ACTA AERARII PUBLICI, vol. 23, 2026, no. 2

Prijaté/ Received: 23.10.2026
Recenzované/ Reviewed: 30.10.2026
DOI: https://doi.org/10.24040/aap.2026.23.2.42-60
Táto publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0, International Licence CC BY-ND (uvedenie autora - bez odvodeného obsahu).

MOŽNOSTI A LIMITY MEDZINÁRODNÉHO BENCHMARKINGU VÝKONNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY: KOMPARÁCIA KRAJÍN V4

POSSIBILITIES AND LIMITS OF INTERNATIONAL BENCHMARKING OF PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE: A COMPARISON OF V4 COUNTRIES

BEÁTA MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ

prof. Ing. Beáta Mikušová Meričková, PhD., Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: beata.merickova@umb.sk, ORCID: 0000-0002-3187-9201

NIKOLETA JAKUŠ MUTHOVÁ

doc. Ing. Nikoleta Jakuš Muthová, PhD., Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: nikoleta.jakusmuthova@umb.sk, ORCID: 0000-0001-8700-5055

TIMOTEJ ŠAGÚL

Ing. Timotej Šagúl, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: timotej.sagul@umb.sk, ORCID: 0009-0008-2713-1963

Abstract: *International assessments of public administration performance face challenges of conceptual and methodological comparability. This study identifies and classifies nine international assessment tools and examines their applicability to benchmarking Visegrad Four (V4) countries, particularly Slovakia. Using an exploratory-descriptive approach, it combines comparative content analysis, secondary quantitative analysis, and qualitative synthesis. The tools are classified into three groups based on their scope and methodological characteristics. Findings reveal differences in measured dimensions, data sources, and benchmarking potential. Slovakia's BIPA score is comparable to those of Czechia and Poland, while its WGI Government Effectiveness score is lower. The study concludes that assessment tools are not interchangeable and that their combined use can provide a more comprehensive understanding of public administration performance, provided their methodological limitations are considered.*

Key words: public administration performance, international benchmarking, composite indices, administrative performance, Visegrad Four countries

JEL Classification: H83. H11. D73.

ÚVOD

Doterajší výskum priniesol rozsiahle poznatky o multidimenzionálnej povahe výkonnosti verejného sektora, možnostiach jej merania a obmedzeniach výkonnostných systémov. Existujúce štúdie sa zaoberajú jednotlivými dimenziami výkonnosti (Boyne, 2002; Waheed, 2016; Norman-Major, 2022), organizačnými modelmi jej hodnotenia (Gębczyńska & Brajer-Marczak, 2020), vzťahom medzi meraním a manažmentom výkonnosti (Greiling, 2006; Melo & Mota, 2020; Tran & Nguyen, 2020), ako aj konštrukciou kompozitných indexov na medzinárodnej úrovni (Davidescu et al., 2025).

Napriek tomu zostáva významným metodologickým problémom porovnateľnosť hodnotení vytváraných na základe odlišných konceptuálnych rámcov. Medzinárodné indexy sa líšia v tom, či sa zameriavajú na administratívne kapacity, procesy, výstupy, kvalitu verejných služieb, širšie výsledky verejných politík alebo subjektívne hodnotenie fungovania verejných inštitúcií. Tieto rozdiely môžu ovplyvňovať nielen absolútne skóre, ale aj relatívne postavenie krajín.

Článok systematizuje medzinárodných nástrojov hodnotenia výkonnosti verejnej správy v komparatívnej analýze ich konceptuálnych a metodologických charakteristík. Osobitná pozornosť sa venuje rozlišovaniu medzi nástrojmi, ktoré priamo hodnotia výkonnosť verejnej správy, a nástrojmi zachytávajúcimi jej vybrané dimenzie alebo širšie inštitucionálne podmienky fungovania. Na príklade Slovenskej republiky a jej porovnania s krajinami V4 článok následne posudzuje možnosti a obmedzenia využívania vybraných medzinárodných hodnotení pri komparatívnej analýze výkonnosti verejnej správy. Dôraz sa pritom kladie nielen na relatívne postavenie krajín, ale aj na obsahovú porovnateľnosť výsledkov a možnosti ich vzájomne sa dopĺňajúcej interpretácie.

1. MERANIE VÝKONNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY

Meranie a hodnotenie výkonnosti verejnej správy predstavuje dlhodobo významnú súčasť výskumu verejného manažmentu a reforiem verejného sektora. Rastúce požiadavky na efektívne využívanie verejných zdrojov, kvalitu poskytovaných služieb, transparentnosť a zodpovednosť verejných inštitúcií postupne posilnili význam systematického hodnotenia ich fungovania. Caiden a Caiden (1998) poukazujú na to, že snaha o meranie výstupov a výsledkov verejných programov nie je novým javom, avšak jej význam sa zvýšil v súvislosti s rozpočtovými tlakmi, reformami verejnej správy a požiadavkami na vyššiu verejnú zodpovednosť. Osobitne reformy spojené s konceptom New Public Management (NPM) prispeli k presadzovaniu výkonnostne orientovaného riadenia, merateľných cieľov, monitorovania výsledkov a benchmarkingu vo verejnej správe (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017). Napriek rozsiahlemu rozvoju výskumu však neexistuje jednotné vymedzenie výkonnosti verejnej správy ani všeobecne akceptovaný spôsob jej merania.

Jedným zo základných problémov je multidimenzionálna povaha výkonnosti (performance). Na rozdiel od súkromného sektora, kde možno výkonnosť organizácií do značnej miery posudzovať prostredníctvom ekonomických a finančných ukazovateľov, verejná správa sleduje viaceré ciele, ktoré nemusia byť vždy vzájomne komplementárne. Okrem hospodárnosti a efektívnosti využívania verejných zdrojov sa od verejných inštitúcií očakáva dosahovanie spoločenských cieľov, zabezpečovanie dostupnosti a kvality verejných služieb, zákonnosť, nestrannosť, transparentnosť a rešpektovanie princípov sociálnej spravodlivosti. Výkonnosť verejnej správy preto nemožno redukovať na jediný ekonomický ukazovateľ ani na úzke hodnotenie administratívnej produktivity (Boyne, 2002; Stainer & Stainer, 2000).

Tradičný ekonomický prístup k hodnoteniu výkonnosti verejného sektora vychádza z princípov hospodárnosti (economy), efektívnosti (efficiency) a účinnosti, resp. účelnosti (effectiveness), ktoré tvoria základ konceptu Value for Money. Hospodárnosť sa vzťahuje na získavanie a využívanie vstupov pri primeraných nákladoch a požadovanej kvalite, efektívnosť vyjadruje vzťah medzi použitými zdrojmi a vytvorenými výstupmi a účinnosť predstavuje mieru dosahovania stanovených cieľov. Gębczyńska a Brajer-Marczak (2020) identifikujú model 3E ako jeden zo základných rámcov merania výkonnosti verejnej správy, pričom upozorňujú na potrebu jeho dopĺňania o ďalšie modely, ktoré umožňujú komplexnejšie zachytiť fungovanie verejných organizácií.

Súčasná literatúra zdôrazňuje potrebu širšieho konceptuálneho vymedzenia výkonnosti. Norman-Major (2022) rozširuje tradičnú diskusiu o economy, efficiency a effectiveness o ďalšie hodnoty, konkrétne equity, engagement, empathy a ethics. Tento prístup poukazuje na to, že hodnotenie verejnej správy by malo reflektovať nielen ekonomické výsledky, ale aj hodnotové a spoločenské aspekty jej fungovania. Podobne Waheed (2016) navrhuje multidimenzionálny model Performance Diamond založený na štyroch dimenziách: effectiveness, efficiency, relevancy a learning/innovation. Výkonnosť verejných organizácií sa tak chápe ako výsledok súčasného napĺňania viacerých kritérií, ktoré zachytávajú nielen dosiahnuté výsledky, ale aj schopnosť organizácie reagovať na meniace sa podmienky a rozvíjať vlastné kapacity.

Význam neekonomických dimenzií výkonnosti zdôrazňuje aj Larson (2022), ktorá poukazuje na nedostatočné zastúpenie ukazovateľov sociálnej spravodlivosti v tradičných systémoch merania výkonnosti. V tejto súvislosti rozlišuje dostupnosť služieb, ich kvalitu, procesnú spravodlivosť a výsledky ako relevantné dimenzie hodnotenia. Stainer a Stainer (2000) zase upozorňujú na potrebu prepájať produktivitu a nákladové ukazovatele s kvalitou služieb, inováciami a spoločenskou účinnosťou.

Multidimenzionálne chápanie výkonnosti zároveň poukazuje na možné konflikty medzi jednotlivými hodnotiacimi kritériami. Organizácia môže dosahovať vysokú nákladovú efektívnosť, ale súčasne vykazovať nedostatky v kvalite alebo dostupnosti služieb. Rovnako môže byť úspešná pri dosahovaní stanovených cieľov, avšak za cenu neprimerane vysokých nákladov. Výkonnosť preto nemožno interpretovať bez zohľadnenia charakteru verejných činností, cieľov hodnotenia a perspektívy zainteresovaných aktérov. Boyne (2002) upozorňuje na potrebu rozlišovať viaceré dimenzie výkonnosti verejných služieb, zatiaľ čo Behn (2003) zdôrazňuje, že vhodnosť konkrétnych ukazovateľov závisí od účelu, na ktorý sa meranie využíva.

Významným problémom výskumu výkonnosti verejnej správy je terminologické a konceptuálne prekrývanie viacerých súvisiacich pojmov. V odbornej literatúre sa používajú označenia public administration performance, government effectiveness, administrative capacity, public sector efficiency, quality of government či governance performance. Hoci sa tieto koncepty vzájomne ovplyvňujú, ich obsah nie je totožný a nemožno ich bez ďalšieho považovať za alternatívne označenia rovnakého javu. Steccolini et al. (2020) v tejto súvislosti upozorňujú, že systémy merania výkonnosti verejnej správy sú formované nielen technickými a ekonomickými požiadavkami, ale aj širšími spoločenskými, politickými a inštitucionálnymi podmienkami.

Administratívna kapacita (administrative capacity) predstavuje súbor organizačných, personálnych, finančných, informačných a inštitucionálnych predpokladov, ktoré umožňujú verejnej správe plniť jej úlohy. Zahŕňa napríklad odborné kompetencie zamestnancov, kvalitu riadenia ľudských zdrojov, analytické schopnosti, organizačnú stabilitu alebo schopnosť koordinácie medzi verejnými inštitúciami. Tieto charakteristiky vytvárajú predpoklady pre kvalitné fungovanie administratívneho systému, avšak ich existencia sama osebe nepreukazuje dosahovanie požadovaných výsledkov.

Administratívna výkonnosť (public administration performance) sa naopak vzťahuje na skutočné fungovanie verejnej správy a jej schopnosť transformovať dostupné zdroje a kapacity na administratívne výstupy a kvalitné verejné služby. V tomto zmysle je vhodné rozlišovať medzi vstupmi (inputs), procesmi (processes), výstupmi (outputs) a výsledkami (outcomes). Gębczyńska a Brajer-Marczak (2020) analyzujú model input–output–outcome ako jeden z prístupov umožňujúcich štruktúrovať hodnotenie výkonnosti verejných organizácií. Vstupy predstavujú zdroje využívané pri zabezpečovaní verejných činností, procesy zachytávajú spôsob ich organizácie a realizácie, výstupy predstavujú bezprostredné produkty administratívnych činností a výsledky vyjadrujú zmeny, ktoré tieto činnosti alebo verejné intervencie prinášajú.

Rozlišovanie medzi administratívnou výkonnosťou a výsledkami verejných politík je osobitne významné. Kvalitne fungujúca verejná správa môže predstavovať dôležitý predpoklad účinnej implementácie verejných politík, avšak dosahovanie spoločenských výsledkov je ovplyvňované aj dizajnom politík, ekonomickými podmienkami, demografickými faktormi či správaním jednotlivých aktérov. Empirická štúdia Shi et al. (2023), ktorá skúma výkonnosť poskytovania verejných služieb v 35 čínskych mestách, poukazuje na význam súčasného hodnotenia efektívnosti poskytovania služieb a ich účinnosti pri dosahovaní výsledkov. Autori zároveň identifikujú rozdiely medzi týmito dimenziami, čo podporuje potrebu ich analytického rozlišovania.

Podobne Han et al. (2023) pri hodnotení systémov riadenia bezpečnosti cestnej premávky v kórejských samosprávach zistili, že zlepšenie inštitucionálneho riadenia a realizovaných intervencií sa v sledovanom období automaticky nepremietlo do štatisticky významného zlepšenia výsledkov. Uvedené zistenia naznačujú, že zlepšovanie administratívnych procesov a kapacít nemusí byť bezprostredne sprevádzané zodpovedajúcimi zmenami spoločenských výsledkov.

Z analytického hľadiska je preto potrebné rozlišovať medzi determinantmi výkonnosti, samotnou výkonnosťou administratívneho systému a širšími spoločenskými výsledkami verejných politík. Toto rozlíšenie má zásadný význam pri konštrukcii medzinárodných hodnotiacich rámcov. Ak index zahŕňa súčasne ukazovatele administratívnych kapacít, procesov, výstupov a spoločenských výsledkov, vzniká otázka, či skutočne meria výkonnosť verejnej správy, alebo širší súbor predpokladov a dôsledkov fungovania verejných inštitúcií.

Rozvoj výkonnostne orientovaného riadenia viedol k vytvoreniu viacerých modelov a nástrojov merania výkonnosti verejných organizácií. Tieto prístupy sa odlišujú rozsahom hodnotených dimenzií, typom používaných ukazovateľov a účelom, na ktorý sú výsledky merania využívané. Gębczyńska a Brajer-Marczak (2020) porovnávajú modely 3E, input–output–outcome a Balanced Scorecard (BSC), pričom poukazujú na ich rozdielne prednosti a obmedzenia. Za perspektívny prístup považujú BSC, ktorý umožňuje integrovať finančné a nefinančné ukazovatele, avšak jeho využitie vo verejnej správe si vyžaduje prispôsobenie organizačným a inštitucionálnym podmienkam verejného sektora.

Významnou súčasťou výskumu je rozlišovanie medzi samotným meraním výkonnosti (performance measurement) a manažmentom výkonnosti (performance management). Zatiaľ čo meranie výkonnosti sa zameriava na tvorbu, monitorovanie a interpretáciu ukazovateľov, manažment výkonnosti zahŕňa aj využívanie získaných informácií pri rozhodovaní, alokácii zdrojov a organizačnom zlepšovaní. Steccolini et al. (2020) zdôrazňujú potrebu skúmať systémy merania výkonnosti v širšom kontexte verejnej zodpovednosti, tvorby verejných politík a fungovania demokratických inštitúcií. Existencia systému ukazovateľov preto automaticky neznamená, že tieto informácie ovplyvňujú skutočné fungovanie verejných organizácií.

Empirický výskum poukazuje na rozdiely medzi formálnym zavedením výkonnostných systémov a ich praktickým využívaním. Melo a Mota (2020) skúmajú tento problém v

kontexte reforiem portugalskej verejnej správy a poukazujú na rozdiel medzi meraním výkonnosti a využívaním získaných informácií. Tran a Nguyen (2020) na základe empirického výskumu vo vietnamskom verejnom sektore identifikujú verejnú zodpovednosť ako sprostredkujúci mechanizmus medzi systémom merania výkonnosti a organizačnou výkonnosťou. Tieto zistenia podporujú argument, že prínos výkonnostných systémov závisí nielen od kvality ukazovateľov, ale aj od inštitucionálnych podmienok ich využívania.

Súčasne nemožno predpokladať, že zavedenie merania výkonnosti nevyhnutne povedie k zvýšeniu efektívnosti alebo kvality verejných služieb. Greiling (2006) kriticky skúma predpoklad pozitívneho vplyvu merania výkonnosti na efektívnosť verejných služieb a na základe viacerých teoretických perspektív dospieva k záveru, že tento vzťah nie je jednoznačný. Adcroft a Willis (2005) upozorňujú na možné nežiaduce dôsledky výkonnostných systémov, ktoré môžu viesť k formalizácii hodnotenia, komodifikácii verejných služieb a oslabovaniu profesionálnej autonómie zamestnancov verejného sektora.

Uvedené problémy súvisia s fenoménom paradoxov výkonnosti, ktoré analyzujú Van Thiel a Leeuw (2002). Organizácie sa môžu prispôsobovať požiadavkám merania tak, aby dosahovali priaznivé hodnoty sledovaných ukazovateľov, pričom menej merateľné aspekty ich činnosti zostávajú zanedbávané. Výsledné hodnotenie tak nemusí nevyhnutne poskytovať úplný obraz o skutočnej výkonnosti verejnej organizácie.

Osobitnú pozornosť si vyžaduje aj vzťah medzi objektívnymi a subjektívnymi ukazovateľmi. Administratívne a štatistické údaje umožňujú hodnotiť náklady, objem poskytovaných služieb, trvanie administratívnych procesov alebo rozsah verejných činností. Subjektívne hodnotenia občanov, podnikateľov a expertov naopak umožňujú zachytávať kvalitu služieb, spokojnosť, dôveru, nestrannosť či vnímanú efektívnosť inštitúcií. Andrews a Van de Walle (2013) poukazujú na význam občianskej perspektívy pri hodnotení efektívnosti, schopnosti reagovať na potreby občanov, spravodlivosti a účinnosti miestnych verejných služieb.

Tieto prístupy sa vzájomne dopĺňajú, ale nie sú metodologicky zameniteľné. Percepčné údaje môžu byť ovplyvnené reputáciou verejných inštitúcií, očakávaniami respondentov alebo širším politickým a ekonomickým prostredím. Naopak, objektívne údaje môžu nedostatočne zachytávať kvalitu, dostupnosť alebo spravodlivosť poskytovaných služieb. Kombinovanie rôznych typov údajov preto môže zvyšovať komplexnosť hodnotenia, zároveň však vytvára nové požiadavky na interpretáciu výsledkov.

Popri hodnotení jednotlivých organizácií a verejných služieb sa postupne rozvinuli aj prístupy umožňujúce porovnávanie výkonnosti verejnej správy na národnej úrovni. Medzinárodný benchmarking poskytuje možnosť identifikovať rozdiely medzi administratívnymi systémami, sledovať ich vývoj a porovnávať vybrané charakteristiky fungovania verejných inštitúcií. Významným nástrojom sa stali kompozitné indexy, ktoré agregujú viaceré čiastkové ukazovatele do súhrnného skóre.

Výhodou kompozitných indexov je ich schopnosť zjednodušiť komplexné informácie a umožniť medzinárodné porovnanie. Ich konštrukcia je však spojená s viacerými metodologickými rozhodnutiami, ktoré môžu významne ovplyvňovať výsledné hodnotenie. Ide predovšetkým o výber indikátorov, spôsob normalizácie, určenie váh, agregáciu čiastkových hodnôt a zaobchádzanie s chýbajúcimi údajmi. Význam týchto metodologických rozhodnutí dokumentujú aj Alshuwaikhat et al. (2023), ktorí pri konštrukcii kompozitného indexu environmentálnej udržateľnosti využívajú grey relational analysis na spracovanie a agregáciu indikátorov. Hoci ide o hodnotenie špecifickej oblasti verejnej politiky, štúdia ilustruje širší metodologický problém konštrukcie súhrnných hodnotení na základe viacerých ukazovateľov.

Podobne Bartolacci et al. (2025) poukazujú na význam kvality údajov pri benchmarkingu výkonnosti verejných služieb. Pri hodnotení efektívnosti služieb odpadového hospodárstva

kombinujú metódu Data Envelopment Analysis s identifikáciou odľahlých pozorovaní, čím upozorňujú na riziko skreslenia výsledkov pri využívaní rozsiahlych a heterogénnych databáz. Hoci uvedená štúdia pracuje s iným typom hodnotiaceho modelu než medzinárodné kompozitné indexy, podporuje argument, že výsledky benchmarkingu závisia aj od kvality údajov a zvolených analytických postupov.

Súčasná literatúra zároveň potvrdzuje pokračujúci záujem o konštrukciu komplexných modelov hodnotenia výkonnosti verejného sektora. Davidescu et al. (2025) predstavujú European Public Sector Performance Index, ktorý využíva Partial Least Squares modelovanie a klastrovú analýzu pri hodnotení krajín Európskej únie v období 2007–2021. Model zahŕňa dimenzie governance, social a economic performance, čím dokumentuje snahu o širšie, multidimenzionálne hodnotenie verejného sektora.

Takéto prístupy však zároveň otvárajú otázku hraníc hodnoteného konceptu. Ak index kombinuje kvalitu vládnutia, ekonomické ukazovatele a sociálne výsledky, jeho predmetom môže byť širšia výkonnosť verejného sektora alebo spoločenské výsledky vládnutia, nie výlučne administratívna výkonnosť. Rozlišovanie medzi public sector performance, government effectiveness a public administration performance preto predstavuje nevyhnutný predpoklad interpretácie medzinárodných hodnotení.

V súčasnosti existuje viacero medzinárodných nástrojov, konceptov, ktoré umožňujú hodnotiť výkonnosť verejnej správy alebo jej jednotlivé dimenzie. Blavatnik Index of Public Administration (BIPA) sa orientuje na administratívne kapacity, činnosti a výstupy národných administratívnych systémov. Worldwide Governance Indicators (WGI), osobitne dimenzia Government Effectiveness, zachytávajú vnímanú kvalitu verejných služieb, štátnej služby a schopnosť vlády formulovať a implementovať verejné politiky. SIGMA Principles of Public Administration poskytujú komplexný rámec hodnotenia administratívnych kapacít, procesov a inštitucionálnych predpokladov fungovania verejnej správy. OECD Government at a Glance ponúka rozsiahly súbor indikátorov týkajúcich sa zdrojov, procesov, výstupov a vybraných výsledkov verejnej správy. Ďalšie možnosti komparatívnej analýzy poskytujú databázy a výskumné nástroje Quality of Government Institute, ktorých relevancia závisí od konkrétneho použitého indikátora.

Popri uvedených konceptoch existujú tematicky orientované indexy a indikátory zachytávajúce vybrané aspekty fungovania verejných inštitúcií alebo širšieho prostredia, v ktorom verejná správa pôsobí. Patria medzi ne napríklad Corruption Perceptions Index, Local Autonomy Index, Freedom House, Varieties of Democracy (V-Dem) či vybrané indikátory Eurobarometra. Hoci tieto koncepty poskytujú relevantné informácie o integrite, decentralizácii, demokratickom fungovaní alebo percepciách občanov, nemožno ich automaticky interpretovať ako priame merania výkonnosti verejnej správy. Osobitnú skupinu predstavujú kvalitatívne diagnostické hodnotenia, najmä EUPACK a OECD Public Governance Reviews, ktoré umožňujú podrobnejšie analyzovať inštitucionálne usporiadanie, administratívne procesy a reformy verejnej správy.

Rozmanitosť uvedených konceptov poukazuje na problém konceptuálnej a metodologickej porovnateľnosti medzinárodných hodnotení. Jednotlivé koncepty, nástroje sa odlišujú predmetom merania, výberom indikátorov, charakterom vstupných údajov, spôsobom agregácie aj geografickým a časovým pokrytím. Rozdielne hodnotenie tej istej krajiny preto nemusí nevyhnutne predstavovať metodologický rozpor, ale môže byť dôsledkom odlišných konceptuálnych východísk a operacionalizácie hodnotených javov. Pre komparatívnu analýzu výkonnosti verejnej správy je preto nevyhnutné rozlišovať medzi konceptmi, ktoré hodnotia jej priame charakteristiky, a konceptmi zachytávajúcimi širšie inštitucionálne a spoločenské podmienky jej fungovania.

Z uvedeného vyplýva potreba systematicky identifikovať a klasifikovať dostupné medzinárodné hodnotiace koncepty, nástroje, analyzovať ich metodologické charakteristiky a

posúdiť možnosti ich využitia pri kvantitatívnej a kvalitatívnej komparácii výkonnosti verejnej správy. Kombinovanie agregovaných indexov, parciálnych indikátorov a kvalitatívnych diagnostických hodnotení môže prispieť ku komplexnejšej interpretácii výsledkov, pokiaľ sa rešpektujú rozdiely v predmetoch ich hodnotenia a metodologické obmedzenia.

2. METODIKA VÝSKUMU

Cieľom výskumu je identifikovať a systematizovať vybrané medzinárodné koncepty hodnotenia výkonnosti verejnej správy, analyzovať ich konceptuálne a metodologické charakteristiky a posúdiť možnosti ich využitia pri kvantitatívnej a kvalitatívnej komparatívnej analýze na príklade Slovenskej republiky.

Výskum vychádza z chápania výkonnosti verejnej správy ako viacrozmerného konceptu zahŕňajúceho administratívne kapacity, využívanie verejných zdrojov, kvalitu administratívnych procesov, poskytovanie verejných služieb a dosahovanie výsledkov verejnej správy. Výkonnosť verejnej správy je pritom odlišovaná od širšieho konceptu kvality vládnutia, ktorý zahŕňa aj charakteristiky politických a demokratických inštitúcií, právneho štátu či integrity verejnej moci. Hoci tieto charakteristiky môžu vytvárať podmienky ovplyvňujúce fungovanie verejnej správy, nepredstavujú automaticky priame merania jej výkonnosti.

Na základe uvedeného vymedzenia boli formulované tri výskumné otázky:

VO1: Aké medzinárodné koncepty možno identifikovať na hodnotenie výkonnosti verejnej správy a jej súvisiacich dimenzií?

VO2: Aké konceptuálne a metodologické prístupy tieto koncepty využívajú a aké sú ich možnosti a obmedzenia pri medzinárodnej komparácii výkonnosti verejnej správy?

VO3: Aké je postavenie Slovenskej republiky podľa vybraných medzinárodných hodnotení výkonnosti verejnej správy a jej súvisiacich dimenzií?

Výskum má exploratívno-deskriptívny charakter a využíva kombináciu komparatívnej obsahovej analýzy metodologických dokumentov, sekundárnej analýzy kvantitatívnych údajov a kvalitatívnej syntézy diagnostických hodnotení.

Výskum je zameraný na identifikáciu a systematizáciu vybraných medzinárodných hodnotiacich konceptov, na analýzu ich konceptuálnych a metodologických charakteristík a na empirické posúdenie možností ich využitia pri hodnotení postavenia Slovenskej republiky.

Identifikácia konceptov vychádza z analýzy verejne dostupných databáz, metodologických dokumentov a hodnotiacich správ medzinárodných organizácií, akademických pracovísk a nezávislých výskumných inštitúcií. Do výberu sú z množstva existujúcich indexov zahrnuté výhradne koncepty, ktoré spĺňajú nasledujúce kritériá:

1. hodnotia výkonnosť verejnej správy, jej vybranú dimenziu alebo relevantné inštitucionálne podmienky jej fungovania;
2. využívajú explicitne definovaný metodologický alebo analytický rámec;
3. umožňujú medzinárodné porovnanie alebo poskytujú štandardizované krajinské hodnotenia;
4. ich metodika a výsledky sú verejne dostupné;
5. poskytujú údaje alebo analytické poznatky využiteľné pri hodnotení Slovenskej republiky.

Výber hodnotiacich konceptov je zámerný a jeho cieľom nie je vytvoriť vyčerpávajúci register všetkých existujúcich indexov. Zameriava sa na koncepty reprezentujúce rozdielne prístupy k hodnoteniu administratívnej výkonnosti a súvisiacich charakteristík verejnej správy.

Analýza vychádza z komparačnej matice umožňujúcej systematické porovnanie základných charakteristík posudzovaných konceptov.

Matica zahŕňala nasledujúce kritériá:

- Predmet a rozsah hodnotenia: definícia hodnoteného konceptu a jeho jednotlivé dimenzie.
- Obsahová relevancia: priamy, doplnkový alebo kontextový vzťah k výkonnosti verejnej správy.
- Charakter vstupných údajov: administratívne a štatistické údaje, expertné hodnotenia, percepčné prieskumy alebo dokumentárne zdroje.
- Spôsob operacionalizácie: výber indikátorov, ich normalizácia, váženie a agregácia.
- Charakter výsledkov: agregované skóre, čiastkové skóre, poradie krajín alebo kvalitatívne hodnotenie.
- Geografické a časové pokrytie: rozsah hodnotených krajín, periodicita a možnosti časového porovnania.
- Transparentnosť metodiky: dostupnosť informácií o konštrukcii indikátorov, použitých údajoch a neistote merania.
- Analytická využiteľnosť: možnosti kvantitatívneho benchmarkingu, identifikácie problémových oblastí, kvalitatívnej interpretácie a formulovania odporúčaní.

Na základe uvedených kritérií sú hodnotené možnosti a obmedzenia jednotlivých konceptov pri komparatívnej analýze výkonnosti verejnej správy.

Osobitná pozornosť je venovaná rozdielu medzi kompozitnými indexmi poskytujúcimi agregované hodnotenie krajín a indikátorovými súbormi umožňujúcimi dezagregovanú analýzu jednotlivých charakteristík administratívnych systémov.

Pri porovnávaní konceptov zároveň zohľadňujeme, že podobné označenie hodnotených dimenzií nemusí znamenať ich obsahovú alebo metodologickú ekvivalenciu.

Analýza možností využitia identifikovaných konceptov pri hodnotení postavenia Slovenskej republiky využíva sekundárne kvantitatívne údaje z medzinárodných databáz a kvalitatívne informácie z dostupných diagnostických hodnotení. Základnú referenčnú skupinu tvoria krajiny Vyšehradskej skupiny – Česká republika, Poľsko, Slovensko a Maďarsko. Výber tejto skupiny umožňuje porovnávať Slovensko s krajinami, ktoré majú čiastočne spoločné historické a inštitucionálne východiská, ale odlišujú sa v charakteristikách a vývoji administratívnych systémov.

Výskum má niekoľko obmedzení vyplývajúcich z charakteru analyzovaných konceptov a použitých údajov. Prvým obmedzením je konceptuálna heterogenita. Identifikované koncepty sa odlišujú predmetom hodnotenia a nie všetky poskytujú priame merania výkonnosti verejnej správy. Ich spoločná analýza preto vyžaduje dôsledné rozlišovanie medzi priamymi, doplnkovými a kontextovými indikátormi. Ďalším obmedzením je metodologická heterogenita, ktorá sa prejavuje rozdielmi v dátových zdrojoch, operacionalizácii, agregácii a interpretácii výsledkov. Tieto rozdiely obmedzujú možnosti priameho porovnávania absolútnych hodnôt indexov. Limitujúcim je aj rozdielne geografické a časové pokrytie. Nie všetky nástroje poskytujú údaje za rovnaké krajiny a referenčné roky, čo môže obmedzovať rozsah medzinárodnej komparácie. Výsledná typológia hodnotených konceptov predstavuje systematizovaný prehľad vybraných medzinárodne využívaných prístupov, nie úplný súpis všetkých dostupných indexov a hodnotení. Empirická analýza má prevažne deskriptívny a interpretačný charakter. Identifikované zhody a rozdiely medzi výsledkami hodnotiacich konceptov neumožňujú vyvodzovať kauzálne závery o determinantoch výkonnosti verejnej správy. Napriek týmto obmedzeniam zvolený výskumný dizajn umožňuje systematicky posúdiť využiteľnosť rôznych hodnotiacich konceptov pri medzinárodnej komparácii výkonnosti verejnej správy a identifikovať prínosy a limity ich kombinovaného použitia.

3. ANALÝZA

Analýza vybraných medzinárodných hodnotiacich konceptov poukazuje na značnú rozmanitosť prístupov k hodnoteniu výkonnosti verejnej správy. Identifikované nástroje sa odlišujú rozsahom hodnotených charakteristík, predmetom merania a povahou poskytovaných výstupov. Kým niektoré sú priamo zamerané na administratívne kapacity, procesy a výsledky činnosti verejnej správy, iné zachytávajú iba vybrané dimenzie jej fungovania alebo širšie inštitucionálne podmienky, v ktorých verejná správa pôsobí.

Na účely analýzy sú identifikované koncepty rozdelené do troch skupín podľa rozsahu a charakteru hodnotenia.

Skupina A – komplexné a viacrozmerné hodnotiace rámce. Zahŕňa koncepty, ktoré hodnotia širší súbor charakteristík fungovania verejnej správy alebo vládnutia. Do tejto skupiny patria Blavatnik Index of Public Administration (BIPA), Worldwide Governance Indicators (WGI), SIGMA Principles of Public Administration a vybrané výskumné nástroje Quality of Government Institute (QoG). V prípade WGI je pre hodnotenie administratívnej výkonnosti osobitne relevantná dimenzia Government Effectiveness.

Skupina B – parciálne a tematicky orientované indexy a indikátory. Zahŕňa koncepty zamerané na konkrétne dimenzie fungovania verejných inštitúcií alebo širšieho inštitucionálneho prostredia. Do tejto skupiny sú zaradené Eurobarometer, Freedom House a Varieties of Democracy (V-Dem). Ich obsahová relevancia pre hodnotenie výkonnosti verejnej správy sa odlišuje podľa predmetu merania.

Skupina C – kvalitatívne a diagnostické hodnotenia. Zahŕňa koncepty poskytujúce podrobnejšie informácie o inštitucionálnom usporiadaní, administratívnych procesoch a reformách verejnej správy. Do tejto skupiny sú zaradené European Public Administration Country Knowledge (EUPACK) a OECD Public Governance Reviews.

Vzhľadom na konceptuálnu heterogenitu identifikovaných konceptov je súčasťou analýzy aj klasifikácia ich vzťahu k výkonnosti verejnej správy. Jej cieľom je odlíšiť koncepty poskytujúce priame informácie o administratívnej výkonnosti od konceptov zachytávajúcich širšie inštitucionálne a politické podmienky fungovania verejnej správy.

Priame hodnotenie výkonnosti verejnej správy zahŕňa koncepty a indikátory, ktoré hodnotia administratívne kapacity, využívanie zdrojov, administratívne procesy, poskytovanie verejných služieb alebo výsledky činnosti verejnej správy. Do tejto kategórie patria najmä BIPA, WGI Government Effectiveness, relevantné indikátory SIGMA.

Kontextové hodnotenie inštitucionálneho prostredia zahŕňa nástroje zamerané predovšetkým na demokratické fungovanie, politické práva, občianske slobody a ďalšie charakteristiky politického systému. Do tejto kategórie patria najmä Freedom House a vybrané indexy V-Dem.

Pri nástrojoch obsahujúcich viacero samostatných indikátorov je obsahová relevancia k výkonnosti verejnej správy posudzovaná na úrovni konkrétneho indikátora, nie automaticky na úrovni celej databázy alebo hodnotiaceho rámca. Tento postup sa týka predovšetkým WGI, QoG a Eurobarometra.

Tabuľka 1: Klasifikácia vybraných medzinárodných hodnotiacich nástrojov

Skupina	Nástroj	Predmet hodnotenia	Vzťah k výkonnosti VS
A	Blavatnik Index of Public Administration (BIPA)	Kapacity, činnosti a výstupy administratívnych systémov	Priamy
A	Worldwide Governance Indicators	Šesť dimenzií kvality vládnutia	Priamy pri efektívnosti verenej

	(WGI)		správy, ostatné prevažne doplnkové alebo kontextové
A	SIGMA Principles of Public Administration	Administratívne kapacity, procesy a inštitucionálne usporiadanie	Priamy
A	Quality of Government Institute (QoG)	Databázy a výskumné nástroje kvality inštitúcií	Podľa indikátora
B	Eurobarometer	Postoje, skúsenosti a percepcie občanov	Podľa indikátora
B	Freedom House	Politické práva a občianske slobody	Kontextový
B	Varieties of Democracy (V-Dem)	Demokratické inštitúcie a procesy	Kontextový
C	EUPACK	Inštitucionálne usporiadanie a reformy verejnej správy	Priamy alebo doplnkový
C	OECD Public Governance Reviews	Administratívne kapacity, procesy a reformy	Priamy alebo doplnkový

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa metodologických dokumentov hodnotiacich nástrojov.

Výsledky klasifikácie ukazujú, že rozsah hodnotenia a obsahová relevancia pre výkonnosť verejnej správy predstavujú dve odlišné charakteristiky. Komplexný hodnotiaci rámec nemusí nevyhnutne poskytovať priame meranie administratívnej výkonnosti, zatiaľ čo úzko zameraný indikátor môže zachytávať konkrétnu dimenziu výkonnosti presnejšie než široko koncipovaný kompozitný index.

Najpriamejší vzťah k hodnoteniu výkonnosti verejnej správy majú BIPA, SIGMA Principles of Public Administration a indikátor Government Effectiveness v rámci WGI. Tieto nástroje sa zameriavajú na administratívne kapacity, fungovanie verejných inštitúcií, poskytovanie verejných služieb a schopnosť implementovať verejné politiky. Napriek obsahovej príbuznosti však nejde o identické merania, keďže jednotlivé koncepty kladú odlišný dôraz na predpoklady, procesy a výsledky administratívnej činnosti.

Osobitné postavenie má Quality of Government Institute, ktorý poskytuje databázy a výskumné nástroje zamerané na kvalitu inštitúcií a vládnutia. Jeho využiteľnosť pri hodnotení výkonnosti verejnej správy závisí od konkrétneho súboru údajov a zvolených indikátorov. QoG preto nemožno interpretovať ako jeden samostatný index administratívnej výkonnosti.

Druhú skupinu konceptov hodnotenie výkonnosti verejnej správy tvoria Eurobarometer, Freedom House a V-Dem. Eurobarometer umožňuje analyzovať postoje, skúsenosti a percepcie občanov, pričom relevancia jednotlivých indikátorov pre výkonnosť verejnej správy závisí od predmetu konkrétneho prieskumu. Freedom House a V-Dem sa orientujú predovšetkým na demokratické charakteristiky politických systémov. Ich analytický prínos preto spočíva najmä v charakteristike širšieho inštitucionálneho prostredia, nie v priamom meraní výkonnosti verejnej správy.

Tretiu skupinu predstavujú EUPACK a OECD Public Governance Reviews, ktoré poskytujú podrobnejšie informácie o inštitucionálnom usporiadaní, administratívnych procesoch a reformách verejnej správy. Ich výstupy majú prevažne diagnostický charakter a umožňujú identifikovať konkrétne charakteristiky fungovania administratívnych systémov. Na rozdiel od agregovaných indexov však spravidla neposkytujú jednotné celkové poradie krajín.

Klasifikácia tak poukazuje na potrebu rozlišovať medzi konceptami umožňujúcimi priame hodnotenie výkonnosti a nástrojmi poskytujúcimi doplnkové alebo kontextové informácie. Toto rozlíšenie predstavuje základný predpoklad ich metodologicky korektného využitia pri medzinárodnej komparácii.

Komparatívna analýza identifikovaných konceptov ukazuje, že rozdiely medzi nimi nespočívajú iba v predmete hodnotenia, ale aj v charaktere vstupných údajov, operacionalizácii hodnotených konceptov, spôsoboch agregácie a možnostiach interpretácie výsledkov.

Z hľadiska charakteru údajov možno rozlíšiť koncepty využívajúce kombináciu administratívnych, štatistických a hodnotiacich údajov, koncepty založené prevažne na expertných a percepčných hodnoteniach a kvalitatívne diagnostické hodnotenia využívajúce dokumentárne a analytické zdroje.

Tabuľka 2: Konceptuálne a metodologické charakteristiky konceptov hodnotenia výkonnosti verejnej správy

Koncept	**Charakter údajov**	**Charakter výstupu**	**Využitie pri komparácii**
BIPA	Kombinované údaje a hodnotenia	Agregované a čiastkové skóre	Benchmarking administratívnych systémov
WGI	Expertné a percepčné zdroje	Odhady šiestich dimenzií vládnutia	Porovnanie vybraných charakteristík vrátane Government Effectiveness
SIGMA Principles	Administratívne a dokumentárne údaje, hodnotenia pri aplikácii rámca	Metodologický rámec	Štruktúrované hodnotenie administratívnych systémov
QoG	Rôznorodé sekundárne údaje	Databázy a indikátory	Výber konkrétnych porovnateľných ukazovateľov
Eurobarometer	Prieskumové údaje	Samostatné indikátory	Hodnotenie postojov a skúseností občanov
Freedom House	Expertné hodnotenia	Skóre politických práv a občianskych slobôd	Demokratický kontext
V-Dem	Predovšetkým expertné hodnotenia	Viacrozmerné indexy a indikátory	Demokratický a inštitucionálny kontext
EUPACK	Dokumentárne a analytické údaje	Krajinské profily	Inštitucionálna komparácia
OECD Public Governance Reviews	Kombinované kvalitatívne a kvantitatívne údaje	Diagnostické správy	Identifikácia problémov a reformných možností

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa metodologických dokumentov jednotlivých nástrojov.

Z hľadiska medzinárodného benchmarkingu poskytujú agregované indexy výhodu prehľadného vyjadrenia relatívneho postavenia krajín. BIPA umožňuje porovnávať celkové hodnotenie administratívnych systémov aj ich jednotlivé dimenzie. WGI Government

Effectiveness poskytuje súhrnný odhad efektívnosti výkonu verejnej správy založený na viacerých zdrojoch, pričom interpretácia výsledkov vyžaduje zohľadnenie neistoty merania.

Napriek určitej obsahovej príbuznosti sa oba nástroje odlišujú spôsobom operacionalizácie hodnotených charakteristík. BIPA sa orientuje na kapacity, činnosti a výstupy administratívnych systémov, zatiaľ čo WGI Government Effectiveness zachytáva širšie vnímanie kvality verejných služieb, štátnej služby a schopnosti verejnej správy formulovať a implementovať politiky. Ich výsledky preto nemožno považovať za vzájomne zameniteľné merania výkonnosti verejnej správy.

SIGMA Principles of Public Administration predstavujú odlišný metodologický prístup. Poskytujú štandardizovaný rámec hodnotenia administratívnych systémov, ktorý umožňuje systematicky posudzovať ich jednotlivé oblasti. Na rozdiel od agregovaných indexov však samotný rámec neposkytuje jednotné celkové skóre krajín. Možnosti kvantitatívneho porovnávania preto závisia od dostupnosti a porovnateľnosti konkrétnych hodnotení realizovaných podľa tohto rámca.

Quality of Government Institute a Eurobarometer predstavujú ďalší typ analytických zdrojov. V oboch prípadoch je potrebné najprv identifikovať konkrétne indikátory a posúdiť ich obsahovú relevanciu pre výkonnosť verejnej správy. Ich výhodou je možnosť výberu údajov zodpovedajúcich konkrétnemu predmetu výskumu, nevýhodou však môže byť rozdielne geografické a časové pokrytie jednotlivých indikátorov.

Freedom House a V-Dem umožňujú medzinárodné porovnanie demokratických a politicko-inštitucionálnych charakteristík. Ich výsledky môžu byť využité pri charakteristike širšieho prostredia fungovania verejnej správy, ale neumožňujú priamo hodnotiť administratívne kapacity, kvalitu poskytovaných služieb alebo výsledky činnosti verejnej správy.

Kvalitatívne diagnostické hodnotenia EUPACK a OECD Public Governance Reviews poskytujú podrobnejší pohľad na inštitucionálne usporiadanie a fungovanie administratívnych systémov. Ich význam spočíva najmä v identifikácii konkrétnych administratívnych charakteristík, problémov a reformných potrieb. V porovnaní s kompozitnými indexmi však spravidla poskytujú obmedzenejšie možnosti priameho kvantitatívneho porovnávania krajín.

Výsledky metodologickej komparácie ukazujú, že analytická využiteľnosť konceptov hodnotenia výkonnosti verejnej správy závisí od účelu hodnotenia. Agregované indexy umožňujú orientačný benchmarking, indikátorové databázy poskytujú možnosti podrobnejšej analýzy vybraných charakteristík a kvalitatívne diagnostické hodnotenia umožňujú ich inštitucionálnu interpretáciu. Kontextové indexy pritom poskytujú informácie o širšom politickom a demokratickom prostredí, nie však priame alternatívne merania administratívnej výkonnosti.

Postavenie Slovenskej republiky a krajín V4 podľa vybraných konceptov hodnotenia výkonnosti verejnej správy

Blavatnik Index of Public Administration (BIPA) umožňuje porovnávať administratívnu výkonnosť na základe celkového skóre a štyroch dimenzií: Strategy and Leadership, Public Policy, National Delivery a People and Processes.

Tabuľka 3: Celkové skóre a dimenzie BIPA v krajinách V4, 2024

Krajina	Celkové skóre	Strategy & Leadership	Public Policy	National Delivery	People & Processes
Česká republika	0,67	0,62	0,67	0,66	0,72
Poľsko	0,66	0,55	0,72	0,72	0,65

Slovensko	0,66	0,60	0,68	0,68	0,69
Maďarsko	0,58	0,50	0,61	0,62	0,59

Zdroj: Blavatnik Index of Public Administration 2024.
Poznámka: Najnovšie údaje sú dostupné za r. 2024

Výsledky BIPA poukazujú na podobné celkové hodnotenie Českej republiky (0,67), Poľska a Slovenska (zhodne 0,66), zatiaľ čo Maďarsko dosahuje nižšie skóre (0,58). Dimenzionálna analýza však odhaľuje rozdielne profily administratívnych systémov. Česká republika dosahuje najvyššie hodnotenie v oblastiach Strategy and Leadership a People and Processes, zatiaľ čo Poľsko v Public Policy a National Delivery. Slovensko vykazuje relatívne vyrovnané výsledky, pričom najvyššie skóre dosahuje v People and Processes (0,69) a najnižšie v Strategy and Leadership (0,60). Napriek rovnakému zaokrúhlenému celkovému skóre Slovenska a Poľska sa ich dimenzionálne profily odlišujú, čo poukazuje na význam dezagregovaného hodnotenia pri medzinárodnom benchmarkingu.

V rámci celkových výsledkov BIPA sa na prvých miestach celkového hodnotenia nachádzajú Singapur (0,85), Nórsko (0,84) a Kanada spoločne s Dánskom (0,83), ktoré predstavuje najvyššie umiestnenú krajinu Európskej únie. Naopak, najnižšie hodnotenie dosiahol Sudán (0,17), Mjanmarsko (0,27) a Gabon spoločne s Nikaraguou a Kambodžou (0,31). Najhoršie hodnotenou krajinou Európskej únie podľa celkového skóre je Rumunsko (0,53).

Worldwide Governance Indicators (WGI) predstavujú širší rámec hodnotenia kvality vládnutia. Z hľadiska výkonnosti verejnej správy je najrelevantnejší indikátor Government Effectiveness, ktorý zachytáva vnímanú kvalitu verejných služieb, štátnej služby a schopnosť vlády formulovať a implementovať politiky.

Tabuľka 4: Government Effectiveness v krajinách V4, 2024, 2025

Krajina	**2024**	**2025**
Česká republika	1,136	1,241
Poľsko	0,718	0,796
Slovensko	0,635	0,582
Maďarsko	0,483	0,470

Zdroj: Worldwide Governance Indicators, údaje za rok 2024. 2025.
Poznámka: Najnovšie údaje sú dostupné za r. 2024 a 2025

Podľa WGI Government Effectiveness dosahuje najvyššie hodnotenie Česká republika, nasledovaná Poľskom, Slovenskom a Maďarskom. Výsledky sú čiastočne konzistentné s BIPA, keďže oba nástroje identifikujú najpriaznivejšie postavenie Českej republiky a najmenej priaznivé postavenie Maďarska. WGI však vykazuje výraznejší rozdiel medzi Slovenskom a Poľskom, ktoré podľa BIPA dosahujú rovnaké zaokrúhlené celkové skóre. Odlišnosti môžu vyplývať z rozdielneho predmetu merania a charakteru vstupných údajov.

Kým v roku 2024 na prvých priečkach WGI Government Effectiveness boli Singapur (2,111), Japonsko (2,068) a Luxembursko (1,950), ako najvyššie umiestnená krajina Európskej únie, na posledných priečkach sa umiestnili Južný Sudán (-2,223), Haiti (-2,030) a Afganistan (-1,974). Najnižšie z krajín Európskej únie sa umiestnilo Bulharsko (0,121).

V roku 2025 sa opätovne na prvých miestach umiestnili Singapur (2,092), Japonsko (2,041) a Luxembursko (1,977), ktoré ostalo najlepšie hodnotenou krajinou Európskej únie. Na opačnej strane hodnotenia zostali aj v roku 2025 Južný Sudán (-2,251), Haiti (-2,041) a Afganistan (-1,969). Najnižšie hodnotenou krajinou Európskej únie ostalo Bulharsko (0,126).

SIGMA Principles of Public Administration predstavujú štandardizovaný rámec hodnotenia administratívnych kapacít, procesov a inštitucionálneho usporiadania verejnej

správy. Aktuálne monitorovacie hodnotenia SIGMA sa však sústreďujú predovšetkým na kandidátske a potenciálne kandidátske krajiny EÚ, pričom pre krajiny V4 nie je dostupný jednotný súbor porovnateľných hodnotení. Z tohto dôvodu nemožno na základe SIGMA určiť ich aktuálne relatívne postavenie. Možnosť doplňujúcej analýzy poskytujú správy Európskej komisie European Public Administration Country Reports 2024, vypracované v rámci projektu EUPACK, ktoré pokrývajú všetky štyri krajiny V4 a hodnotia charakteristiky a reformy ich administratívnych systémov. Tieto správy síce nepredstavujú aplikáciu metodiky SIGMA, ale umožňujú analyzovať obsahovo príbuzné oblasti fungovania verejnej správy a budeme sa im venovať v samostatnej časti našej analýzy.

Quality of Government Institute (QoG) umožňuje doplniť hodnotenie administratívnej výkonnosti o regionálnu perspektívu prostredníctvom European Quality of Government Index (EQI). Index vychádza zo skúseností a percepcií občanov týkajúcich sa kvality verejných služieb, ich nestranného poskytovania a korupcie.

Tabuľka 5: Vybrané regionálne výsledky EQI 2024 v krajinách V4

Krajina a región	EQI	Kvalita služieb	Nestrannosť	Kontrola korupcie
ČR – Praha	0,03	0,53	−0,06	−0,39
ČR – Severozápad	−0,67	−0,64	−0,68	−0,60
SR – Stredné Slovensko	−0,55	−0,90	−0,16	−0,52
SR – Západné Slovensko	−0,63	−0,57	−0,37	−0,87
SR – Východné Slovensko	−1,07	−0,81	−1,15	−1,11
SR – Bratislavský kraj	−1,12	−0,77	−0,82	−1,60
PL – Wielkopolskie	−0,64	−0,85	−0,66	−0,33
PL – Dolnośląskie	−1,26	−1,73	−1,08	−0,79
HU – Közép-Dunántúl	−0,89	−0,87	−0,62	−1,06
HU – Észak-Alföld	−1,46	−1,10	−1,50	−1,59

Zdroj: European Quality of Government Index 2024.
Poznámka: Najnovšie údaje sú dostupné za r. 2024, vyššie skóre predstavuje priaznivejšie hodnotenie.

Vybrané výsledky EQI poukazujú na regionálne rozdiely v kvalite verejných inštitúcií v krajinách V4. Na Slovensku dosahuje najvyššie celkové hodnotenie Stredné Slovensko (−0,55), zatiaľ čo najnižšie Bratislavský kraj (−1,11), predovšetkým v dôsledku nepriaznivého hodnotenia korupcie. Z porovnávaných regiónov dosahuje najpriaznivejšie skóre Praha (0,03), zatiaľ čo výrazne záporné hodnoty vykazujú aj vybrané regióny Poľska a Maďarska. EQI tak dopĺňa národné hodnotenia BIPA a WGI o informácie o územných rozdieloch v kvalite verejných služieb a inštitúcií. Vzhľadom na odlišnú úroveň a predmet merania však jeho výsledky nemožno interpretovať ako priame hodnotenie celkovej výkonnosti národnej administratívy.

Najhoršie hodnotený podľa EQI bol bulharský región Severozapaden (-2,42), bulharský Yuzhen tsentralen (-2,26) a talianska Sicilia (-2,06). Na prvých miestach sa umiestnili regióny Åland vo Fínsku (2,59), a dánske regióny Nordjylland (2,10) a Midjylland (1,94). Najvyššie hodnotená kvalita služieb bola vo fínskom regióne Åland (2,49), fínskom Pohjois-ja Itä-Suomi (1,87) a dánskom Nordjylland (1,86). V nestrannosti ako boli najhoršie hodnotenými regiónmi talianska Sicilia (-2,45), bulharský Yuzhen tsentralen (-2,29) a taliansky región Molise (2,15). Na prvých priečkach v nestrannosti sa umiestnili fínsky Åland (2,81), dánsky Nordjylland (2,01) a švédsky Mellersta Norrland (1,98). Najhoršie hodnotenými regiónmi podľa korupcie sa stali bulharské regióny Severozapaden (-2,56) a Yugozapaden (-1,81) a rumunský región Sud-Muntenia (-1,60) na spoločnej priečke so slovenským Bratislavským

krajom. Najlepšie hodnotené regióny v oblasti korupce sú dánsky región Nordjylland (2,14), fínsky región Åland (2,09) a dánsky región Sjælland (2,04).

Eurobarometer dopĺňa hodnotenie výkonnosti verejnej správy o perspektívu občanov, najmä prostredníctvom dôvery vo verejné inštitúcie a spokojnosti s administratívnymi službami.

Tabuľka 6: Dôvera vo vládu v krajinách V4, 2025 (%)

Krajina	Dôveruje vláde	Nedôveruje vláde
Poľsko	45	49
Maďarsko	41	55
Česká republika	29	67
Slovensko	26	72
Priemer EÚ27	33	63

Zdroj: Standard Eurobarometer 104, 2025.
Poznámka: Najnovšie údaje sú dostupné za r. 2025

Najvyššiu dôveru vo vládu vykazuje Poľsko (45 %), zatiaľ čo Slovensko dosahuje najnižšiu hodnotu v rámci V4 (26 %), pod priemerom EÚ (33 %). Podľa Flash Eurobarometer 567 dosahuje spokojnosť s administratívnymi službami na Slovensku 40 %, rovnako ako v Poľsku, čo je menej než priemer EÚ (45 %). Rozdiely medzi dôverou vo vládu a spokojnosťou so službami potvrdzujú, že tieto ukazovatele zachytávajú odlišné aspekty fungovania verejných inštitúcií. Eurobarometer preto predstavuje doplnkový, prevažne percepčný nástroj hodnotenia výkonnosti verenej správy.

Podľa Eurobarometru najviac dôverujú vláde občania v Luxembursku (71 %), čo predstavuje najviac v Európskej únie. Na druhom mieste je Turecko (59 %), nasledované Gruzínskom (54 %). Naopak, najvyššia nedôvera vo vládu v Európskej únii a zároveň v krajinách sledovaných Eurobarometrom je vo Francúzsku (86 %), v Grécku (79 %) a v Holandsku (73 %).

Freedom House hodnotí politické práva a občianske slobody, čím poskytuje informácie o demokratickom a inštitucionálnom prostredí fungovania verejnej správy, nie však priame meranie jej výkonnosti.

Tabuľka 7: Hodnotenie krajín V4 podľa Freedom in the World 2026

Krajina	Celkové skóre (0–100)	Kategória
Česká republika	95	Sloboda
Slovensko	88	Sloboda
Poľsko	82	Sloboda
Maďarsko	65	Čiastočná sloboda

Zdroj: Freedom House, Freedom in the World 2026.
Poznámka: Najnovšie údaje sú dostupné za r. 2026

Najvyššie hodnotenie dosahuje Česká republika, nasledovaná Slovenskom a Poľskom, zatiaľ čo Maďarsko je zaradené do kategórie čiastočná sloboda. Slovensko tak dosahuje priaznivejšie hodnotenie demokratického prostredia než Poľsko, hoci podľa WGI Government Effectiveness vykazuje nižšiu administratívnu výkonnosť. Tento rozdiel potvrdzuje potrebu rozlišovať medzi kvalitou demokratického vládnutia a výkonnosťou verejnej správy. Freedom House preto predstavuje predovšetkým kontextový nástroj medzinárodného porovnávania.

Najnižšie hodnotenie dosahujú okupované územia Ukrajiny s hodnotením -1 nasledované Južným Sudánom a Tibetom s hodnotením 0. Pri okupovaných ukrajinských územiach

a Tibete však Freedom House upozorňujú, že sa jedná územia, nie nezávislé krajiny. Z krajín Európskej únie je najnižšie hodnoteným práve Maďarsko (0,65). Naopak, najvyššie hodnotenou krajinou Európskej únie aj sveta je Fínsko (100), nasledované Novým Zélandom, Nórskom, Švédskom (0,99) a Írskom (0,98).

Varieties of Democracy (V-Dem) umožňuje hodnotiť demokratické a politicko-inštitucionálne charakteristiky krajín prostredníctvom viacerých indexov.

Tabuľka 8: Hodnotenie krajín V4 podľa V-Dem Liberal Democracy Index, 2025

Krajina	**LDI (0–1)**
Česká republika	0,79
Slovensko	0,65
Poľsko	0,57
Maďarsko	0,32

Zdroj: V-Dem Dataset v16 (2026)
Poznámka: Najnovšie údaje sú dostupné za r. 2025. Vyššie skóre predstavuje priaznivejšie hodnotenie.

Podľa Liberal Democracy Index (LDI) za rok 2025 dosahuje v rámci V4 najvyššie hodnotenie Česká republika, nasledovaná Poľskom, Slovenskom a Maďarskom. Slovensko tak dosahuje menej priaznivé hodnotenie demokratického prostredia než Česká republika a Poľsko, ale výrazne priaznivejšie než Maďarsko. Výsledky sú čiastočne konzistentné s hodnotením Freedom House, pričom oba nástroje identifikujú najpriaznivejšie postavenie Českej republiky a najmenej priaznivé postavenie Maďarska. V-Dem však zachytáva predovšetkým kvalitu demokratických inštitúcií, občianske práva a mechanizmy kontroly výkonu verejnej moci, nie administratívnu výkonnosť. Preto predstavuje kontextový nástroj, ktorého výsledky nemožno priamo porovnávať so skóre BIPA alebo WGI Government Effectiveness.

Podľa LDI sa na v rámci sledovaných krajín na najvyšších miestach umiestnilo Dánsko (0,88), čo je zároveň najvyššie hodnotenou krajinou Európskej únie, Švédsko a Nórsko (0,85) a Švajčiarsko spoločne s Estónskom (0,84). Naopak, najnižšie hodnotené krajiny sú Afganistan spolu s Nikaraguou (0,02), Sudán s Turkmenistanom (0,03) a pätica krajín Bielorusko, Čína, Venezuela, Jemen a Tadžikistan (0,04). Z krajín Európskej únie je najnižšie umiestnenou krajinou Maďarsko (0,32).

EUPACK (European Public Administration Country Knowledge) umožňuje kvalitatívne porovnanie administratívnych systémov krajín V4 na základe národných správ za rok 2024. Hodnotenia poukazujú na spoločné reformné výzvy, najmä v oblasti strategického riadenia, koordinácie verejných politík, profesionalizácie štátnej služby a digitalizácie. V prípade Slovenska správa identifikuje predovšetkým fragmentáciu verejnej správy, nedostatočnú koordináciu a obmedzené využívanie dôkazov pri tvorbe verejných politík. EUPACK poskytuje informácie o inštitucionálnych a procesných charakteristikách administratívnych systémov, ktoré môžu pomôcť vysvetliť rozdiely identifikované prostredníctvom BIPA a WGI. Keďže však ide o prevažne deskriptívne a diagnostické hodnotenia bez jednotného kompozitného skóre, výsledky neumožňujú zostaviť metodologicky podložené poradie krajín V4.

OECD Public Governance Reviews poskytujú hĺbkové hodnotenia fungovania verejnej správy a identifikujú oblasti vyžadujúce reformy. Hodnotenie Slovenska je dostupné z roku 2015 a poukázalo na potrebu posilniť koordináciu verejných politík, analytické kapacity a modernizáciu štátnej služby, zatiaľ čo hodnotenie Českej republiky z roku 2023 zdôraznilo strategické riadenie, digitalizáciu a systematickejšie využívanie dôkazov pri tvorbe politík. Tieto zistenia naznačujú čiastočne podobné reformné výzvy, avšak vzhľadom na rozdielne obdobia, tematické zameranie a dostupnosť hodnotení nie je možné uskutočniť systematické

aktuálne porovnanie všetkých krajín V4. OECD Public Governance Reviews preto predstavujú predovšetkým doplnkový diagnostický nástroj umožňujúci hlbšiu interpretáciu administratívnej výkonnosti, nie zostavenie medzinárodného poradia krajín.

ZÁVER

Cieľom článku bolo identifikovať a systematizovať vybrané medzinárodné koncepty hodnotenia výkonnosti verejnej správy, posúdiť ich konceptuálne a metodologické charakteristiky a analyzovať možnosti ich využitia pri porovnávaní Slovenska s ostatnými krajinami V4. Výsledky potvrdzujú, že medzinárodné hodnotenie výkonnosti verejnej správy je charakteristické značnou konceptuálnou a metodologickou heterogenitou, ktorá významne ovplyvňuje možnosti interpretácie a porovnávania výsledkov.

Na základe analýzy bolo identifikovaných deväť hodnotiacich nástrojov rozdelených do troch skupín: komplexné a viacrozmerné hodnotiace rámce, parciálne a tematicky orientované indikátory a kvalitatívne diagnostické hodnotenia. Ich porovnanie ukázalo, že jednotlivé nástroje sa odlišujú nielen rozsahom hodnotenia, ale predovšetkým predmetom merania, charakterom vstupných údajov a spôsobom operacionalizácie výkonnosti. Za osobitne významné považujeme rozlišovanie medzi priamym hodnotením výkonnosti verejnej správy a hodnotením širších inštitucionálnych a demokratických podmienok fungovania verejnej správy.

Empirická analýza krajín V4 poukázala na rozdiely v relatívnom postavení Slovenska podľa jednotlivých nástrojov. Podľa BIPA dosahuje Slovensko porovnateľné celkové skóre s Českou republikou a Poľskom, avšak s odlišným profilom hodnotených dimenzií. WGI Government Effectiveness poukazuje na menej priaznivé postavenie Slovenska v porovnaní s oboma krajinami, pričom údaje za rok 2025 naznačujú ďalšie zhoršenie jeho hodnotenia. Výsledky Eurobarometra a Freedom House zároveň dokumentujú, že hodnotenie dôvery občanov a demokratického prostredia nemusí zodpovedať výsledkom indexov administratívnej výkonnosti. Regionálne údaje EQI navyše poukazujú na rozdiely v kvalite verejných inštitúcií v rámci jednotlivých krajín. Kvalitatívne hodnotenia EUPACK a OECD Public Governance Reviews dopĺňajú tieto zistenia o identifikáciu konkrétnych administratívnych problémov a reformných potrieb.

Hlavným zistením výskumu je, že rozdielne postavenie krajín v medzinárodných hodnoteniach nemožno automaticky interpretovať ako rozpor medzi výsledkami jednotlivých nástrojov. Odlišnosti môžu vyplývať zo samotného konceptuálneho vymedzenia hodnoteného javu, výberu indikátorov, použitých údajov a metodiky agregácie. Medzinárodný benchmarking založený výlučne na porovnávaní celkových skóre preto poskytuje len čiastočný obraz o výkonnosti verejnej správy. Analyticky prínosnejšie je kombinovanie agregovaných indexov s dezagregovanými indikátormi a kvalitatívnymi diagnostickými hodnoteniami, pričom je nevyhnutné rešpektovať ich obsahovú a metodologickú odlišnosť.

Ďalší výskum hodnotenia výkonnosti verejnej správy by sa mal zamerať na podrobnejšiu analýzu vybraných dimenzií administratívnej výkonnosti, overovanie konzistentnosti výsledkov medzi jednotlivými konceptami, nástrojmi a prepojenie medzinárodných indexov s konkrétnymi administratívnymi procesmi a výsledkami poskytovania verejných služieb.

Prínos článku spočíva v systematizácii medzinárodných hodnotiacich konceptov podľa ich vzťahu k výkonnosti verejnej správy a v identifikácii podmienok ich metodologicky korektného využitia. Výsledky naznačujú, že medzinárodné indexy by mali slúžiť predovšetkým ako východisko na identifikáciu oblastí vyžadujúcich podrobnejšie hodnotenie, nie ako samostatný a definitívny dôkaz celkovej výkonnosti verejnej správy.

GRANTOVÁ PODPORA

Vedecký príspevok je súčasťou riešenia projektu APVV-25-0564 Sociálno-ekonomické a inštitucionálne aspekty euroskepticizmu v krajinách Vyšehradskej štvorky.

LITERATÚRA

ADCROFT, A.; WILLIS, R. The (un)intended outcome of public sector performance measurement. *International Journal of Public Sector Management.* Online. 2005. Dostupné na: https://doi.org/10.1108/09513550510608859.

ALSHUWAIKHAT, H. M.; ADENLE, Y. A.; ALOTAISHAN, T. N. The development of a grey relational analysis-based composite index for environmental sustainability assessment: Towards a net-zero emissions strategy in Saudi Arabia. *Heliyon.* Online. 2023. Dostupné na: https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e18192.

ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S. New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review.* Online. 2013. Dostupné na: https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725757.

BARTOLACCI, F.; DEL GOBBO, R.; SOVERCHIA, M. Improving public services' performance measurement systems: Applying data envelopment analysis in the big and open data context. *International Journal of Public Sector Management.* Online. 2025. Dostupné na: https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2023-0186.

BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review.* Online. vol. 63 (2003), no. 5, pp. 586 – 606. Dostupné na: https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322.

BOYNE, G. A. Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management.* Online. vol. 22 (2002), no. 2, pp. 17 – 24. Dostupné na: https://doi.org/10.1111/1467-9302.00303.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Strategies for measuring performance in the public sector. *Public Administration and Development.* vol. 18 (1998), no. 3, pp. 219 – 229.

DAVIDESCU, A. A.; LOBONȚ, O.-R.; MANTA, E. M.; MIHIȚ, L. D.; ȚĂRAN, A.-M. Crossing chasms: A PLS approach to EU public sector performance assessment. *PLOS ONE.* Online. vol. 20 (2025), no. 6, art. e0325994. Dostupné na: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0325994.

GĘBCZYŃSKA, A.; BRAJER-MARCZAK, R. Review of selected performance measurement models used in public administration. *Administrative Sciences.* Online. vol. 10 (2020), no. 4, art. 99. Dostupné na: https://doi.org/10.3390/admsci10040099.

GREILING, D. Performance measurement: A remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management.* Online. 2006. Dostupné na: https://doi.org/10.1108/17410400610682488.

HAN, S.; KIM, H. W.; LEIGH, J.-H. Improvement of road safety management systems of local governments in Korea after evaluating related indicators. *Accident Analysis & Prevention.* Online. 2023. Dostupné na: https://doi.org/10.1016/j.aap.2023.107325.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration.* Online. vol. 69 (1991), no. 1, pp. 3 – 19. Dostupné na: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

LARSON, S. J. Performance, social equity and gender. In: *Handbook on gender and public administration*. Edward Elgar Publishing, 2022.

MELO, A. I.; MOTA, L. F. Public sector reform and the state of performance management in Portugal: Is there a gap between performance measurement and its use? *International Journal of Public Sector Management.* Online. 2020. Dostupné na: https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2019-0325.

NORMAN-MAJOR, K. How many Es? What must public administrators consider in providing for the public good? *Public Integrity.* Online. 2022. Dostupné na: https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1967010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity*. 4th ed. Oxford University Press, 2017.

SHI, J.; DAI, X.; DUAN, K.; LI, J. Exploring the performances and determinants of public service provision in 35 major cities in China from the perspectives of efficiency and effectiveness. *Socio-Economic Planning Sciences.* Online. 2023. Dostupné na: https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101441.

STAINER, A.; STAINER, L. Performance in public services: A total productivity approach. *International Journal of Business Performance Management.* Online. 2000. Dostupné na: https://doi.org/10.1504/IJBPM.2000.000083.

STECCOLINI, I.; SALITERER, I.; GUTHRIE, J. The role(s) of accounting and performance measurement systems in contemporary public administration. *Public Administration.* Online. 2020. Dostupné na: https://doi.org/10.1111/padm.12642.

TRAN, Y. T.; NGUYEN, N. P. The impact of the performance measurement system on the organizational performance of the public sector in a transition economy: Is public accountability a missing link? *Cogent Business & Management.* Online. 2020. Dostupné na: https://doi.org/10.1080/23311975.2020.1792669.

VAN THIEL, S.; LEEUW, F. L. The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review.* Online. vol. 25 (2002), no. 3, pp. 267 – 281. Dostupné na: https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661.

WAHEED, A. The performance diamond: Measuring public sector organisational performance. *International Journal of Business Performance Management.* Online. vol. 17 (2016), no. 1, pp. 65 – 88. Dostupné na: https://doi.org/10.1504/IJBPM.2016.073338.