

**MASARYKOVA UNIVERZITA  
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA**

# **VYBRANÉ PŘÍSTUPY, METODY A NÁSTROJE MANAGEMENTU REGIONÁLNÍ A MÍSTNÍ SPRÁVY A JEJICH KONTEXT**

Eduard Bakoš, Jan Šelešovský, David Špaček a kol.

**Brno, 2008**

**Autorský kolektiv:**

doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

(Úvod, kapitola 18, 24, vedoucí autorského kolektivu a editor textu)

Ing. Eduard Bakoš (kapitola 6, editor textu)

Ing. Jan Binek, Ph.D. (kapitola 18)

Ing. Petra Dvořáková (kapitola 10, 16)

Ing. Bc. Pavel Fišer (kapitola 7)

Ing. Jarmila Fojtíková (kapitola 19)

Ing. Petr Halámek, Ph.D. (kapitola 8, 11, 21)

Ing. Hana Jurajdová, Ph.D. (kapitola 23)

Ing. Mgr. Ladislav Kavřík (kapitola 22)

doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc. (kapitola 4)

Mgr. David Póč (kapitola 20)

Ing. Martin Pop (kapitola 5)

doc. Ing. Jaroslav Rektorič, CSc. (kapitola 2)

Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D. (kapitola 9)

Ing. David Špaček, Ph.D. (kapitola 1, 3, 12, 13, 14, 15, 17, editor textu)

Tato publikace vyšla s podporou MMR ČR v rámci projektu WB-11-05 – Management regionální a místní správy.

Lektoroval:

prof. Ing. Jiří Dvořák, DrSc.

© Eduard Bakoš, Jan Šelešovský, David Špaček a kol., 2008

ISBN 978-80-210-4698-6

## Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. AKTUÁLNÍ KONTEXT MANAGEMENTU REGIONÁLNÍ A MÍSTNÍ SPRÁVY .....</b>  | <b>7</b>  |
| 1. VEŘEJNÁ SPRÁVA A ŘÍZENÍ.....  | 7         |
| 2. INOVACE A VEŘEJNÁ SPRÁVA .....  | 14        |
| 2.1 <i>Současný stav inovačního prostředí ČR</i> .....   | 14        |
| 2.2 <i>Inovační systém ČR a jak jej aktivovat v regionech</i> .....  | 17        |
| 2.2.1 Posilování regionální spolupráce v oblasti inovační politiky.....  | 17        |
| 2.2.2 Stimulace podpor inovační aktivity z regionální úrovně.....  | 18        |
| 2.2.3 Podpora klastrů .....  | 18        |
| 2.2.4 Zvyšování znalostní základny o inovacích .....   | 18        |
| 2.2.5 Posilování vazeb mezi VŠ, vědeckovýzkumnými institucemi a podnikatelským sektorem .....  | 18        |
| 2.2.6 Podpora celoživotního vzdělávání – kvalita lidského potenciálu.....  | 19        |
| 2.2.7 Spolupráce subjektů inovačního podnikání .....   | 19        |
| 2.3 <i>Inovační dimenze regionů (veřejné správy) podle Národní inovační politiky 2005-2010</i> .....   | 19        |
| 2.3.1 Regionální dimenze inovační politiky .....   | 19        |
| 2.3.2 Vzdělávací programy zaměřené na výzkumné a vývojové pracovníky a na manažery.....  | 21        |
| 2.3.3 Klastry – nástroje inovační politiky .....   | 21        |
| 3. ELEKTRONICKÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA.....  | 23        |
| 3.1 <i>Obecná charakteristika nástroje</i> .....   | 23        |
| 3.2 <i>Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě</i> .....  | 25        |
| 3.2.1 Principy veřejné správy .....  | 25        |
| 3.2.2 Elektronická veřejná správa a její potenciál.....  | 26        |
| 3.3 <i>Elektronická veřejná správa a kvalita regionální a municipální úrovně veřejné správy</i> .....  | 29        |
| 3.3.1 Shrnutí možnosti elektronické veřejné správy .....   | 29        |
| 3.3.2 Bariéry elektronické veřejné správy .....  | 30        |
| 4. VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ .....  | 32        |
| 4.1 <i>Vzdělávání úředníků veřejné správy jako systematický cyklus</i> .....   | 32        |
| 4.1.1 Analýza vzdělávacích potřeb jako východisko účinného vzdělávání.....   | 33        |
| 4.2 <i>Vzdělávání úředníků veřejné správy jako součást systému personálních činností</i> .....   | 37        |
| 5. ETIKA A ETICKÉ KODEXY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....   | 40        |
| 5.1 <i>Etika a veřejná správa</i> .....  | 40        |
| 5.2 <i>Transformace veřejné správy se zaměřením na otázku etiky</i> .....  | 41        |
| 5.3 <i>Etické kodexy ve veřejné správě</i> .....   | 41        |
| 5.4 <i>Implementace etiky do veřejné správy</i> .....  | 43        |
| 5.5 <i>Problémové oblasti etiky</i> .....  | 44        |
| 6. KRIZOVÉ ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....   | 46        |
| 6.1 <i>Legislativa</i> .....   | 46        |
| 6.2 <i>Systém krizového řízení v ČR</i> .....  | 47        |
| 6.3 <i>Systém krizového řízení na regionální a místní úrovni</i> .....   | 48        |
| 6.3.1 Role a postavení orgánů veřejné správy na úrovni kraje a obce dle krizového zákona a zákona o integrovaném záchranném systému (aplikace těchto zákonů) ..... | 48        |
| 6.3.2 Role a postavení orgánů krizového řízení v praxi dle potřeb jednotlivých krajů .....   | 52        |
| 6.3.3 Role a postavení orgánů krizového řízení v praxi dle potřeb jednotlivých obcí s rozšířenou působností – příklad Jihomoravského kraje.....                    | 53        |
| <b>II. NÁSTROJE STRATEGICKÉHO A PROGRAMOVÉHO CHARAKTERU.....</b>   | <b>55</b> |
| 7. STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ .....  | 55        |
| 7.1 <i>Obecná charakteristika nástroje</i> .....   | 55        |
| 7.2 <i>Přínosy a využití strategického plánování, řízení a rozhodování ve veřejném sektoru a ve veřejné správě</i> .....   | 59        |
| 7.3 <i>Strategické plánování, rozhodování a řízení jako nástroj snižování výdajů a zvyšování příjmů</i> .....  | 61        |
| 8. PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ .....   | 65        |
| 8.1 <i>Obecná charakteristika</i> .....  | 65        |
| 8.1.1 <i>Nástroje pro řízení cílů</i> .....  | 66        |
| 8.1.2 <i>Nástroje pro řízení času</i> .....  | 68        |
| 8.2 <i>Možnosti využití ve veřejném sektoru, specifika použití ve veřejném sektoru</i> .....   | 70        |
| 8.3 <i>Využitelnost nástroje s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů</i> .....  | 71        |
| 9. MARKETINGOVÉ ŘÍZENÍ .....   | 74        |

|  |           |
|--|-----------|
| 9.1 Vymezení a důležitost marketingu v organizacích veřejného sektoru.....                   | 74        |
| 9.2 Marketingový mix .....   | 75        |
| 9.2.1 Produkt .....  | 75        |
| 9.2.2 Cena.....  | 76        |
| 9.2.3 Komunikace.....  | 76        |
| 9.2.4 Místo.....   | 77        |
| 9.2.5 Lidé.....  | 77        |
| 9.2.6 Materiální prostředí .....   | 78        |
| 9.2.7 Procesy .....  | 78        |
| 9.2.8 Partnerství.....   | 78        |
| 9.3 Postup marketingového řízení obce.....   | 79        |
| 9.3.1 Určení marketingového prostředí obce.....  | 79        |
| 9.3.2 Zabezpečení marketingového informačního systému .....                                  | 79        |
| 9.3.3 SWOT analýza.....  | 79        |
| 9.3.4 Positioning.....   | 80        |
| 9.3.5 Tržní segmentace.....  | 80        |
| 9.3.6 Sestavení marketingového mixu obce .....   | 81        |
| 9.4 Možné přínosy marketingu jako součástí řízení místní a regionální správy.....            | 81        |
| 10. SWOT ANALÝZA.....  | 82        |
| 10.1 Obecná charakteristika nástroje.....  | 82        |
| 10.2 Možnosti využití SWOT analýzy ve veřejném sektoru.....                                  | 85        |
| 10.3 Využitelnost SWOT analýzy s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů..... | 88        |
| Závěr .....  | 89        |
| 11. HODNOCENÍ PROGRAMŮ.....  | 90        |
| 11.1 Obecná charakteristika.....   | 90        |
| 11.1.1 Formy hodnocení.....  | 91        |
| 11.1.2 Úrovně hodnocení.....   | 91        |
| 11.1.3 Typy hodnocení .....  | 92        |
| 11.2 Rozdíl mezi hodnocením, monitoringem a auditem .....                                    | 93        |
| 11.3. Fáze a nástroje hodnocení.....   | 95        |
| <b>III. NÁSTROJE ŘÍZENÍ KVALITY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>                                  | <b>97</b> |
| 12. ŘÍZENÍ KVALITY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....  | 97        |
| 12.1 Charakteristiky kvality a jejího řízení.....  | 97        |
| 12.2 Kvalita a veřejný sektor a veřejná správa .....   | 97        |
| 12.2.1 Pojetí kvality ve veřejném sektoru a ve veřejné správě .....                          | 97        |
| 12.2.2 Kvalita a problémy jejího měření .....  | 99        |
| 12.3 Význam řízení kvality ve veřejné správě.....  | 102       |
| 13. BENCHMARKING .....   | 105       |
| 13.1 Obecná charakteristika nástroje.....  | 105       |
| 13.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě .....                          | 105       |
| 13.3 Potenciál využití nástroje ve veřejné správě.....                                       | 108       |
| 13.4 Využívání nástroje v praxi České republiky.....   | 109       |
| 13.4.1 Vybrané informace o využití benchmarkingu ve veřejné správě ČR.....                   | 109       |
| 14. CAF .....  | 111       |
| 14.1 Obecná charakteristika nástroje.....  | 111       |
| 14.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě .....                          | 111       |
| 14.3 Potenciál využití nástroje ve veřejné správě.....                                       | 116       |
| 14.4 Využívání nástroje v praxi .....  | 118       |
| 14.4.1 Model CAF a praxe v ČR .....  | 118       |
| 15. EFQM.....  | 120       |
| 15.1 Obecná charakteristika nástroje.....  | 120       |
| 15.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě .....                          | 121       |
| 15.3 Potenciál využití nástroje ve veřejné správě.....                                       | 124       |
| 15.4 Využívání nástroje v praxi .....  | 126       |
| 15.4.1 Policie ČR.....   | 126       |
| 16. BALANCE SCORECARD .....  | 128       |
| 16.1 Obecná charakteristika nástroje.....  | 128       |
| 16.2 Možnosti využití metody BSC ve veřejném sektoru.....                                    | 129       |
| 16.3 Využitelnost metody BSC s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů.....   | 131       |
| 16.4 Využívání metody BSC v praxi.....   | 132       |
| 17. NORMY ISO .....  | 134       |
| 17.1 Obecná charakteristika nástroje.....  | 134       |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 17.2       | Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě .....                              | 135        |
| 17.2.1     | Série ISO 9000 .....  | 137        |
| 17.2.2     | Série ISO 14000.....  | 139        |
| 17.2.3     | ISO 17799 a ISO 27001.....  | 139        |
| 17.3       | Potenciál a překážky využití nástroje ve veřejné správě.....                                | 141        |
| <b>IV.</b> | <b>FINANČNÍ A KONTROLNÍ NÁSTROJE .....</b>  | <b>143</b> |
| 18.        | NOVÉ NÁSTROJE ROZPOČTOVÉ POLITIKY A FINANČNÍHO MANAGEMENTU .....                            | 143        |
| 18.1       | <i>Evropské požadavky na finanční systém ÚSC .....</i>                                      | <i>143</i> |
| 18.2       | <i>Reforma veřejných financí a inovace rozpočtové politiky .....</i>                        | <i>145</i> |
| 18.3       | <i>Ukazatele finančního hospodaření úsc .....</i>   | <i>147</i> |
| 19.        | MOŽNOSTI DAŇOVÉ OPTIMALIZACE .....  | 152        |
| 19.1       | Vymezení postavení územních samosprávných celků ve vztahu k daním .....                     | 152        |
| 19.1.1     | Obec a kraj jako příjemce daní .....  | 152        |
| 19.1.2     | Obec a kraj jako daňový subjekt.....  | 152        |
| 19.1.3     | Obec jako orgán daňotvorný.....   | 154        |
| 19.2       | Daňová optimalizace územních samosprávných celků .....                                      | 156        |
| 20.        | MOŽNOSTI ČERPÁNÍ ZDROJŮ Z EVROPSKÝCH FONDŮ .....  | 161        |
| 20.1       | <i>Regionální politika EU a její implementace v České republice .....</i>                   | <i>161</i> |
| 20.2       | <i>Veřejná správa a nové programovací období 2007 – 2013.....</i>                           | <i>163</i> |
| 20.3       | <i>Jak využít finanční pomoci EU pro jednotlivé oblasti rozvoje?.....</i>                   | <i>166</i> |
| 21.        | METODY EKONOMICKÉ ANALÝZY .....   | 170        |
| 21.1       | Obecná charakteristika.....   | 170        |
| 21.2       | Možnosti využití ve veřejném sektoru, specifika použití ve veřejném sektoru.....            | 174        |
| 21.3       | Využitelnost nástroje s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů .....        | 176        |
| 22.        | ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....   | 179        |
| 22.1       | Základní zásady.....  | 179        |
| 22.1.1     | Zásada transparentnosti .....   | 179        |
| 22.1.2     | Zásada rovného zacházení .....  | 179        |
| 22.1.3     | Zásada zákazu diskriminace .....  | 179        |
| 22.2       | Zadavatel.....  | 180        |
| 22.2.1     | Veřejný zadavatel .....   | 180        |
| 22.2.2     | Dotovaný zadavatel .....  | 180        |
| 22.3       | Postup zadavatele při výběrovém řízení.....   | 181        |
| 22.3.1     | Zadávací dokumentace .....  | 181        |
| 22.3.2     | Vyhodnocení nabídek.....  | 185        |
| 22.3.3     | Ukončení výběrového řízení.....   | 185        |
| 22.4       | Nové trendy.....  | 186        |
| 23.        | PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ .....                                  | 187        |
| 23.1       | Současnost .....  | 187        |
| 23.2       | Krajský úředník versus auditor.....   | 189        |
| 23.3       | Metodika přezkoumání .....  | 190        |
| 23.3.1     | Metodický pokyn .....   | 190        |
| 23.3.2     | Manuál pro audit ve veřejném sektoru.....   | 192        |
| 23.3.3     | Směrnice KA ČR.....   | 193        |
| 23.3.4     | Mezinárodní auditorské standardy .....  | 195        |
| 24.        | FINANČNÍ KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....  | 197        |
| 24.1       | <i>Třístupňová organizační struktura finanční kontroly a systémy finanční kontroly.....</i> | <i>197</i> |
| 24.2       | <i>Veřejnosprávní kontrola a finanční kontrola podle mezinárodních smluv.....</i>           | <i>200</i> |
| 24.3       | <i>Vnitřní kontrolní systém.....</i>  | <i>203</i> |
| 24.4       | <i>Metody a postupy uplatňované při finanční kontrole .....</i>                             | <i>205</i> |
| LITERATURA | .....   | 207        |
| PŘÍLOHY    | .....   | 210        |

## Úvod

Podstatnou součástí probíhající reformy veřejné správy v ČR je proces reformy územní samosprávy. Je známo, že v ČR byl zvolen spojený model veřejné správy, kdy stát delegoval řadu svých pravomocí na kraje a obce. Proto klíčovými prvky tohoto procesu byl vznik krajské samosprávy, zánik okresních úřadů a přenos jejich kompetencí na nově vzniklou kategorii obcí s rozšířenou působností. Nicméně reforma územní samosprávy nadále pokračuje.

Součástí reformy veřejné správy nebyla jen nová struktura veřejné správy v ČR a redefinice a redistribuce kompetencí mezi krajem a obcemi III., II. a I., ale také **změny v nástrojích a metodách řízení**. Mezi ně náleží především metody řízení kvality jako je Benchmarking, CAF, BSC, EFQM a ISO normy. Dále nástroje strategického řízení (strategické plánování, projektové řízení, SWOT analýza, marketing, rozpočtový a finanční management) a podpůrné nástroje jako je „e-government“, který se v určité fázi vývoje stává kategorií strategického charakteru.

Smyslem této publikace je osvětlit **význam a genezi uvedených nástrojů**, jejich teoretické předpoklady a možnosti uplatnění v územní veřejné správě. Je zřejmé, že význam řízení kvality veřejné správy a strategického řízení územních samosprávných celků bude v následujícím období narůstat. Svůj vliv na to bude mít nejen prohlubující se reforma veřejné správy, spjatá s procesy decentralizace a demokratizace, ale jistě také naše členství v EU. Implementace požadavků EU do místních a regionálních podmínek a možnosti několikanásobného čerpání z evropských zdrojů v novém programovém období 2007 – 2013 jen umocňuje funkci dlouhodobých nástrojů řízení územních samosprávných celků.

# I. Aktuální kontext managementu regionální a místní správy

---

## 1. Veřejná správa a řízení

Veřejná správa je v teoretické, ale i praktické rovině problematikou mezioborovou. Její vymezení se v rámci vědních disciplín ekonomických a neekonomických (zejména juristických) nemusí vždy krýt. Obě velmi hrubě nazvané skupiny vědních disciplín se však shodnou na tom, že veřejná správa obecně je specifickým druhem účelové činnosti a jako činnost účelovou, tj. činnost snažící se uspokojit určité potřeby, ji lze považovat i za kategorii ekonomickou.<sup>1</sup> Většina přístupů rovněž říká, že veřejná správa jako řídicí složka veřejného sektoru je charakteristická určitými specifickými rysy. **Specifičnost veřejné správy, tzn. znaky, kterými se odlišuje od institucí správy soukromé,** je konkretizována především přiřazením:

a) *veřejnoprávního charakteru* subjektu veřejného spravování (tzn. subjektivita veřejné moci – možnost vynutit právem předpokládané chování s využitím právem upravených nástrojů – pravomoci a působnosti, včetně využití obrany ve formě právem vymezených opravných prostředků). S veřejnou mocí podle Průchy imanentně souvisí nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.

b) *objektu řízení*, za který jsou považovány „veřejné záležitosti“ legitimované „veřejným zájmem“, a

c) *zákonným založením subjektu i objektu veřejného spravování*, tzn. zásady ústavnosti a zákonnosti, která zahrnuje i dodržování demokratických hodnot zakotvených v základních právních dokumentech.<sup>2</sup>

Všechny tři odlišující charakteristiky jsou integrální součástí „veřejnosti“ spravování, nebo jak píše Průcha „veřejnoprávností“ veřejné správy.<sup>3</sup> Česká literatura obecného správního práva se shodne na tom, že veřejná správa je svou podstatou vykonávána ve veřejném zájmu a že je na rozdíl od správy soukromé více vázána práva – subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost. Hendrych v této souvislosti dodává, že soukromá správa je spojována často s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské.<sup>4</sup> Upozorňuje také na to, že rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní, což se podle jeho názoru projevuje zejména u samosprávných svazcích.

Relativně větší volnost v oblasti rozpracování cílů a úkolů je právními předpisy přiznávána územní samosprávě, což ovlivňuje i míru volnosti pro zavádění různých inovačních prvků. To logicky vyplývá z jejího moderního vymezování, které v evropském kontextu obsahuje například *Evropská charta místní samosprávy*. Charta rozumí samosprávou (nikoliv pouze na lokální úrovni) právo a schopnost uspořádat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní zodpovědnost a ve vlastním zájmu. V současné době je podle Pomahače spíše než odvozenost samosprávy od státu zdůrazňováno právo na samosprávu jako základní právo. Podle tohoto pojetí jsou místní samospráva a státní správa souvztažnými spolu a vedle sebe působícími projevy veřejné správy s tím, že zákony mohou upřesňovat samosprávnou

---

1 Srovnej Hendrych, D. Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 14.

<sup>2</sup> Srov. Průcha, P. Opus citatum, s. 29.

<sup>3</sup> Srov. tamtéž, s. 33.

<sup>4</sup> Hendrych, D. et al. Správní právo (Obecná část). Praha: C. H. Beck 2003, s. 5.



působnost jen v mezích ústavně zaručeného práva na samosprávu a v souladu s uplatněním principu subsidiarity.<sup>5</sup> Tento princip vymezuje rovněž Evropská charta místní samosprávy takto: „Veřejné záležitosti by měly být vykonávány přednostně těmi úřady, které jsou nejbližší občanovi. Alokace kompetence jinému úřadu by měla zohledňovat rozsah a povahu úkolů a požadavky na efektivnost a hospodárnost.“<sup>6</sup>

Velká část diskuze se v současných správně-vědních textech týká vymezení **rozdílů a spojitostí správy a řízení**. Ztotožňování správy a řízení je podle Hendrycha spojené s postupující změnou dosavadního administrativního pojetí veřejné správy na cílově orientované řízení veřejných úkolů, které se uvolňuje od rigidního právního rámce, podobně jako je tomu v soukromém sektoru. Toto pojetí je v současnosti rozpracováváno v konceptech **(New) Public Managementu**, které byly a jsou někdy až ideologickou součástí reformem veřejné správy usilujících o modernizaci zaváděním prvků manažerismu zdůrazňujících roli trhu ve veřejném sektoru. Podle Hendrycha „nejde o to nahradit pojem veřejné správy pojmem management, ale dosáhnout toho, aby správní úřady i orgány samosprávy měly lepší nástroje a volnější ruce k efektivnímu plnění úkolů při plném zachování odpovědnosti za jejich plnění.“<sup>7</sup>

### a) New Public Management

Přístup **New Public Management (NPM)** obecně vyžaduje vzrůstající zapojování manažerských nástrojů z oblasti podnikatelských (tj. zejména ziskových) aktivit do činností sektoru veřejného (tj. principiálně neziskového) na základě hesla „*management is management*“ (řízení je řízení) a „*let the managers manage*“ (nechte manažery řídit). Správa založená na vázanosti právem má být podle extrémnějších podob tohoto přístupu k řízení ve veřejné správě nahrazena formami řízení vlastním podnikatelským subjektům. Zastánci směru NPM požadují, aby veřejná správa nejen převzala techniky správy podnikatelských subjektů, ale i určující hodnoty podnikatelských činností. Předními hodnotami se tak mají podle tohoto přístupu k řízení ve veřejné správě stát známé 3E (*efficiency, effectiveness, economy*).

Podle *Nemce a Wrighta* NPM kombinuje mnoho prvků, které byly dříve spojovány s manažery v podnikatelském sektoru, a to:

- zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení vysoké kvality poskytovaných služeb;
- konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem při poskytování služeb;
- tržně orientovaný přístup, v němž jsou občané vnímáni jako spotřebitelé, které je třeba uspokojit a kteří rozhodují o nákupu služeb, a konečně;
- vysokou úroveň zodpovědnosti za výsledky manažera.<sup>8</sup>

Podle Kuda je potom NPM charakterizován následujícími zamýšlenými přesuny důrazu:

- z procesu vytváření politik (policy-making) na dovednosti řídit;
- z procesu na výstup;
- z organizovaných hierarchických systémů k záměrně více konkurenční bázi pro poskytování veřejných služeb;
- z pevného platu k platu variabilnímu a
- z uniformních a všem přístupných veřejných služeb k jejich variabilní struktuře s důrazem na ustanovení smluv.

Nosnými termíny této teorie jsou privatizace, outsourcing, deregulace, public-private

<sup>5</sup> Srovnej Pomahač, R., Vidláková, O. Opus citatum, s. 63.

<sup>6</sup> Odstavec 3 článku 4 dokumentu the European Charter of Local Self Government (Council of Europe, 1989, dokument je dostupný zde <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>).

<sup>7</sup> Hendrych, D. Opus citatum, 2003, s. 18.

<sup>8</sup> Wright, G. Nemec, J. Management veřejné správy: Teorie a praxe (Zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy). EKOPRESS 2002, s. 16.



partnership (*PPP*) a jiné formy spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem, které se staly alternativou k tradiční restrukturalizaci vlády (na všech jejích úrovních).<sup>9</sup>

Pro znázornění základních myšlenek směru NPM bývá často citován Hughes. Podle něho termíny jako veřejná politika, veřejná správa a public management odkazují vždy v podstatě na tutéž věc, kterou představuje to, jak jsou jednotlivé správní části vlády organizovány, jak zpracovávají informace a produkují výstupy v podobě politik, právních předpisů nebo statků a služeb. Pojem veřejná správa Hughes používá především pro označení akademických studií veřejného sektoru<sup>10</sup>. Ve své knize zdůrazňuje „posun paradigmatu“ z tradičního modelu veřejné správy, který hrál ve veřejné správě dominantní roli do poloviny 80. let dvacátého století, k manažerismu nebo též „public managementu“. Změna souvisí především s ekonomickými problémy, které se objevily v průběhu 80. let dvacátého století a které vedly k tomu, že vlády začaly přehodnocovat své „byrokracie“ a začaly požadovat změny.

Hughes rozpracovává myšlenku, že tradiční model správy je založen na byrokracii a public management na trhu. Paradigma public managementu vychází podle něho z odlišných teoretických základů, který představuje především ekonomie a management soukromé sféry (private management). Nový přístup má zdůrazňovat výsledky, zaměření se na klienty, výstupy a výsledky a využívá poznatků managementu podle cílů, měření výkonnosti a užití typově tržních mechanismů. Funkce správy jsou podle Hughese užší než funkce managementu, spravování je jeho součástí. Základní rozdíl je ve významové odlišnosti mezi „sloužit“ a „kontrolovat výsledky nebo dosahovat výsledků“. Hughes upozorňuje, že změny se však dosud odehrály především v teorii než v praxi.

Tradiční model veřejné správy je podle Hughese založen na následujících „základních principech“:

- a) *princip byrokracie*, který vyžaduje se, aby se vláda (v širokém smyslu) organizovala na základě principů hierarchie;
- b) *princip jedné nejlepší cesty*, kdy pro činnost administrátorů byly stanoveny komplexní manuály, které měly vymezovat jednu nejlepší cestu pracovního postupu;
- c) *princip byrokratického poskytování statků a služeb* - pokud se vláda stala subjektem veřejné politiky, automaticky je považována za přímého poskytovatele statků a služeb prostřednictvím byrokracie;
- d) *princip dichotomie správy a politiky* - politika a správa měly být striktně oddělovány; správa měla být instrumentem, který měl vykonávat pouze instrukce, zatímco záležitosti politiky nebo strategie měly být vyhrazeny politickému vedení.
- e) *princip, že motivace jednotlivých úředníků* (public servants) *vyplývá z veřejného zájmu*;
- f) veřejná správa byla považována za specifickou aktivitu a na základě toho byla vyžadována *profesionálnost byrokracie, neutralita, anonymita, celoživotní zaměstnání a schopnost „rovně“ sloužit jakémukoli politickému vůdci*,
- g) úkolem veřejné správy (public service) bylo plnit obsah instrukcí, které byly vymezeny jinými, a to bez osobní odpovědnosti za výsledky.

Tradiční model se dostal podle Hughese do rozporu s realitou kvůli následujícímu:

- a) byrokracie je sice mocná, avšak nepracuje podle výše uvedených předpokladů za všech okolností a může být zdrojem určitých negativních následků;
- b) snaha najít jednu nejlepší cestu selhává a může vést k rigiditě. Proto jsou v rámci vlády

---

<sup>9</sup> Srovnej Kudo, H.: Between the 'governance' model and the Policy Evaluation Act: New Public Management in Japan. In International Review of Administrative Sciences, Volume 69, Number 4, December 2003, SAGE Publications, s. 483.

<sup>10</sup> Srov. Hughes, Owen E. Public Management and Administration - An Introduction. New York: Palgrave MacMillan 2003, s. 8.

zaváděny flexibilní manažerské systémy, jejich průkopníkem byl soukromý sektor;

c) byrokratické poskytování není jediným způsobem poskytování státních a služeb;

d) politické a administrativní záležitosti jsou v reálu již velmi dlouhou dobu navzájem propletené. Veřejnost požaduje lepší mechanismus odpovědnosti. Separace světa politiky a správy je podle Hughese nerealistická, protože „tradiční forma jednoduše nereflktuje extenzivní, manažerskou a ‘policy-making‘ roli, kterou moderní veřejná služba vykonává... Úředníci mají rovněž důležitou manažerskou roli, která je důležitější než pouhé spravování nebo následování instrukcí.“<sup>11</sup>

e) I když mohou existovat úředníci, jejichž motivace vychází z veřejného zájmu, jeví se v současné době jako nesporné, že mohou rovněž konat pro své vlastní výhody nebo výhody jejich úřadu (agency);

f) Případy neobvyklých zaměstnaneckých podmínek ve veřejné správě začínají oslabovat, a to především na základě změn, které se odehrály v soukromém sektoru, kde je celoživotní zaměstnání raritou;

g) Úkoly veřejného sektoru jsou v současnosti považovány za více manažerské, což znamená, že vyžadují někoho, kdo je odpovědný za dosahování výsledků.

Hughes také tvrdí, že řízení veřejné správy zahrnuje správu, ale také zahrnuje její organizaci, aby dosáhla cílů s maximální účinností, stejně jako neoddělitelnou zodpovědnost za výsledky. Tyto dva prvky nejsou podle něho vždy obsaženy v tradičním správním systému. Veřejná správa se zaměřuje na proces, postupy a nástroje, zatímco řízení veřejné správy obsahuje mnohem víc. Místo pouhého sledování instrukcí se manažeři veřejné správy zaměřují na dosahování výsledků a přijímání zodpovědnosti.<sup>12</sup> Hughes však upozorňuje na **výrazný nedostatek praxe, kdy byly manažerské změny podníceny z centra, aniž by byla následně věnována dostatečná pozornost procesu jejich implementace.**

Hughes ve své knize vychází z **rozdílů mezi soukromým a veřejným sektorem** a uvádí následující důvody, pro které nejsou a nemůžou být tyto dva sektory totožné:

a) rozhodnutí veřejného sektoru mohou mít donucovací charakter - občané mohou být donuceni chovat se v souladu s něčím a v případě nesouladu mohou čelit sankcím;

b) ve veřejném sektoru existují odlišné formy odpovědnosti - zatímco management je teoreticky odpovědný vlastníkům (akcionářům), zaměstnanec veřejného sektoru (public employee) je odpovědný politickému vedení, zastupitelskému sboru, veřejnosti a různým složkám justičního systému;

c) manažer ve veřejném sektoru se musí potýkat s vnější agendou, která je převážně určována politickým vedením. Tím se liší od manažera v organizaci, kde je sdílena na všech úrovních motivace vydělat peníze;

d) pro veřejný sektor jsou charakteristické přirozená obtížnost měřit výstup (output) nebo efektivnosti (efficiency) produkce. Chybí zde kritéria analogická zisku v soukromém sektoru.

e) pouhý rozměr a rozmanitost veřejného sektoru je podle Hughese důsledkem obtížnosti jeho kontroly nebo koordinace. Pro tyto odlišnosti Hughes také uzavírá, že veřejný sektor potřebuje vlastní formu managementu, nikoliv pouze podobu vypůjčenou ze soukromého sektoru.

## **b) Koncept Good Governance**

Na rozpor v synonymickém užívání slov správa a řízení upozorňuje přístup, který často staví na kritice NPM a který je v posledních letech anglickou terminologií označován jako (**good**) **governance**. Termín governance je v současnosti obecně vymezován jako způsob ovládnutí

<sup>11</sup> Hughes, O. E. Opus citatum, s. 33.

<sup>12</sup> Wright, G.; Nemeč, J. Opus citatum, s. 16.

státu nebo organizace, tzn. způsob uplatnění moci ve správě při řízení veřejných záležitostí. Toto obecné vymezení koresponduje i s definicí přijímanou OECD, na jehož půdě je v současné době více než samotný pojem veřejná správa používán právě termín *governance*, jehož je veřejná správa součástí. Pojem je v rámci OECD užíván pro vyjádření způsobu, kterým společnost kolektivně řeší své problémy a uspokojuje své potřeby (viz např. OECD: *Local Partnership for Better Governance*, 2001).

Spojení *good governance* zdůrazňuje myšlenky demokracie v oblasti řízení veřejných záležitostí spolu s nutností zavést její participativní charakter a posílit tak její pluralitní charakter. Koncept vychází z myšlenky, kterou vyjadřuje Pomahač následovně: „*Problémem administrativního státu bylo především patrné selhání partnerství a participace, nikoli nápadný administrativní růst a nesnesitelná ekonomická náročnost.*“<sup>13</sup> V zahraniční literatuře bývá tento negativní fenomén označován jako **nedostatek důvěry** společnosti v instituce veřejné moci, nebo též jako **demokratický deficit** mezi vládou a jejími konstituenty.

Zastánci přístupu *good governance* ve veřejné správě vytýkají konceptu NPM omezenost jeho zaměření - „*Veřejný duch, soucit a tolerance, rovnost, solidarita a sdílená odpovědnost nemají v tomto 'novém' hodnotovém systému žádné místo, v tomto systému kde 'svoboda' a 'demokracie' koexistují vedle sociálního darwinismu.*“<sup>14</sup> Změna zaměření NPM z procesu na výstup nebere podle nich v úvahu, že demokracie je vlastně procesem. Je možné zde narazit také **pojetí efektivnosti**, které se nekryje se standardním vymezováním tohoto termínu v ekonomii- například Dahl v textu o efektivním způsobu vládnutí říká: „*Efektivnost zde chápou tak, že orgány státní moci se zabývají problematikou, kterou občané považují za důležitou a aktuální a o níž jsou přesvědčeni, že si žádá řešení.*“<sup>15</sup>

Především je v přístupu *good governance* všeobecně **kritizováno pojetí role občanů v přístupu NPM** a opomenutí myšlenek demokracie. Podobný typ kritiky je nosnou myšlenkou knihy *Citizens and the New Governance - Beyond New Public Management* (Rouban, L. et al. 1999). V této knize například Sjöblom upozorňuje na to, že nedávné reformy ve Finsku zdůrazňovaly spíše hospodárnost, než demokracii. Carsten Greve a Peter Kragh Jespersen zde kritizují, že reformy v duchu NPM tendují k nahrazení tradičních etických hodnot jako je ekvita a právní zásada ochrany základních práv jednotlivců svým důrazem na neustálou ekonomickou racionalizaci všech aktivit, a zastiňují koncept občanských práv a především právo participace. Podle Barbary Liegl koncept NPM nazírá na občany více v jejich ekonomické dimenzi – jako na plátce daní – a zanedbává sociální a politické dimenze konceptu občanství.

Směr NPM staví podle zastánců *good governance* občany do příliš úzké pozice spotřebitele/konzumenta (angl. *consumer*); občané mají být v rámci teorie NPM konzultováni pouze jako uživatelé služeb a jejich role členů komunit, které (ideálně vzato) navzájem spoluplánují, spolu-vytvářejí a spolu-řídí veřejné iniciativy byla podle zastánců *good governance* ignorována a podhodnocována. Na základě této kritiky požaduje přístup *good governance* renesanci statusu občana, tj. člověka, který je v určitém právním vztahu ke státu z hlediska jeho členství v něm, tzn. plynou mu jak určitá práva (například rovnost, nediskriminace v občanských a sociálních právech atp., včetně účasti na rozhodování), tak i určité povinnosti.

---

<sup>13</sup> Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H.Beck 2003, s. 63

<sup>14</sup> Argyriades, D. *Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit*. In *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No 4, December 2003, SAGE Publications, s. 525

<sup>15</sup> Dahl, R., A. *O demokracii: průvodce pro občany*. Praha: Portál, 2001, s. 114.

### c) Moderní veřejná správa

O případných rozdílech přístupů v pojetí veřejné správy a jejím vztahu k řízení zde nebude již dále diskutováno. Výše uvedená diskuze měla přiblížit aktuální trendy, které jsou diskutovány v disciplínách zkoumajících veřejnou správu. Jak je patrné nejen v ekonomické, ale i v české správně-právní i mezinárodní správně-vědění literatuře, definování veřejné správy **předpokládá propojení obsahu termínů veřejná správa a řízení**. Autoři se při definování termínu shodnou na tom, že **veřejná správa je specifickým nástrojem společenského řízení, který však musí podléhat určitým řídicím procesům**. V současnosti je zřetelně v řadě proklamací kladen důraz na to, aby úředníci využívali při své rozhodovací činnosti dostupné informace a zohledňovali poměr mezi vloženými vstupy a uvažovanými výstupy a následně také vyhodnocovali skutečně dosažené výsledky. Pro tyto účely se mohou koncepty public managementu a good governance navzájem doplňovat, spíše než vylučovat. V praxi jde tak vždy o nalezení optimální rovnováhy mezi NPM a Good Governance pro danou administrativní situaci toho kterého státu / regionu / menšího správního celku, která není v rozporu s právními předpisy a demokratickými hodnotami, které vymezují.

Bez ohledu na to, jak teoretické přístupy vymezují funkce státu, praktická podoba vždy závisí na výsledku procesu veřejné volby, která produkuje příslušnou legislativu. Přijaté rozhodnutí následně ovlivňuje složitost správního systému i funkce veřejné správy, jejíž existence souvisí především s exekutivní složkou veřejné moci. Na základě historických zkušeností je možné tvrdit, že veřejná správa vždy představovala **specifický druh společenského řízení, a to především díky své povaze institucionalizované kontroly a regulace**. Veřejná správa vykonává právní předpisy, avšak její činnost se na pouhý výkon právních předpisů neomezuje. V určitých případech může také sama určité právní předpisy vydávat (prvek moci zákonodárné), a to pro konkretizaci cílů státní správy i pro účely regulace v rámci teritoriálně menšího celku - územní samosprávy. V případech přestoupení právních předpisů s nižší společenskou nebezpečností mají někdy subjekty veřejné správy svěřeny i prvky pravomoci soudní (např. obcím v oblasti přestupkové agendy).

Na základě historických zkušeností a požadavků současných koncepcí řízení veřejného sektoru můžeme veřejnou správu souhrnně definovat následovně:

*veřejná správa je jedním z institucionálních nástrojů kontroly a regulace pro účely organizace a řízení lidí a zdrojů k dosahování cílů stanovovaných politicky (Waldo), přičemž stanovování a provádění těchto cílů a kroků k jejich realizaci (úkolů) by v moderním státě mělo stavět na racionalitě a také odrážet potřeby občanů či jiných potenciálně dotčených subjektů.*

Tato definice v sobě obsahuje i požadavek zajištění samosprávy územních celků, tak jak je jako právo, avšak současně také nutně jako schopnost vymezována Evropskou chartou místní samosprávy. Nevylučuje využití pro plnění úkolů veřejné správy i subjektů mimo její systém z řad institucí sektoru soukromého, což je především zdůrazňováno v konceptu NPM. Definice však zdůrazňuje hlavní funkci veřejné správy, kterou je garantování a v tomto směru proto také řízení realizace funkcí, které jsou připisovány veřejnému sektoru. Právě z tohoto důvodu je veřejná správa jeho nezbytnou a specifickou řídicí (regulující) součástí. Subjektem konečné odpovědnosti (pokud ne právní, tak minimálně politické) za naplňování těchto funkcí je totiž vždy veřejná správa jako subjekt regulující a případně také pečovatelský.

Management regionálních a místních samospráv zpravidla nedosahuje požadované kvality, která by odrážela charakteristiky, které jsou požadované po moderní veřejné správě. Situace

je neuspokojivá zvláště v menších městech a obcích. Vedoucí zaměstnanci krajů a obcí si jen postupně osvojují, v rámci vzdělávání vedoucích úředníků územních samosprávných celků, potřebné manažerské znalosti a dovednosti, nedostatečně využívají marketingové přístupy, projektový management a především nákladově užitkové metody při řízení výdajů.

## **Závěr**

Efektivnost veřejné správy je významně ovlivněna mírou racionálního chování jejích nositelů při uskutečňování zamýšlených cílů v daných podmínkách a časech. Míra racionality se vztahuje především k množství informací, které slouží rozhodování a ovlivňuje výběr prostředků a zdrojů, které zabezpečují dosahování konkrétních cílů. Jednotlivé oblasti souvisejí především s vnitřními faktory efektivnosti veřejného sektoru, tzn. s faktory jejichž potenciál může veřejná správa využít pro posilování své efektivnosti.



## 2. Inovace a veřejná správa

### 2.1 Současný stav inovačního prostředí ČR

Z materiálů, které se týkají hodnocení inovačních aktivit v České republice mimo jiné vyplývá podprůměrná zainteresovanost podnikatelské sféry v porovnání se zeměmi EU na inovačních aktivitách.<sup>16</sup> Například v „Koncepci inovací pro oblast průmyslu a podnikání na období 2005-2008“<sup>17</sup> se uvádí, že v roce 2001 působilo na území ČR jen necelých 29 % podniků, které inovovaly své produkty nebo výrobní procesy. Z toho u malých a středních podniků (MSP) dosahoval průměr jen 26 %. Znamená to, že téměř tři čtvrtiny MSP nevyvíjí žádnou inovační aktivitu, tj. udržují stávající výrobu a technologie. Podrobně je tato situace dokumentována v publikaci „Výzvy pro podnikání-inovace a vzdělávání. Česká republika na cestě ke znalostně založené ekonomice.“<sup>18</sup>, kde je v tabulce č.14 porovnáván podíl inovujících podniků podle velikosti podniků a sektoru (zpracovatelský průmysl a služby) a typu inovace (produkt, proces) v ČR a vybraných zemích EU-15. Průměr 29 % v ČR zde významně zaostává za průměrem EU, který činí 44 %. Z velikostního hlediska tvoří jádro inovujících firem velké podniky, následované středními a malými podniky. Zvláště nízký je v ČR oproti EU podíl podniků s inovací produktu.

Takovéto hodnocení inovační aktivity České republiky v porovnání se zeměmi EU by se mohlo zdát zjednodušené či zavádějící s ohledem na rozdílnou strukturu hodnocených podnikatelských subjektů. Proto uvádíme ještě výsledky dalšího, komplexnějšího hodnocení, které má větší vypovídací schopnost a kvalitu.<sup>19</sup> Pro potřeby hodnocení inovační pozice Evropské unie vůči zbytku světa, jejích jednotlivých členských zemí vůči průměru EU a konečně, i k hodnocení trendů byl vypracován systém hodnocení, nazvaný Evropský inovační zpravodaj (European Innovation Scoreboard, EIS). Složení indikátorů, které mají prokazatelný vztah k charakteristice inovačního systému v dané zemi, se postupně vyvíjelo. V EIS pro rok 2002 sestávala hodnotící škála ze 17 indikátorů, vybraných na základě zevrubných studií z oblastí:

---

<sup>16</sup> Podle dokumentu Evropské komise COM (2003) 112 je inovace definována následovně: „*Inovace je obnova a rozšíření škály výrobků a služeb a s nimi spojených trhů, vytvoření nových metod výroby, dodávek a distribuce, zavedení změn řízení, organizace práce, pracovních podmínek a kvalifikace pracovní síly.*“

Oslo manuál (OECD, 1997) se zaměřuje především na technické inovace produktů (výrobků a služeb) a procesů (TIPP) – technological product and process innovations. „*TIPP zahrnují technicky realizované nové produkty a procesy a významná technická zdokonalení produktů a procesů. TIPP byly realizovány, jestliže byly zavedeny na trh (inovovaný produkt) nebo užity ve výrobním procesu (inovace způsobu zpracování). TIPP se týkají řady vědeckých, technických, organizačních, finančních a obchodních činností.*“. Oslo manuál rozlišuje mezi TIPP a jinými inovacemi (nové nebo zdokonalené řízení apod.). Od TIPP rozlišuje tak organizační inovace (týkající se organizačních struktur, metod řízení, firemních strategií) a ostatní změny ve výrobcích a procesech (estetického charakteru, módní změny apod.).

Z těchto definic je zřejmé, že existují různé druhy inovací a různé cesty k inovacím. Kromě inovací technické povahy (založených především na výzkumu) jde také o netechnické inovace, jako např. inovace v oblasti organizace a řízení (nové formy organizace práce, řízení kvality, procesní řízení apod.), inovace trhů, inovace modelu podnikání či o prezentační inovace (komplexní pojem pro inovace v oblasti designu a marketingu). Posledně zmiňované typy inovací jsou předmětem sledování EU a byly nově zařazeny i do hodnotících materiálů (European Innovation Scoreboard). Hlavním zdrojem inovací (především technických) je výzkum a vývoj, ale zvláště k netechnickým druhům inovací nepochybně přispívá i vlastní kreativita podnikatelů a kvalifikovaných zaměstnanců.

<sup>17</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR – prosinec 2004, kap. 1.1.1

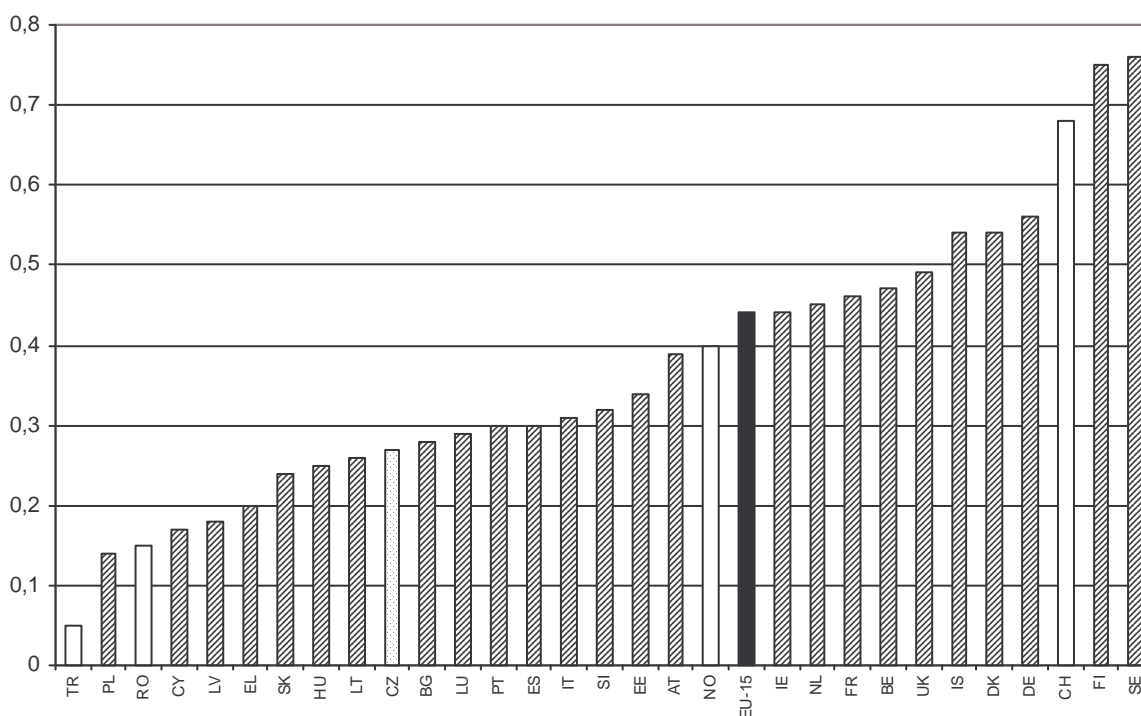
<sup>18</sup> Kadeřábková, A. Linde, Praha 2004, str. 58

<sup>19</sup> Národní inovační politika České republiky na léta 2005-2010. Usnesení vlády ČR ze dne 7. července 2005 č. 851 (NIP)

- lidské zdroje
- tvorba poznatků
- přenos a využití poznatků
- financování inovací, inovační výstupy a trhy.

Vzájemné srovnávání členských zemí a časový průběh jednotlivých ukazatelů jsou velmi významnými indikátory vývoje směrem k budování znalostní ekonomiky. Pozici České republiky podle posledního vydání EIS charakterizuje tzv. souhrnný inovační index (SII) zaznamenaný na grafu č. 1.

**Graf 2.1 Souhrnný inovační index (SSI-Summary innovation subjekt)**



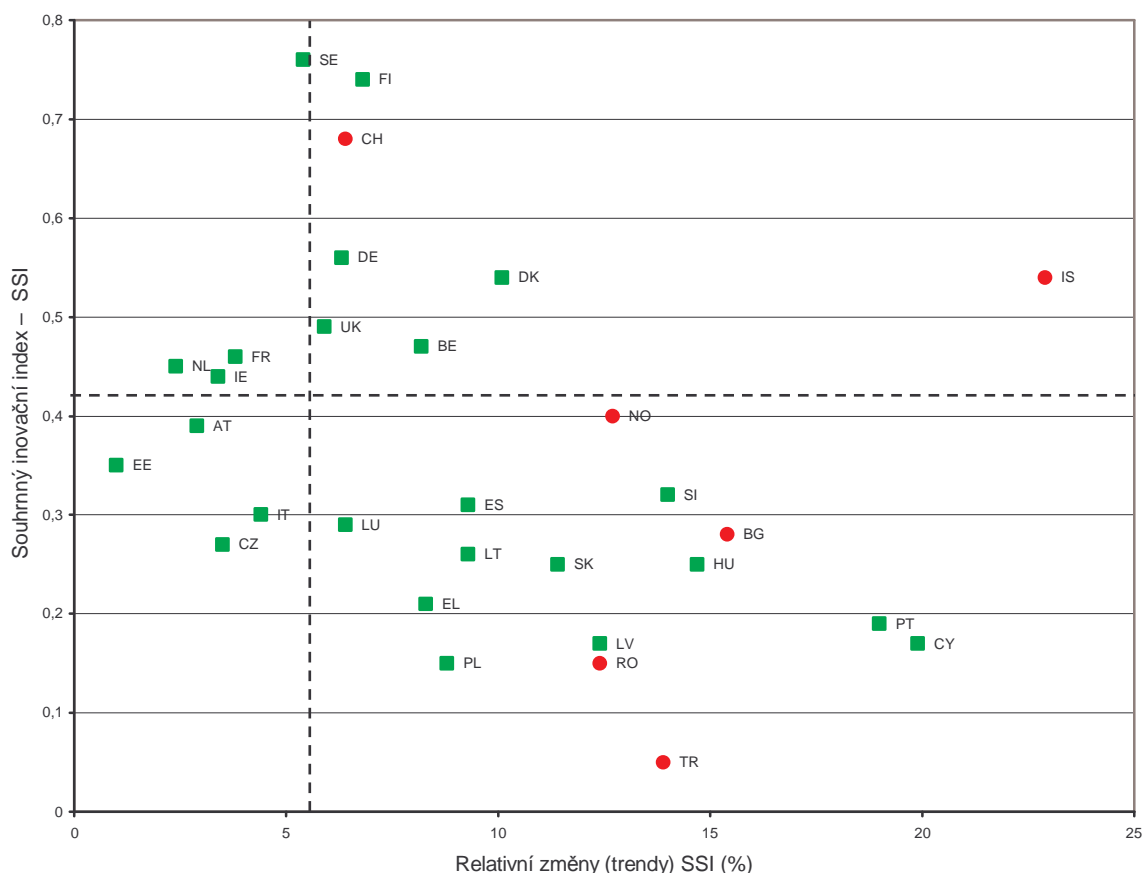
*Pramen: European Innovation Scoreboard 2004, SEC (2004)1475, 19.11.2004*

Legenda: AT-Rakousko, BE-Belgie, BG-Bulharsko, CY-Kypr, CZ-Česko, DE-Německo, DK-Dánsko, EE-Estonsko, EL-Řecko, ES-Španělsko, FI-Finsko, FR-Francie, HU-Maďarsko, CH-Švýcarsko, IE-Irsko, IT-Itálie, IS-Island, LT-Lotyšsko, LU-Lucembursko, LV-Litva, NL-Nizozemsko, NO-Norsko, PL-Polsko, PT-Portugalsko, RO-Rumunsko, SE-Švédsko, SI-Slovinsko, SK-Slovensko, TR-Turecko, UK-Spojené království  
šrafovaně – země EU, prázdné sloupce – země mimo EU, černě – průměr EU-15, tečkovaně – ČR

Podle něj ČR zaostává s hodnotou 0,27 daleko za průměrem EU-15 (0,40), nemluvě o vedoucím Japonsku (0,77), USA (0,70). Před ČR se umístily Slovinsko, Estonsko a překvapivě i nečlen – Bulharsko. Horší už je jen údaj v grafu č. 2, který uvádí jednak hodnoty souhrnných inovačních indexů, jednak relativní přírůstky těchto indexů. ČR je s několika málo zeměmi v levém dolním kvadrantu. Země v tomto kvadrantu mají souhrnný inovační index i relativní přírůstek indexu nižší než jsou průměrné hodnoty EU-25.



**Graf 2.2 Souhrnný inovační index a jeho relativní změny**



Pramen: *European Innovation Scoreboard 2004, SEC (2004) 1475, 19. 11. 2004*

Legenda: AT-Rakousko, BE-Belgie, BG-Bulharsko, CY-Kypr, CZ-Česko, DE-Německo, DK-Dánsko, EE-Estonsko, EL-Řecko, ES-Španělsko, FI-Finsko, FR-Francie, HU-Maďarsko, CH-Švýcarsko, IE-Irsko, IT-Itálie, IS-Island, LT-Lotyšsko, LU-Lucembursko, LV-Litva, NL-Nizozemsko, NO-Norsko, PL-Polsko, PT-Portugalsko, RO-Rumunsko, SE-Švédsko, SI-Slovinsko, SK-Slovensko, TR-Turecko, UK-Spojené království  
Tučně čárkované čáry – průměrné hodnoty EU-25

V citovaném materiálu NIP je uvedeno i podrobné srovnání jednotlivých ukazatelů zařazených do SSI s využitím údajů z Evropského inovačního zpravodaje. Z těchto ukazatelů vyplývají následující největší slabiny českého inovačního prostředí (pořadí dle výsledků srovnání, nikoli dle absolutní závažnosti):

- Nejhůře dopadá srovnání v počtu podaných přihlášek patentů všeho druhu; nejhorší pozici vůbec má ČR u hi-tech patentů, podaných u amerického patentového úřadu (počet na mil. obyvatel): EU-15 31,6; ČR 0,7. Přihlášky patentů v Evropě: EU-15 12,4; ČR 0,3.
- Méně kritická, přesto vážná, je situace v oblasti vzdělávání. Podíl studujících na vysokých školách VŠ v oborech přírodní vědy a inženýrská studia na celkovém počtu obyvatelstva ve věku 20-29 let v %: EU-15 11,3; ČR 5,6. Také v terciárním vzdělávání zaostává ČR za EU-15 (podíl obyvatelstva s vysokoškolským vzděláním na celkovém počtu obyvatelstva ve věkové kategorii 25-64 let v %): EU-15 21,5; ČR 5,6. Obdobná situace je v celoživotním vzdělávání.

- Poměrně nepříznivé jsou také ukazatele financování výzkumu a vývoje v % HDP. Náklady na VaV z veřejných rozpočtů: EU-15 0,69; ČR 0,52. Soukromá sféra: EU-15 1,3; ČR 0,78.
- Podprůměrných hodnot dosahují podle EIS i ukazatele z oblasti rizikového kapitálu pro hi-tech obory (podíl z celkových investic rizikového kapitálu): EU-15 45,4; ČR 0.

Srovnání kvality jednotlivých ukazatelů Evropského inovačního zpravodaje za Českou republiku a vybrané země s průměrem EU-15 je uvedeno na tabulce č. 1. Z výsledku porovnání nevychází Česká republika příznivě.

**Tabulka 2.1 Srovnání s průměrem EU-15**

|                    | Počet hodnocených ukazatelů | Počet ukazatelů lepších než EU-15 plus 20 % | Počet ukazatelů v pásmu EU-15 plus nebo minus 20 % | Počet ukazatelů horších než EU-15 minus 20 % |
|--------------------|-----------------------------|---|--|--|
| Finsko             | 28                          | 19  | 8  | 1  |
| Dánsko             | 28                          | 14  | 11   | 3  |
| Francie            | 26                          | 5   | 15   | 6  |
| Německo            | 25                          | 11  | 10   | 4  |
| Nizozemsko         | 26                          | 8   | 13   | 5  |
| Rakousko           | 26                          | 4   | 13   | 9  |
| Řecko              | 25                          | 3   | 4  | 18   |
| Spojené království | 25                          | 10  | 11   | 4  |
| Česko              | 24                          | 2   | 2  | 20   |
| Maďarsko           | 15                          | 1   | 4  | 10   |
| Slovensko          | 19                          | 2   | 3  | 14   |
| Slovinsko          | 20                          | 3   | 3  | 14   |
| USA                | 12                          | 8   | 4  | -  |
| Japonsko           | 10                          | 8   | 2  | -  |

Pramen: *European Innovation Scoreboard 2003*

## 2.2 Inovační systém ČR a jak jej aktivovat v regionech

Inovační systém tvoří **čtyři základní složky**: řídicí, vzdělávací, finanční a podnikatelská. Z toho jako součásti **řídicí složky** se myslí – státní správa, vláda, ministerstva, regionální a místní správa (legislativní, iniciační a regulační aktivity). Česká republika již reagovala v úrovni **řídicí složky** na Lisabonskou strategii EU v oblasti inovačních aktivit formou několika usnesení vlády: č. 172 ze dne 17.2.2003 k návrhům vlády pro zdokonalení podnikatelského a investičního prostředí, č. 270 z 24.3.2004, kterým byla přijata Národní inovační strategie, č. 414/2004 ze dne 28.4.2004, kterým byl vyhlášen Program podpory inovací výrobků, technologií a služeb, a také pokynem **pro kraje k vypracování Regionálních inovačních strategií**. Konkrétní úkoly pro rozvoj inovací jsou také obsaženy v materiálu MPO s názvem: **Koncepce inovací pro oblast průmyslu a podnikání na léta 2006-2008**. Zatím posledním a nejdůležitějším dokumentem přijatým vládou ČR je **Národní inovační politika na období 2005-2010**. Z těchto dvou dokumentů se odvozují následně uvedené aktivity zaměřené na rozvoj regionů a s tím související rozvoj lidských zdrojů.

### 2.2.1 Posilování regionální spolupráce v oblasti inovační politiky

Vzhledem k tomu, že inovační politika je komplexní problematikou, která překračuje hranice jednotlivých regionů, je nezbytné, aby jednotlivé regiony při tvorbě regionálních inovačních koncepcí mezi sebou spolupracovaly. Může tak být dosaženo synergie využití finančních

prostředků na rozvoj inovační základny na interregionální úrovni. Spolupráce mezi regiony přispívá rovněž k předávání zkušeností v oblasti podpory inovací z regionální úrovně.

### **2.2.2 Stimulace podpor inovační aktivity z regionální úrovně**

Pro správnou alokaci finančních prostředků do jednotlivých inovačních projektů je velice významným faktorem informovanost. Do zvýšení informovanosti o inovačních projektech by měly být účinně zapojeny vedle samotných podnikatelských subjektů, asociací a svazů, také regionální orgány veřejné správy. Cílem je vytvoření jednotného informačního systému, který by poskytoval informace o inovačních projektech, vědeckotechnických parcích, podnikatelských inkubátorech, centrech pro transfer technologií, a dalších subjektech inovačního prostředí ČR.

### **2.2.3 Podpora klastrů**

Jedním z nových trendů inovační politiky EU je vytváření odvětvových seskupení podniků – klastrů. Účelem podpor zakládání klastrů je zvýšení efektivity výrobních procesů a multiplikace inovačního potenciálu na úrovni jednotlivých odvětví, a to především vlivem efektu přelévání zkušeností. Výhodou klastrů je jejich úzká propojenost s vědeckovýzkumnými institucemi a vysokými školami, které poskytují know-how pro inovační proces. Klastry dávají rovněž prostor pro multiplikaci efektu finančních podpor, neboť umožňují čerpat podpory jak z úrovně jednotlivých podniků tak i z úrovně klastrů. Významnou roli zde mohou sehrát regionální politiky v rámci euroregionů.

### **2.2.4 Zvyšování znalostní základny o inovacích**

Základním předpokladem ke zvyšování znalostní základny o inovacích je zajištění informovanosti veřejnosti o všech záměrech a budoucích trendech v oblasti inovací. Součástí této informační kampaně by měla být i prezentace výsledků získaných na základě analýzy dat, svědčící o důležitosti a významu této oblasti pro budoucí hospodářský růst. K vylepšení obrazu v očích veřejnosti by mělo přispět i zlepšení součinnosti s masmédií při prezentaci inovační politiky a jejich výsledků. S ohledem na vývoj do budoucna by mělo průběžně docházet ke zvyšování vědomostní základny o inovacích. Důležitá je provázanost této problematiky se vzdělávací politikou. Problematika inovací by se měla stát součástí vzdělávacího systému, ať již jako samostatný předmět nebo jako součást bloku předmětů, které by se zabývaly celou oblastí výzkumu, vývoje a inovací.

### **2.2.5 Posilování vazeb mezi VŠ, vědeckovýzkumnými institucemi a podnikatelským sektorem**

Základním předpokladem je zmapování současného stavu inovačního prostředí. K tomu by mohly posloužit různé formy dotazníkového šetření. Na základě zjištěných výsledků může následně docházet k lepší koordinaci nástrojů inovační politiky, k předávání pozitivních zkušeností z úspěšných projektů a také k zajištění zpětné vazby mezi VaV a podnikatelským sektorem. Zpětná vazba by do budoucna měla zajistit i eliminaci možných chyb a nedostatků. K posilování vazeb bude docházet na základě přímé podpory vědeckotechnických parků, podnikatelských inkubátorů a center pro transfer technologií.

## 2.2.6 Podpora celoživotního vzdělávání – kvalita lidského potenciálu

Princip celoživotního vzdělávání by měl zajistit růst kvalifikace a flexibility pracovní síly, což by mělo zvyšovat možnosti většího uplatnění na trhu práce. Navíc by celoživotní vzdělávání mělo přispívat i k řešení problematiky nepříznivého demografického vývoje a umožnit lepší využití lidského potenciálu i ve vyšších věkových kategoriích. Součástí tohoto vzdělání by se do budoucna měla stát i problematika inovací. K zajištění rozvoje lidských zdrojů by mělo docházet ve spolupráci s MPSV, kde by se měly využívat i prostředky z ESF. V soudobé společnosti, vyznačující se velikou dynamikou a pružností prostředí, se požadavek na kvalitu lidského potenciálu dostává do popředí zájmu celé společnosti. Informační a znalostní ekonomika, tak jak ji propaguje Evropská unie, se neobejde bez propracovaného systému celoživotního vzdělávání. Výsledkem celoživotního vzdělávání by měla být flexibilní pracovní síla, která najde bezproblémové uplatnění na trhu práce. S ohledem na očekávaný nepříznivý demografický vývoj ve vyspělých státech nabývá tato oblast na aktuálnosti. Evropa a s ní i Česká republika se bude muset naučit využívat kvalitu lidského potenciálu i u lidí vyšších věkových kategorií.

Samozřejmostí by se měla stát podpora nadstavbového výcviku, pravidelných školení při zaměstnání a vzbuzování zájmu veřejnosti o trendy v oblastech vzdělávání v nejvyspělejších částech světa. K tomu by měl přispět i snazší i rychlejší přístup k nejnovějším a nejaktuálnějším informacím, díky výše zmiňovanému rozvoji informačních a telekomunikačních technologií.

## 2.2.7 Spolupráce subjektů inovačního podnikání

Spolupráce jednotlivých subjektů by měla přispívat k většímu propojení teorie s praxí. Zároveň by těmto subjektům mělo být umožněno podílet se na tvorbě významných dokumentů, což by přispělo i k větší akceptaci schválených výsledků. Na základě různých diskusí by pak docházelo k zakomponování podnětných připomínek do důležitých dokumentů. K užší spolupráci by měly být přizvány nejdůležitější subjekty inovačního podnikání, mezi které patří zejména AIP ČR, ČSÚ a SVTP.

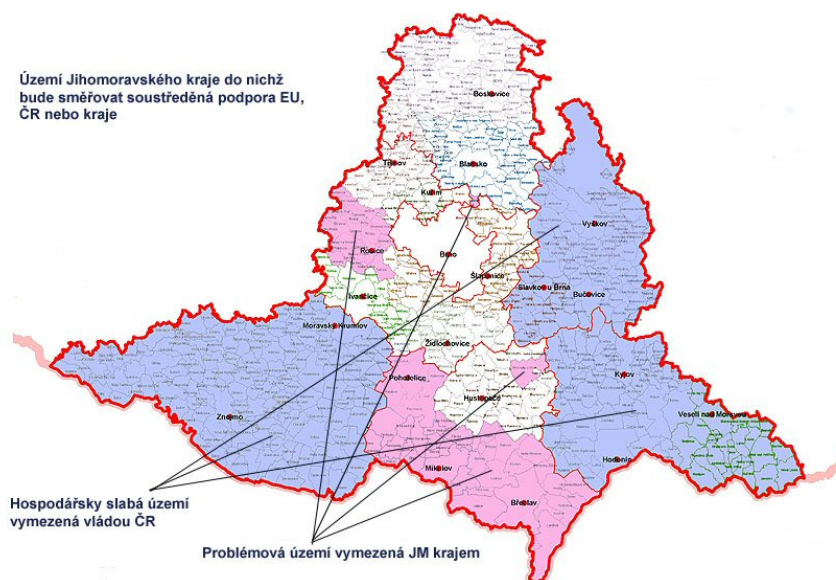
## 2.3 Inovační dimenze regionů (veřejné správy) podle Národní inovační politiky 2005-2010

### 2.3.1 Regionální dimenze inovační politiky

Regionální dimenze inovační politiky získala po přijetí Lisabonské strategie v členských zemích EU na významu. Cílem je respektovat specifické přednosti, nedostatky a zájmy regionů. To znamená, že každý region musí nalézt svou cestu k růstu inovačních aktivit. V ČR je tvorba regionálních (krajských) inovačních strategií a politik většinou v úvodní souhrnné fázi. Výjimkou je Jihomoravský kraj, který již v roce 2002 zpracoval první verzi **Regionální inovační strategie Jihomoravského kraje (RIS)** a v současné době má k dispozici již její druhou verzi RIS II. s platností do roku 2010, kterou připravilo **Jihomoravské inovační centrum**, jehož zřizovatelem jsou brněnské veřejné vysoké školy, JMK a Statutární město Brno. RIS II. vychází ze skutečnosti, že pozice Jihomoravského kraje

a úroveň jeho konkurenceschopnosti mezi kraji ČR je velmi dobrá. Neboť při vyloučení Prahy je Jihomoravský kraj na prvním místě mezi kraji ČR. Zejména v úrovni vzdělanosti, resp. kvalitě lidských zdrojů se s výjimkou Prahy projevuje určitý odstup od ostatních krajů, což je ovlivněno silnou pozicí krajského města v oblasti školství, vědy a výzkumu. Tato skutečnost je brána v úvahu a konkretizována řadou opatření s cílem podpory inovativního chování pro zvyšování konkurenceschopnosti regionu v současné době nejdůležitějších strategických dokumentech, kterými jsou **Strategie hospodářství jihomoravského kraje do roku 2013** a **Strategie rozvoje lidských zdrojů Jihomoravského kraje do roku 2016**, na jejichž zpracování se podílela většina z autorského kolektivu této monografie. Specifickou roli při utváření všech strategických materiálů především s inovativním charakterem hraje Statutární město Brno jako dominantní obec III.<sup>20</sup> Nezanedbatelný podíl ve zvyšování konkurenceschopnosti regionu JMK hrají i **některé další obce III.**, na jejichž území se vytváří, případně se budou vytvářet důležité rozvojové průmyslové zóny (příkladem Kuřim, Šlapanice, Slavkov, Blansko a další). Na druhé straně jsou vymezeny zóny s obcemi III., které si s ohledem na jejich problémové okruhy budou vyžadovat v rozvoji inovací mimořádnou pozornost. Konkrétní vymezení těchto zón (katastrálních území obcí III.), do kterých budou v krátké budoucnosti směřovány v rámci kraje finanční prostředky z evropských fondů a prostředků kraje je znázorněno na obrázku číslo 1. (V této kapitole citované strategické materiály jsou veřejně přístupné v plném znění na [www.kr\\_jihomoravsky.cz](http://www.kr_jihomoravsky.cz).)

**Obrázek 2.1 Území JMK, do nichž bude soustředěna podpora EU, ČR a kraje**



*Pramen: RIS II*

Z uvedených důvodů (zvyšování konkurenceschopnosti regionu s využitím inovačních procesů) je RIS II. JMK soustředěn do celkem devíti problémových okruhů: Finance pro

<sup>20</sup> Strategické aktivity orientované na Brno a jeho nejužší spádové území vytvářející s městem jeden organický funkční celek. Brno, jako regionální metropole musí při konstituování a rozvíjení krajského zřízení v ČR plnit řadu specifických funkcí s působností pro celý kraj i s působností vně kraje (vůči subjektům majícím sídlo mimo území kraje, ostatním krajům, státu, EU) a je proto zónou vyžadující specifický přístup k pojmání jejího strategicky promyšleného rozvoje.



malé a střední podnikání (MSP); prostory pro MSP; ochrana duševního vlastnictví; propojování subjektů; **přenos know-how mezi vysokými školami a komerční sférou**<sup>21</sup>; poradenství, implementace RIS; monitoring RIS; komunikace.

### 2.3.2 Vzdělávací programy zaměřené na výzkumné a vývojové pracovníky a na manažery

Klíčovými segmenty lidských zdrojů pro rozvíjení a urychlení inovačních procesů jsou výzkumní a vývojoví pracovníci a manažerští pracovníci. Pokud jde o podporu dalšího vzdělávání výzkumných a vývojových pracovníků, měla by být zaměřena na takové záměry vzdělávacích programů, které jsou orientovány na získání potřebných informací o transferu technologií, na ochranu autorských a průmyslových práv, na rozvíjení podnikatelského myšlení (včetně získání potřebných znalostí pro podnikání v oblasti práva, financí, daní, účetnictví apod.) a na projektové řízení se zvláštním zřetelem k EU. V případě manažerských pracovníků bude zejména podporována jejich příprava zaměřená na osvojení si metod proinovativního řízení firmy (s využitím třístupňového modelu rozvoje manažerských způsobilostí – podnikatelské myšlení, manažerské dovednosti a management změny). Manažerské způsobilosti budou tak rozvíjeny s ohledem na úspěšný management inovačních procesů. Některé vysoké školy, zejména s technickým zaměřením, zavedly ve spolupráci s Asociací inovačního podnikání ČR (AIP) kurzy, zaměřené na zásady inovačního podnikání. AIP je „hybatelem“ inovačního podnikání v celém jeho systému v ČR – viz příloha č. 1. Kontinuální vzdělávání manažerských pracovníků by se mělo pozitivně projevit i v růstu netechnických inovací ve firmách. Zvýšenou pozornost je nutno věnovat též dosud podceňovanému znalostnímu managementu ve firmě. V těchto souvislostech se již vytváří v rámci ESF podpůrné programy pro vytváření center pro znalostní management a jeho výuku na vysokých školách.

### 2.3.3 Klastry – nástroje inovační politiky

Za jeden z klíčových nástrojů regionální inovační politiky je nyní ve světě považováno vytváření klastrů s cílem zvýšit **inovační aktivity** v daném teritoriu. Idea klastrů spočívá v utváření v rámci daného regionu, případně oboru, sítě vzájemných kooperačních vztahů podniků – dodavatelů a odběratelů (zejména MSP), výzkumných organizací a vysokých škol (univerzit), ale i dalších regionálních partnerů (orgánů územní samosprávy, agentur pro regionální podporu, institucí a zařízení pro získávání kvalifikace, apod.), a to v jedné nebo několika oblastech či oborech činnosti. Klastry mají přispět k zrychlení transferu moderních technologií, realizace výzkumných poznatků a šíření inovací a informací i k plnění nových požadavků a potřeb zákazníků. Od této vytvářené sítě se celkově očekávají synergické efekty a růst konkurenceschopnosti daného regionu či oboru.

Všechny tyto vztahy a vazby se dají dále usměrňovat a zlepšovat vytvářením organizační a řídicí nadstavby nad celým klastrem – tzv. klastrové iniciativy. Proto se v posledních letech v zemích EU (zejména Španělsku, Itálii, ale i dalších) i v ostatních vyspělých ekonomikách věnuje zvláštní pozornost klastrovým iniciativám jako vhodnému a účinnému mechanismu podpory „místní“ spolupráce mezi firmami, akademickými institucemi, agenturami, orgány územní samosprávy i nositeli politické odpovědnosti. K tomuto účelu vznikají různé

---

<sup>21</sup> Zde hraje významnou roli zavádění odborné praxe a stáží do studijních programů. Jde o proces, kterým se cíleně zabývá Masarykova univerzita pod vedením výzkumného kolektivu z ESF MU.

regionální programy podpory a z veřejných prostředků dotované projekty. Klastrové iniciativy vyžadují týmy odborně připravených lidí, manažery klastrů atd. jako své organizační, znalostní a metodické zázemí (jimiž mohou např. být hospodářské komory, regionální agentury, asociace, atd.).

## **Závěr**

Rozsah kapitoly nedovoluje podrobněji prezentovat všechny současné a připravované regionální aktivity vázané na území Jihomoravského kraje, které mají prostřednictvím inovačních aktivit podporovat rozvoj podnikání, ale také rozvoj vědecko-výzkumných aktivit, které vnáší do zvyšování konkurenceschopnosti regionu nejvýznamnější multiplikační efekt. V případě regionu JMK a především Brna jde o aktivity podporované JMK i městem, tedy **regionální veřejnou správou** a směřované v tomto případě především k rozvoji biotechnologií a nanotechnologií s využitím kapacit jak vysokých škol (Masarykova univerzita, VUT, MZLU a Veterinární a farmaceutická univerzita Brno), tak ústavů Akademie věd ČR, kterých sídlí na území města Brna celkem šestnáct.



### 3. Elektronická veřejná správa

S rozvojem informačních a komunikačních technologií (např. internetu) a postupné globalizace se dostáváme k využití jejich potenciálů v rámci různých odvětví. Také do oblasti veřejné správy jsou postupně zavedené moderní technické a komunikační (např. komunikace prostřednictvím e-mailů) prostředky. V současné době se mluví o e-governmentu, e-governance a e-demokracii.

#### 3.1 Obecná charakteristika nástroje

V souvislosti s rozvojem informačních a komunikačních technologií se patrně vždy objevovaly úvahy o jejich praktickém využití pro účely veřejné správy a její kvalitnější a účinnější působení. Například již Masaryk tvrdil, že „*nesnáze velikého množství lidu a jeho geografického prostorového rozdělení*“, tzn. faktory, které podnítily rozvíjení zastupitelské demokracie, „*musí být podle možnosti překonány, značnou měrou pomáhají tu různé moderní komunikační prostředky*“.<sup>22</sup>

V současnosti jsou podobné úvahy zahrnovány pod termín *e-government* či *e-governance*. Překládání těchto termínů do českého jazyka by mohlo vést k řadě nepřesností. Proto je vhodnější tyto termíny ponechat v jejich cizojazyčném znění. Tak činí i národní a mezinárodní programové dokumenty. Užívání těchto termínů je pravděpodobně jednotné pouze v rámci jednotlivých mezinárodních organizací. Lze však tvrdit, že oba termíny pojmenovávají **snahy o využití informačních a komunikačních technologií k naplňování idejí principů moderní veřejné správy**, a to díky **zjednodušení, urychlení, zlevnění či souhrnně zkvalitnění/zdokonalení**:

a) činností uvnitř veřejné správy, a to

- uvnitř jednoho subjektu veřejné správy, tzn. v rámci organizační struktury individuálního úřadu,
- mezi subjekty veřejné správy, a to jak po horizontále, tak i po vertikále v rámci systému veřejné správy;

b) (vnějších) vztahů subjekt veřejné správy ↔ adresát/klient/spotřebitel veřejné správy, přičemž se vychází z dosud v praxi plně neověřených předpokladů, že

- elektronický svět umožňuje, aby subjekty pracovaly levněji, rychleji a cíleněji;
- nové informační a komunikační technologie mohou napomoci transakcím s informacemi kdekoliv a kdykoliv;
- nové informační a komunikační technologie mohou usnadnit veřejnosti komunikaci s jejími representanty a tvůrci veřejných politik atd.

S touto elektronizací do činnosti veřejné správy pronikají **prvky řízení organizací v soukromém sektoru**, který podle mnohých v řadě zemích profitoval právě z využití nových informačních a komunikačních technologií, a to především aplikacemi elektronického obchodování. Zde však musí být připomenuto, že "*při reformě veřejné správy je nutno postupovat částečně specificky, protože zde existují omezení a problémy, které nejsou pro velké podniky relevantní, což je dáno vyšší mírou normativní a organizační rigidity veřejného sektoru*."<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Masaryk, T., G. O demokracii. Výbor ze spisů a projevů. Praha: Melantrich, 1991, s. 42.

<sup>23</sup> Wright, G. Nemeč, J. et al.: Management veřejné správy: Teorie a praxe (Zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy). Brno: Ekopress 2002, s. 342.

V souvislosti s elektronizací veřejné správy je nutné zmínit rovněž termín *e-demokracie*, který je používán v souvislosti s různými snahami o demokratizaci veřejné správy či státní moci jako celku, a to opět využitím nových informačních a komunikačních technologií. Ani zde není terminologie ustálena<sup>24</sup>. Demokratizující prvky se mohou objevovat i v rámci používání slov e-government či e-governance. Vždy však jsou s ohledem na demokratizaci využitím Internetu či jiných moderních technologií vyjadřovány snahy o posílení dialogu mezi občany a různými sociálními skupinami a subjekty veřejné moci a přiblížit tak formu demokracie zastupitelské k demokracii přímé, tedy vládě lidí, která je důležitým předpokladem pro zvýšení pravděpodobnosti, že výsledkem bude vláda pro lid.<sup>25</sup> Hlavním cílem těchto nových forem demokracie je "zničit virtuální Berlínskou zed' mezi reprezentovanými a reprezentanty"<sup>26</sup>

Vintar definuje e-government následovně: "E-government" představuje moderní veřejnou správu, která vykonává všechny své funkce a poskytuje všechny své služby při intenzivním využití elektronických médií (médií realizujících zpracování informací, počítačových sítí, internetu a pod.). Elektronická média nejsou využívána jenom pro zpracování interních informací a komunikaci mezi jednotlivými složkami veřejné správy, ale také pro komunikaci s jinými organizacemi, občany a podnikatelskou sférou.<sup>27</sup>

Na půdě OECD je slovo e-government definováno jako využití informačních a komunikačních technologií, a to především Internetu, jako nástroje pro dosažení lepší vlády.<sup>28</sup>

V rámci informační politiky Evropské unie je obsah slova e-government součástí glosáře programu IDABC Evropské komise, který se honosí podnázvem Pan-evropské služby eGovernment (*Pan-European eGovernment services*).<sup>29</sup> Zde je tento pojem vymezen jako elektronické uskutečňování transakcí týkajících se povinností vlády, a to obvykle prostřednictvím Internetu, zahrnující však všechny související problémy skutečného světa.<sup>30</sup> Tato velmi obecná definice je zde rozvedena konstatováním, že v naší informační společnosti zákazníci stále více očekávají od vlády, že bude přístupná a svými kvalitami jim vyhovující. Tento nárůst očekávání potom nutí vlády přijímat strategie eGovernment.

Česká Státní informační a telekomunikační politika e-Česko 2006 zdůrazňuje: „vláda chápe pojem e-government jako transformaci vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy pomocí ICT s cílem optimalizovat interní procesy. Jejím cílem je pak rychlejší, spolehlivější a levnější

<sup>24</sup> Autoři používají k vyjádření nových forem demokracie výrazů elektronická demokracie, digitální demokracie, kyberdemokracie, teledemokracie či nová on-line veřejná shromáždění *new on-line agoras*

<sup>25</sup> Srov. Citizens as partners - information, consultation and public participation in policy-making. OECD 2001, s. 18.

<sup>26</sup> Colemann, S.: UK Citizens Online Democracy. An Experiment in Government - Supported Online Public Space. Dostupný z WWW: <<http://www.ukonline.gov.uk>>.

<sup>27</sup> Wright, G. Nemeč, J. et al.: Opus citatum, s. 328.

<sup>28</sup> *The e-Government Imperative* (OECD, 2003). <<http://www.oecd.org>>

<sup>29</sup> Na stránkách IDABC - Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens - <<http://europa.eu.int/idabc/en/home>>, glosář konkrétně <<http://europa.eu.int/idabc/en/document/498/300>>, či „eGovernment Observatory“ <<http://europa.eu.int/idabc/en/chapter/140>>. IDABC řídí Všeobecný direktorát pro podniky a průmysl Evropské komise (European Commission's Enterprise and Industry Directorate General). Tento program se podle svých slov snaží využívat příležitosti nabízené informačními a komunikačními technologiemi k podněcování a podpoře zabezpečování přeshraničních služeb veřejného sektoru občanům a podnikatelským subjektům v Evropě, a zdokonalovat hospodárnost (efficiency) a spolupráci mezi evropskými veřejnými správami a přispět k tomu, aby se Evropa stala atraktivním místem pro život, práci a investice. K dosahování svých cílů vydává IDABC doporučení, rozvíjí řešení poskytuje služby, které umožňují národním a evropským správám komunikovat elektronicky a nabízí moderní veřejné služby podnikatelským subjektům a občanům Evropy. V rámci tohoto programu jsou rovněž poskytovány finanční zdroje na projekty, které se zaměřují na požadavky evropských politik a posilují spolupráci mezi správami v Evropě.

<sup>30</sup> ... the carrying out of government business transactions electronically, usually over the Internet, but including all the related real-world processes.

poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým zákazníkům. Totéž se očekává i od samosprávy. Hlavním cílem e-governmentu je zvýšení výkonnosti (pozn. původní návrh tohoto dokumentu zde použil „účinnost“) státní správy, které by mělo přispět především ke zjednodušení aktivit veřejnosti při styku s veřejnou správou...“<sup>31</sup>

## 3.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě

Využití tohoto nástroje ve veřejném sektoru a veřejné správě vychází z určitých principů, k jejichž realizaci by měla praxe aplikací elektronické veřejné správy do určité míry napomáhat. Tyto principy vytvářejí nejobecnější hodnotový rámec činností organizací veřejného sektoru a veřejné správy a vyjadřují i specifickou těchto organizací oproti organizacím v soukromém sektoru.

### 3.2.1 Principy veřejné správy

Množiny těchto principů, které mají být vlastní činnosti moderní veřejné správy, je možné nalézt v celé řadě dokumentů. V mezinárodním kontextu a především v kontextu evropského regionu hrají významnou roli například:

a) V rámci OECD vymezený následující seznam základních standardů veřejné správy (v dokumentu SIGMY *European principles for Public Administration*), které jsou základem toho, co je označováno jako evropský správní prostor:

a) **spolehlivost a předvídatelnost (právní jistota)** - tento princip je založen obzvláště na mechanismu rule of law (tzv. právnosti, tzn. ústavnosti i zákonnosti), včasnosti správních aktivit, profesionalitě a profesní integritě tzv. civil service (která především závisí na nestrannosti a profesionální nezávislosti);

b) **otevřenost a průhlednost** - tento princip je definován kvalitou veřejné správy být dostupná pro vnější svět a možností prohlédnout procesy uvnitř veřejné správy pro účely kontroly;

c) **odpovědnost** - zde chápána jako povinnost subjektů veřejné správy vysvětlit a ospravedlnit svou činnost jiným;

d) **efektivnost a účinnost** - efektivnost jako manažerská hodnota v podobě dobrého poměru mezi vstupy a výstupy; účinnost především v praktickém dosahování zákonem či jinak stanovených cílů.

Tyto principy mají být sdílené demokraciemi, které jsou součástí Evropských společenství a výrazem toho, že historický vývoj vedl k vytvoření určitých principů veřejné správy přesahující hranice jednotlivých států.

Některé z výše uvedených principů správního práva byly v rámci Evropské unie formalizovány **Chartou základních práv Evropské unie** na konci roku 2000.<sup>32</sup> Součástí základních práv občanů je v této Chartě i právo na dobrou správu zaručené článkem 41<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Tento dokument je k dispozici na webových stránkách Ministerstva informatiky <<http://www.micr.cz>>

<sup>32</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union je k dispozici na <http://europa.eu.int>.

<sup>33</sup> Právo na dobrou správu je vymezeno v odstavci 1 zmíněného článku jako právo každé osoby na to, aby bylo o jeho záležitostech rozhodováno institucemi a orgány Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Podle odstavce 2 toto právo zahrnuje:

- právo každého být slyšen před přijetím konkrétního opatření, které by se ho mohlo nepříznivě dotknout,
- právo každého na přístup k dokumentům o něm, a to při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství,
- povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Principy OECD ovlivnily rovněž seznam principů dobrého vládnutí (*principles of good governance*) uvedený v **Bílé knihu o evropském vládnutí**<sup>34</sup>, který přijala Evropská komise v roce 2001 v rámci jejích snah o vymezení cílů reformy institucí Evropských společenství. Patrnou snahou je zde zpřístupnit proces vytváření politik lidem a organizacím. Důraz je proto kladen na participaci, o které předchozí dokumenty hovořily pouze okrajově. Výše uvedené dokumenty se promítly rovněž do **návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu**<sup>35</sup> - v článku I-46 uvedený „*princip zastupitelské demokracie*“, v článku I-47 zakotvený „*princip participativní demokracie*“. Článek I-50 navrhované Smlouvy se snaží upravit *transparentnost jednání orgánů, institucí a jiných subjektů Unie*.

V části II tohoto návrhu, kam je zahrnuta Listina základních práv Unie, je obsaženo v článku II-101 právo na dobrou správu (*right to good administration*), které je vymezeno obdobně jako v dříve přijaté Chartě základních práv EU. V článku III-398 je potom stanoveno, že při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu.

### 3.2.2 Elektronická veřejná správa a její potenciál

Potenciál elektronické veřejné správy vyplývá z možnosti napomáhat realizaci určitých mixů výše uvedených principů. Tento mix je vždy reflektován funkcemi určité aplikace elektronické veřejné správy, která je produktem veřejné volby. Subjekty veřejné volby by si měly být vždy vědomy toho, že výše uvedené principy jsou někdy ve vzájemně protikladných vztazích, např. princip participační demokracie a princip hospodárnosti veřejné správy. Aplikací elektronické veřejné správy může být tolik jako veřejnosprávních činností - od pouhého jednostranného poskytování informací prostřednictvím webových stránek úřadů přes procesy vyřizování různých druhů podání a dokladů, různé formy elektronické konzultace a participace - např. e-petice, e-referenda - po elektronické volby.

Mnozí odborníci odůvodňují zavádění výše uvedených trendů rovněž tím, že informovaná veřejnost snadněji pochopí myšlenky vládních politik a bude proto více podporovat jejich následnou implementaci. Šíření informací **podporuje také názorovou pluralitu**. Zásada většího vtahování veřejnosti do procesu rozhodování a větší otevřenost se stávají **aktuálními prioritami politik** mnoha zemí západní Evropy i jinde. Problémem současnosti a několika posledních let je, že **slova charakterizovaná vlastnosti e- jsou bohužel často také výrazem módy ve směrech veřejných politik**.

Jak již bylo řečeno výše, nejde však pouze o jednostranné šíření informací prostřednictvím různých elektronizačních nástrojů. **Pojem e-government či e-governance je nutné chápat širěji**. Obsah těchto pojmů vychází z moderního velmi obecného principu, kdy má veřejná správa fungovat jako služba občanům. Praxe e-government či e-governance by měla v souvislosti s tímto principem zabezpečit, aby tento princip fungoval v elektronické podobě, tzn. jako jedna (široce chápáná) **e-služba**. Její konkrétní podoby mohou být interpretovány

---

Podle článku 3 má každý právo na náhradu škody způsobenou institucemi Evropského společenství nebo jejich zaměstnanci při vykonávání jejich kompetencí, a to podle všeobecných principů vlastních právu členských států. Podle odstavce 4 má potom každý také právo písemně se obracet na instituce Unie v jednom ze smluvních jazyků, ve stejném jazyku musí obdržet odpověď.

<sup>34</sup> European Governance - a white paper je k dispozici na <http://europa.eu.int>.

<sup>35</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe, CIG 87/2/04, Brussels 2004,

<[http://europa.eu.int/constitution/download/part\\_II\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/constitution/download/part_II_EN.pdf)>. Její česká verze je k dispozici například na <http://www.euroskop.cz>.

následně:

**Tabulka 3.1 Potenciální služby a oblasti využití IT**

|                              | <b>Informační služby</b>  | <b>Komunikační služby</b>  | <b>Transakční služby</b>                                    |
|------------------------------|---|--|---|
| <b>Běžný život</b>           | Informace o práci, bydlení, vzdělávání, zdravotnictví, kultuře, dopravě, životním prostředí apod.                                   | Diskusní fóra v jednotlivých oblastech běžného života. Seznamy volných pracovních míst nebo bytů | Rezervace lístků a vstupenek, zápis do kurzů                |
| <b>"Tele-veřejná správa"</b> | Seznamy poskytovaných veřejných služeb, návody jak postupovat ve správním konání, veřejné registry a databáze                       | E-mail kontakt s úředníky  | Elektronické podávání formulářů, žádostí, daňových příznání |
| <b>Politická participace</b> | Zákony, parlamentní dokumenty, politické programy, konzultační dokumenty. Základní informace o politických rozhodovacích procesech. | Diskusní fóra k politickým otázkám. E-mail kontakty s politiky.                                  | Referenda<br>Volby<br>Průzkumy veřejného mínění             |

*Pramen: Wright, G. Nemeč, J. et al. Management veřejné správy: Teorie a praxe - Zkušenosti z transformace veřejné správy ze země střední a východní Evropy. Ekopress 2002, s. 329.*

V rámci EU je každoročně posuzován stupeň „solistikovanosti“ elektronických veřejných služeb, který měří praxi v **následujících stádiích**:

- Stupeň 1 Informace: online informace o veřejných službách
- Stupeň 2 Interakce: možnost „stahování“ formulářů
- Stupeň 3 Dvousměrná interakce: podávání formulářů, včetně prokazování se
- Stupeň 4 Transakce: manipulace s případem; rozhodnutí a doručení/poskytnutí (platba).

Tato stádia jsou hodnocena pro seznam následujících 20 základních služeb. Základním předpokladem v rámci této metody pro kalkulování „online procenta“ služby je, zda služba dosahuje nebo nedosahuje uvedeného stupně, přičemž každému uvedenému stupni koresponduje 1 bod. Počet bodů se tak může pohybovat od 0 do 4 (0 znamená že žádného ze stupňů není dosaženo).

**Tabulka 3.2 Seznam základních veřejných služeb, které by měly mít online podobu**

| <b>Veřejné služby pro občany</b> |  | <b>Stupeň</b>      |          |          |          |          |          |
|----------------------------------|--|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                  |  | <b>Max. stupeň</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |
| 1.                               | Daně z příjmu: příznání, oznámení výměru       | (4)                |          |          |          |          |          |
| 2.                               | Služby úřadů práce vyhledávající zaměstnání    | (3)                |          |          |          |          |          |
| 3.                               | Příspěvky sociálního zabezpečení (tři ze čtyř) | (4)                |          |          |          |          |          |



|     |   |     |  |  |  |  |  |
|-----|---|-----|--|--|--|--|--|
|     | následujících):<br>- podpora v nezaměstnanosti<br>- přídavky na dítě<br>- náklady lékařské péče (odškodnění nebo přímé vyrovnání)<br>- granty studentům |     |  |  |  |  |  |
| 4.  | Osobní dokumenty (pasy a řidičské průkazy)  | (3) |  |  |  |  |  |
| 5.  | Registrace aut (nové, použité a dovážené)   | (4) |  |  |  |  |  |
| 6.  | Žádost o stavební povolení  | (4) |  |  |  |  |  |
| 7.  | Oznámení policii (např. v případě krádeže)  | (3) |  |  |  |  |  |
| 8.  | Veřejné knihovny (dostupnost katalogů a vyhledávacích nástrojů)   | (3) |  |  |  |  |  |
| 9.  | Certifikáty (narození, manželství): žádost a doručení   | (3) |  |  |  |  |  |
| 10. | Zápis na instituce vyššího vzdělávání / univerzity  | (4) |  |  |  |  |  |
| 11. | Oznámení stěhování (změna adresy)   | (3) |  |  |  |  |  |
| 12. | Služby vztahující se ke zdraví (např. interaktivní rady vztahující se k dostupnosti služeb v různých nemocnicích, objednávání se do nemocnic)           | (4) |  |  |  |  |  |

| <i>Veřejné služby pro podnikatelské subjekty</i> |  | <i>Max. stupeň</i> | <i>Stupeň</i> |          |          |          |          |
|--|--|--------------------|---------------|----------|----------|----------|----------|
|  |  |                    | <i>0</i>      | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> |
| 1.   | Sociální příspěvky zaměstnancům                                | (4)                |               |          |          |          |          |
| 2.   | Daň z příjmů právnických osob: přiznání, oznámení výměru       | (4)                |               |          |          |          |          |
| 3.   | DPH: přiznání, oznámení výměru                                 | (4)                |               |          |          |          |          |
| 4.   | Registrace nové společnosti                                    | (4)                |               |          |          |          |          |
| 5.   | Zasílání dat statistickým úřadům                               | (3)                |               |          |          |          |          |
| 6.   | Celní deklarace  | (4)                |               |          |          |          |          |
| 7.   | Povolení vztahující se k životnímu prostředí (včetně oznámení) | (4)                |               |          |          |          |          |
| 8.   | Veřejné zakázky  | (4)                |               |          |          |          |          |

*Pramen: Autor dle zahraničních pramenů.*

Tento evropský model vychází v mnohém z australského modelu úrovní doručování online služeb. Ten předpokládá následující stadia:

- 1) **informace** - webová stránka, která publikuje informace o službách
- 2) **interaktivní informace** - též schopnost vstoupit do databází organizace a být v interakci s daty ve formě vyhledávání podle zvolených kritérií
- 3) **transakce** - též schopnost vložit zabezpečené informace a umožnit transakce s vládou - vyžaduje téměř okamžitou reakci vlády
- 4) **sdílení dat** (*data sharing*) s jinými subjekty veřejné správy

### **3.3 Elektronická veřejná správa a kvalita regionální a municipální úrovně veřejné správy**

Z výše uvedeného je zřejmé, že iniciativy elektronické veřejné správy (e-government/e-governance) **zaměřují svoji pozornost** na několik skutečností:

- jak spolupracovat účinněji napříč úřady nebo odděleními úřadu k určení komplexních, sdílených problémů,
- jak rozšířit zaměření se na zákazníka,
- jak konstruovat vztah mezi partnery ze soukromého sektoru.

**Ne všechno z výše uvedeného může být implementováno nižšími stupni veřejné správy.** Pro řadu z výše uvedeného musí vytvořit vhodné podmínky především centrální úroveň veřejné správy. Literaturou je však zdůrazňován **inovativní potenciál nižších stupňů veřejné správy, tzn. stupně regionálního a municipálního**. Tyto stupně veřejné správy mohou využít jako inspiraci výše zmíněné a přizpůsobit praxi principů a myšlenek elektronické veřejné správy svým regionálním či municipálním specifikům. S ohledem na princip rule of law musí vždy brát v úvahu legislativní rámec, ve kterém mohou při tomto přizpůsobování „manévrovat“, a který je může při tomto manévrování logicky značně limitovat.

#### **3.3.1 Shrnutí možnosti elektronické veřejné správy**

I v rámci těchto omezení regionální a municipální úrovně veřejné správy je však pro zmíněné manévrování využitelný potenciál elektronické veřejné správy, který lze shrnout tezemi z dokumentu *The e-Government Imperative* (OECD 2003). Tento dokument definuje termín e-government jako využití ICTs, a především Internetu, jako nástroje k dosažení lepší vlády. Je nutné zdůraznit, že nelimituje termín „vláda“ pouze na centrální orgán výkonné moci, jak jej vymezuje například Ústava ČR. Slovo „vláda“ používá v širším smyslu - zahrnuje pod něho i vlády nižších úrovní veřejné správy. E-government podle autorů dokumentu:

**a) zdokonaluje hospodárnost** - díky úsporám při

- sběru dat a jejich přenosu,
- poskytování informací,
- komunikaci s zákazníky / klienty,

**b) zkvalitňuje služby** - díky zaměření se na zákazníka / klienta. Tak jako všechny ostatní služby, i **služby e-government by měly být vyvíjeny na základě poptávky a hodnoty pro uživatele.**

**c) napomáhá dosahování specifických výstupů politik**

- Internet umožňuje všem potenciálně dotčeným sdílet informace a názory a přispět tak specifickým výstupům politiky.
- Využití Internetu **může přispět k cílům hospodářské politiky**, tím, že může



- napomoci redukovat korupci, podpořit větší otevřenost, posílit důvěru ve vládu a tím vším cílům hospodářské politiky, rovněž specifickým dopadem snížení nároků vlády na fondy díky účinnějším programům, úsporám a posílením podnikatelské produktivity (prostřednictvím zjednodušení vlády a šířením vládních informací).
- Internet **může být hlavním přispěvatelem k reformě** - všechny vlády členských zemí OECD čelí modernizaci a reformě public managementu zprůhledněním, usnadněním sdílení informací, zvýrazněním vnitřních nekonzistentností
  - Internet **může napomoci budování důvěry mezi vládou a občany**, větším vtahováním občana do procesu vytváření a implementování politik, podporou otevřenosti a odpovědnosti vlády a napomáhání prevenci korupce.

Dokument požaduje **integraci s „offline nástroji“** - „jenom málo lidí si dokáže představit, že by e-government kompletně nahradila tradiční metody poskytování informací, konzultací, participace veřejnosti v dohledné době“. Zdůrazňuje **možnosti (potenciál) využití**. Tato možnost je vždy konfrontována s určitými bariérami, které musejí být vždy brány v úvahu.

### 3.3.2 Bariéry elektronické veřejné správy

Mezi překážky, které brání rozvoji myšlenek elektronické veřejné správy v praxi na národní, ale i na regionální a municipální úrovni, je možné zařadit:

#### a) Bariéry uvnitř veřejné správy

- **finanční bariéry - implementace elektronické veřejné správy není obecně levnou záležitostí.** Podle dokumentů OECD by se mělo na výdaje do e-government pohlížet jako na investici. Finanční analýzy typu návratnosti investic v této oblasti v praxi české, ale i zahraniční chybí stejně jako úplné a komplexní statistiky v oblasti financování aktivit, ať už se soukromých, tak i z veřejných rozpočtů. Pro účely posílení finančních možností je doporučováno využití tzv. **public-private partnerství**, tzn. partnerství soukromého a veřejného sektoru na základě různých typů kontraktů.
- **neochota se reformovat**, a to buď :
  - ze strany úředníků nebo ze strany
  - politické složky (zastupitelů) veřejné správy (otázkou zde zůstává politický vliv na úředníky, i když řada legislativních dokumentů může předpokládat nestrannost a apolitičnost úředníků),
- **počítačová gramotnost personální složky veřejné správy** související se schopnostmi a dovednostmi pracovat s IT aplikacemi (jedním z možných řešení je evropský počítačový řidičský průkaz - ECDL - "Držitel ECDL certifikátu prokazuje standardní, nikoliv elementární úroveň počítačové gramotnosti v těch aplikacích, které v současné době patří k nejběžněji používaným."
- **informační labyrint v rámci veřejné správy** - Růst internetových zásob informací může vést někdy až k informační nepřehlednosti, resp. obtížnosti se v informacích orientovat (ovlivňuje i informační gramotnost úředníků, ale i občanů).
- **design webových stránek subjektů veřejné správy** - Webové stránky úřadů byly často vytvořeny většinou pouze pro jednosměrné informování veřejnosti, a to především pro účely prestiže, což může být negativní reflexí využití ICT soukromým sektorem. Podle OECD: "Vlády se ... v první řadě zaměřují na soutěžní, resp. komerční přínosy nových technologií. Na druhém místě žebříčku hodnot vlády jsou oblasti, za něž je vláda odpovědná a které se soustřeďují na efektivní doručení vládních programů a služeb."

Na třetím a nejnižším místě vládních priorit jsou potom jakékoli přínosy demokracii.

***b) Bariéry vnější (které však může veřejná správa regionální či municipální úrovně do určité míry ovlivnit)***

- **Rovný přístup k IT** - zatím nikde kvůli řadě faktorů neexistuje rovný přístup k informačním technologiím, který může být v rozporu s faktickou rovností v občanských právech, kterou ve formální rovině zakotvují ústavní dokumenty ve výčtu základních občanských práv. V současné praxi existují vždy to, co je anglickou terminologií nazýváno jako tzv. *digital divide* („digitální rozdělenost“), kdy ve společnosti existují dva extrémní póly, a to těch, kteří mají přístup k IT, a těch, kteří přístup nemají, a to např. díky:
  - a) **vysokým nákladům přístupu k IT**, které mohou být způsobené mimo jiné monopolním postavením institucí, které nabízejí internetové služby v rámci municipality, regionu či státu,
  - b) počítačová gramotnost občanů
- **Uživatelé internetu** - podle sociologických výzkumů diskusní fóra a konzultace na Internetu často navštěvují předpojatí, vulgární či mediu dominující lidé. Podle některých "internet sám o sobě nebude historickým mezníkem pro nastolení novodobé politické účasti na demokracii". Řadou akademiků je Internet považován za neseriózní prostředí, bez závazků a zodpovědnosti.
- **Malá poptávka občanů po aplikacích elektronické veřejné správy v regionu či municipalitě** - Literaturou je zdůrazňována analýza poptávky po aplikacích elektronické veřejné správy, která by měla vždy předcházet samotnou implementaci. Toto tvrzení je v rozporu právě s faktorem módy v této oblasti, kdy jsou informační politiky vytvářeny bez sebemenších na základě velmi omezených analýz.

## **Závěr**

V současnosti se vyzdvihují nové fenomény, resp. nástroje, veřejné správy: e-government, e-governance a e-demokracie. Kapitola podává ucelený pohled na využití moderních komunikačních a informačních technologií v praxi veřejné správy. Zmiňuje se také o možných překážkách, které brání rozvoji myšlenek elektronické veřejné správy na národní, ale i regionální a místní úrovni.

## **4. Vzdělávání úředníků územních samosprávných celků**

Míra a kvalita znalostí a dovedností úředníků veřejné správy výrazně ovlivňuje kvalitu jejich činnosti a tím i efektivnost organizací veřejné správy. V rámci úsilí o profesionalizaci, modernizaci, kvalitu poskytovaných služeb a celkové zvýšení výkonnosti veřejné správy se proto vzdělávání úředníků stává personální činností strategického významu, jíž je ze strany centrálních orgánů věnována značná pozornost. Prohlubování kvalifikace v rozsahu stanoveném zákonem<sup>36</sup> se stalo jednou ze základních povinností úředníka, přičemž povinností úřadu je vypracovávat (a alespoň jednou za tři roky aktualizovat) vzdělávací plány úředníků a zabezpečovat jejich plnění.

Aby ovšem vzdělávání úředníků veřejné správy naplnilo strategickou roli, kterou ve vztahu k výkonnosti organizací veřejné správy má, pouhé zabezpečování vzdělávání a naplňování příslušného zákona ze strany úřadu nestačí. Důležité je, aby vzdělávání bylo prováděno účinně, tj. aby mělo takový obsah a bylo realizováno takovým způsobem, který v konečném důsledku ke zvýšení výkonnosti jednotlivých úřadů a tedy i veřejné správy jako celku skutečně povede.

V obecné rovině lze formulovat tři důležité podmínky, jejichž naplněním je účinnost vzdělávání významně ovlivněna :

1. vzdělávání úředníků veřejné správy by mělo být cílené a systematické
2. systém vzdělávání by měl být provázán a zkoordinován s dalšími systémy personálních činností
3. systém vzdělávání by měl být provázán a zkoordinován se systémem řízení kvality v organizaci.

### **4.1 Vzdělávání úředníků veřejné správy jako systematický cyklus**

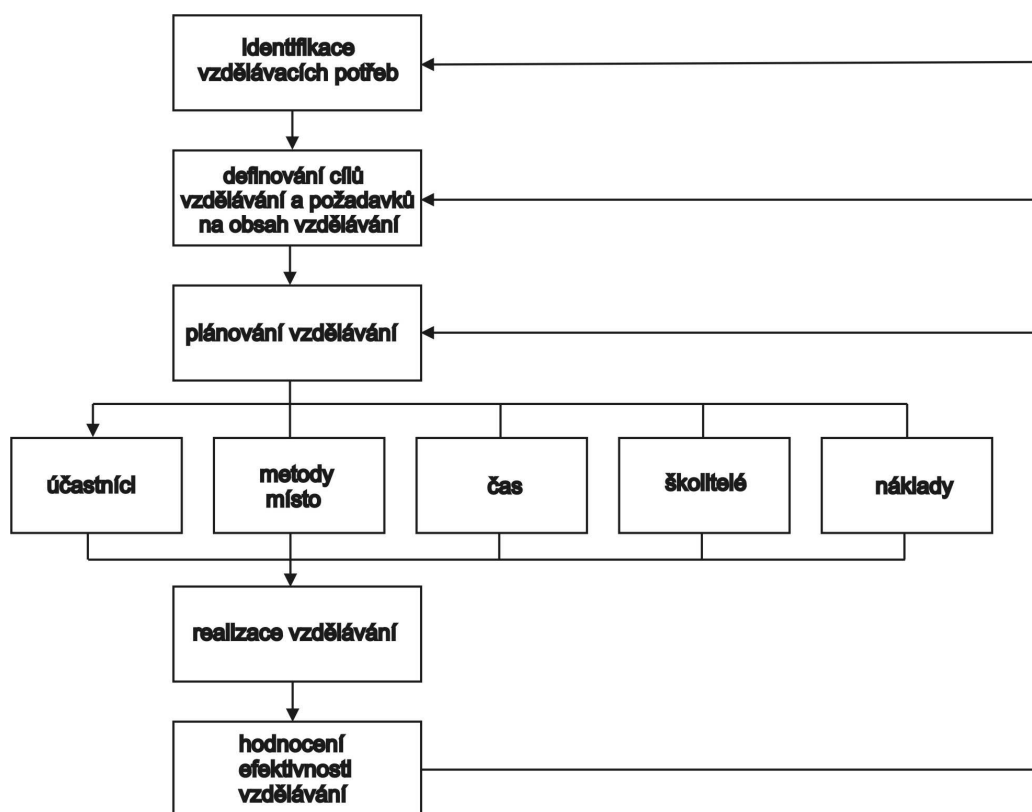
Jestliže má vzdělávání pracovníků organizace přispívat k efektivnosti a dosahování cílů organizace, což je jeho hlavní účel, mělo by být prováděno systematicky, tj. v pravidelně se opakujících a cíleně organizovaných vzdělávacích cyklech. Výchozí fází každého cyklu (viz obr. 4.1) by měla být analýza vzdělávacích potřeb organizace. Na tu by mělo navázat přesně specifikované a zcela konkrétní stanovení cílů vzdělávání a jejich rozpracování do obsahových požadavků na vzdělávání pracovníků. Na základě jasně formulovaných cílů vzdělávání by ovšem měl být naplánován nejen obsah vzdělávání, ale specifikovány by měly být rovněž žádoucí metody vzdělávání<sup>37</sup>. Obsah i potřebné metody vzdělávání pak kladou určité nároky na rozsah vzdělávání, volbu formy a místa vzdělávání, znalosti a dovednosti lektorů atd., a vše uvedené je spojeno s určitými náklady, které je třeba při plánování vzít v úvahu.

---

<sup>36</sup> V případě samosprávy se jedná o Zákon o úřednících územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb.), který nabyl účinnosti 1. ledna 2003, u státní správy pak jde o Zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (zákon č. 218/2002 Sb.), jehož účinnost se několikrát odložila (podle poslední změny od 1. 1. 2011).

<sup>37</sup> Cílem vzdělávání může být nejen získání znalostí, ale také rozvoj dovedností či změna postojů pracovníků. Dosažení rozdílných vzdělávacích cílů vyžaduje využití rozdílných metod vzdělávání.

Obr. 4.1 Systematický vzdělávací cyklus



Pramen: Armstrong, 2002, str. 497, upraveno

Je-li vzdělávání naplánováno, zorganizováno a realizováno, je třeba, aby tím pozornost věnovaná realizovaným vzdělávacím kurzům neskončila. Má-li totiž být vzdělávání systematické, měly by být výsledky vzdělávacího cyklu vyhodnoceny. Pokud se zjistí, že efekt vzdělávání neodpovídá stanoveným cílům (a vynaloženým prostředkům), je třeba jednak hledat příčiny této skutečnosti (tj. hledat chyby, které mohly nastat v kterékoliv fázi systematického vzdělávacího cyklu a kterých je třeba se do budoucna vyvarovat), jednak zjištěnou diskrepanci zahrnout do následující analýzy vzdělávacích potřeb, která je východiskem pro další vzdělávací cyklus. Tímto způsobem se nenaplněné vzdělávací potřeby a také zkušenosti z předchozího vzdělávacího cyklu promítnou do cyklu následujícího.

#### 4.1.1 Analýza vzdělávacích potřeb jako východisko účinného vzdělávání

Analýza vzdělávacích potřeb je výchozí a klíčovou fází systematického vzdělávacího cyklu. Obecně je doporučováno, aby byla prováděna na třech úrovních: na úrovni organizace jako celku, na úrovni pracovních skupin/organizačních jednotek a na úrovni jednotlivců/jednotlivých pracovních míst.

Hlavním východiskem analýzy vzdělávacích potřeb by mělo být zjišťování *nedostatků ve výkonnosti*, tedy identifikace rozdílu mezi žádoucím výkonem a skutečným výkonem<sup>38</sup>. V explicitní rovině je žádoucí výkon obvykle stanoven popisem pracovního místa a výkonovými normami či cíli. Kromě explicitně stanovených cílů a úkolů existují však i

<sup>38</sup> Výkonem se v daném kontextu rozumí nejen věcné plnění úkolů, ale také pracovní chování (chování ke klientům, spolupracovníkům, ...).

implicitní očekávání vůči chování pracovníků, spojená s obsahem organizační strategie, obsahem psychologické smlouvy<sup>39</sup> apod.

Provedení analýzy vzdělávacích potřeb bývá obvykle opřeno o informace sekundárního i primárního charakteru<sup>40</sup>. Analýza sekundárních údajů (jimiž jsou např. ukazatele výkonnosti, závěry z hodnotících rozhovorů, výsledky průzkumů spokojenosti občanů s jednotlivými aspekty poskytovaných služeb apod.) by měla být výchozím krokem analýzy vzdělávacích potřeb. Na ni by pak měl navázat sběr primárních dat, prováděný cíleně za účelem zjištění diskrepancí mezi požadovaným a skutečným výkonem a s nimi spojených vzdělávacích potřeb. Metodami, které bývají k danému účelu v organizacích užívány, jsou především skupinové rozhovory, individuální rozhovory, dotazníky či pozorování (rozumí se systematické a standardizované pozorování chování pracovníků).

Ne všechny výkonnostní problémy, které mohou být prostřednictvím analýzy identifikovány, jsou ovšem způsobeny nedostatky ve znalostech a dovednostech pracovníků. Jejich zdrojem může být rovněž nedostatečná motivace, svou roli mohou sehrát nevhodné pracovní podmínky, přetíženost pracovníků, špatná organizace práce, nedostatečný potenciál pracovníků (tj. nekvalitně provedený výběr na danou pozici) atd. Samotná identifikace nedostatků ve výkonnosti proto nestačí. Následujícím krokem by měla být analýza příčin špatné výkonnosti a specifikace těch výkonnostních problémů, které jsou způsobeny nedostatkem znalostí, dovedností či nevhodnými postoji a jsou tedy ve větší či menší míře řešitelné prostřednictvím vzdělávání pracovníků.

Odstranění nedostatků ve výkonnosti organizace a zlepšení organizačního výkonu je primárním cílem vnitroorganizačního vzdělávání. Vzdělávání pracovníků by však nemělo směřovat pouze k odstranění stávajících problémů. Mělo by organizaci připravovat rovněž na ***budoucí potřeby, spojené s realizací strategických plánů a s očekávanými změnami ve vnitřním a vnějším prostředí organizace.*** V rámci analýzy vzdělávacích potřeb by proto měly být zohledněny rovněž strategické cíle organizace (a stanoveny z nich vyplývající požadavky na připravenost pracovníků) a zváženy budoucí organizační změny či změny vnějšího prostředí, spojené s novými nároky na znalosti, dovednosti a postoje pracovníků.

V tržním sektoru je analýza vzdělávacích potřeb záležitostí každé jednotlivé firmy. Ty firmy, které tuto analýzu (více či méně sofistikovaně) provádějí, jsou obvykle motivovány dosahováním žádoucí výkonnosti organizace, příp. realizovatelností své strategie. Mnohé z nich pak v systematickém vzdělávání spatřují nástroj ke získání vysoce výkonné a motivované pracovní síly, která bude představovat jejich konkurenční výhodu.

---

<sup>39</sup> Psychologickou smlouvou se rozumí nepsaná a obvykle i nevyřčená vzájemná očekávání organizace a pracovníka. Pracovník je do organizace obvykle přijímán s předpokladem, že bude pracovat efektivně a oddaně a že se bude ztotožňovat s cíli organizace. Za projevy pracovní efektivnosti a oddanosti ovšem mohou být v různých organizacích považovány odlišné způsoby chování – zatímco v některých organizacích se např. očekává, že pracovník se přizpůsobí zavedeným postupům, v jiných se předpokládá, že pracovník bude přicházet s novými a tvořivými řešeními. Ze strany jednotlivce je obsah očekávání vůči organizaci determinován osobními potřebami, hodnotami, normami chování, zkušenostmi z předchozích pracovišť apod., ze strany organizace je pak obsah očekávání ovlivněn zejména obsahem kultury dané organizace (blíže viz např. Leštinská, Vidláková, Šelešovský, Špaček, 2006).

<sup>40</sup> Sekundárními daty se rozumí údaje, které byly původně shromážděny k jinému účelu než je analýza vzdělávacích potřeb, které však lze pro identifikaci vzdělávacích potřeb využít. Primárními daty se rozumí data, získaná speciálně pro účely daného projektu (tedy pro účely analýzy vzdělávacích potřeb v organizaci).



Ve veřejné správě je situace složitější. Ke třem jmenovaným úrovním, tj. k úrovni jednotlivců, organizačních jednotek a organizace jako celku přibývá ještě další úroveň – stát – a ke sledovaným úrovním výkonnosti úrovně veřejné správy v zemi.

Uplatníme-li tedy výše nastíněný systematický přístup ke vzdělávání, analýza vzdělávacích potřeb by ve veřejné správě měla být prováděna na čtyřech úrovních:

- na úrovni veřejné správy jako celku,
- na úrovni jednotlivých organizací (úřadů),
- na úrovni organizačních jednotek (odborů, oddělení) a
- na úrovni jednotlivců.

Hlavním cílem zavedení zákonem upraveného systému vzdělávání obou součástí veřejné správy je profesionalizace veřejné správy a dosažení kvalitní a jednotné úrovně odborných znalostí. Systém tedy směřuje především k zabezpečení odborné kvalifikovanosti a odborného růstu úředníků veřejné správy. Plán vzdělávání úředníků musí povinně obsahovat všechny druhy prohlubování kvalifikace (pokud zákon nestanoví jinak), může (a měl by) ale obsahovat i další vzdělávací kurzy dle aktuálních potřeb (jednotlivců, organizačních útvarů, úřadů a veřejné správy jako celku).

Na úrovni veřejné správy v zemi jsou analýzy vzdělávacích potřeb realizovány především z iniciativy příslušných ministerstev a v rámci různých projektů, koordinovaných zejména Národním vzdělávacím fondem, jež je koncepčním pracovištěm pro rozvoj lidských zdrojů (např. projekty Phare – viz [www.nvf.cz/archiv/versprava](http://www.nvf.cz/archiv/versprava), Potluka 2004 aj.). Tyto analýzy však nejsou bohužel prováděny pravidelně a systematicky. Mnohdy nejsou navíc dostatečně vztaženy k výkonnosti, resp. k výkonnostním problémům veřejné správy v ČR, a zjišťují spíše preference pracovníků týkající se způsobu vzdělávání či míru jejich znalostí ve vybraných oblastech apod. (viz např. Potluka, 2004). Otázkou pak je, nakolik se výsledky těchto analýz promítají do obsahu akreditovaných vzdělávacích programů, které jsou organizacím veřejné správy nabízeny.

Nejfrekventovanější úrovní analýzy vzdělávacích potřeb je ve veřejné správě úroveň jednotlivců. Vypracovávají-li úřady plány vzdělávání úředníků, vycházejí vesměs z rozhovorů s jednotlivci, v lepším případě prováděných formou hodnotících rozhovorů (viz např. Ferrarová, 2004). Zjišťují tak především potřeby jednotlivých pracovníků - co si pracovník myslí, že by potřeboval znát, či co pracovníky úřadu zajímá a v čem by se chtěli rozvíjet – korigované jejich bezprostředními nadřízenými. Plány vzdělávání pak na jedné straně reflektují především vzdělávací povinnosti stanovené zákonem a na straně druhé individuální potřeby jednotlivých pracovníků.

Pokud je analýza vzdělávacích potřeb v organizaci realizována, je obvykle zabezpečována personálním útvarem. I v tomto případě však otázky často směřují především k individuálním potřebám jednotlivých pracovníků. Místo výkonnostních problémů a strategických potřeb úřadu je zjišťována míra zájmu pracovníků o jednotlivé oblasti vzdělávání či míra jejich znalostí v jednotlivých oblastech (např. práce s PC, cizí jazyky, ...). Chybějící úrovní analýzy se obvykle stává úroveň organizačních jednotek (zejména z pohledu strategicky cíleného zvyšování výkonnosti) a především pak úroveň organizací (úřadů), a to jak z hlediska jejich výkonnostních problémů, tak z hlediska strategických rozvojových cílů.

#### 4.1.2 Hodnocení efektivnosti vzdělávání

Má-li být dosaženo účinku vzdělávání úředníků ve vztahu k výkonnosti a dosahování cílů organizací veřejné správy, je třeba, jak již bylo výše zmíněno, nejen vzdělávání pro úředníky plánovat a zabezpečovat, ale také zpětně zjišťovat, do jaké míry realizované vzdělávání splnilo svůj účel. Nenaplněné vzdělávací potřeby a opatření učiněná na základě identifikace příčin této skutečnosti (tj. příčin nedosažení vzdělávacích cílů) by se pak měly promítnout do dalšího vzdělávacího cyklu.

Účinnost vzdělávání může být vyhodnocována na čtyřech úrovních (Kirkpatrick, 1994, dle Armstrong, 2002):

- na úrovni reakce účastníků na vzdělávání
- na úrovni získaných poznatků
- na úrovni dosažených změn v chování pracovníků
- na úrovni pracovních výsledků.

Zjišťování účinnosti vzdělávání na úrovni reakce účastníků znamená, že účastníci vzdělávání vyjadřují - obvykle prostřednictvím vyplnění příslušných dotazníků - svůj názor na kvalitu a přínos vzdělávacích kurzů.

Při hodnocení na druhé úrovni, tj. na úrovni získaných poznatků, jde o zjišťování míry a kvality znalostí, které účastníci získali, či dovedností, které si osvojili. Bylo-li cílem kurzu ovlivnit postoje účastníků (např. jejich postoje k občanům, k zabezpečování kvality v organizaci apod.), vyhodnocení účinnosti vzdělávání znamená ověření, zda se postoje účastníků žádoucím způsobem změnil.

Hodnocení na třetí úrovni, tedy na úrovni chování, znamená zjišťování toho, v jaké míře absolventi vzdělávání uplatňují získané znalosti, dovednosti a postoje při výkonu své pracovní činnosti. V tomto případě by však hodnocení efektivnosti vzdělávání nemělo probíhat ihned po absolvování kurzu, ale účastníkům by měl být dán čas, aby byli schopni své chování změnit a nové vědomosti a dovednosti uplatňovat. Uplatňování nových znalostí a dovedností by navíc mělo být organizací nejen umožňováno, ale také účinně podporováno.

Nejvyšší úroveň hodnocení účinnosti vzdělávání představuje hodnocení na úrovni pracovních výsledků. V organizacích tržního sektoru jsou jako indikátory účinnosti vzdělávání užívány např. ukazatele produktivity práce, dosažený obrát, množství úrazů, míra spokojenosti zákazníků atd. Ve veřejné správě může být účinnost vzdělávání měřena prostřednictvím relevantních výkonových ukazatelů, zjišťování spokojenosti občanů s vybranými aspekty kvality služeb, sledování změn v počtu a obsahu stížností apod.

Pokud jde o frekvenci využívání jednotlivých způsobů hodnocení účinnosti vzdělávání v organizacích veřejné správy, signály z praxe naznačují, že nejčastějším způsobem zjišťování efektivnosti vzdělávání úředníků veřejné správy je hodnocení na úrovni reakce účastníků. Zjišťována je tedy především míra spokojenosti účastníků s nejrůznějšími aspekty vzdělávacího programu. Uvedené hodnocení je však nejméně objektivní, neboť vzdělávané osoby mohou na kurz reagovat příznivě, i když se naučí málo nebo nic. Daný způsob hodnocení je navíc využíván spíše vzdělávacími institucemi, které si tím zabezpečují zpětnou vazbu pro své „zlepšování“, než samotnými úřady, jejichž cíle mají být prostřednictvím vzdělávání naplněny. Méně často pak je využíváno prověřování znalostí (s výjimkou kurzů



odborné způsobilosti u úředníků ÚSC, kde je ověření odborné způsobilosti stanoveno zákonem).

Má-li tedy být dosahováno skutečné účinnosti vzdělávání, je třeba, aby byla účinnost vzdělávání úředníků veřejné správy ve větší míře vyhodnocována prostřednictvím prověřování znalostí a dovedností a aby byly sledovány také změny v pracovním chování a míra uplatňování osvojených poznatků v praxi (především prostřednictvím objektivních pracovních výsledků). Znamená to ovšem, že ve zjišťování efektivnosti vzdělávání a v zabezpečování jeho účinnosti se musí ve spolupráci s personálním útvarům ve výrazné míře angažovat také vedoucí pracovníci, a to na všech úrovních organizace.

## **4.2 Vzdělávání úředníků veřejné správy jako součást systému personálních činností**

Má-li vzdělávání pracovníků přinést organizaci žádoucí efekt, je důležité, aby si pracovníci osvojovali a prohlubovali ty znalosti, dovednosti a postoje, které jsou ke zvýšení výkonnosti organizace a k dosažení jejích cílů zapotřebí. Nejde však jen o to, aby pracovníci příslušné znalosti a dovednosti měli. Jde také o to, aby je ve své praxi uplatňovali. Nástrojem, který má napomoci dosažení obojího výše uvedeného, je propojení systému vzdělávání s dalšími systémy personálních činností (se systémem odměňování, s řízením kariéry, ...), přičemž za naprosto klíčové se považuje **propojení systému vzdělávání a systému hodnocení pracovního výkonu**.

Kvalitní a objektivní systém hodnocení pracovního výkonu je důležitým nástrojem zvyšování výkonnosti organizace. Jeho účinnost závisí na volbě kritérií hodnocení, na volbě vhodných metod hodnocení a také na kvalitě jejich používání.

Důležitou součástí formálního systému hodnocení pracovního výkonu, který je v současnosti v organizacích veřejné správy ve větší či menší míře využíván, je pravidelné provádění hodnotících rozhovorů. Mají-li hodnotící rozhovory, které vede vedoucí pracovník se svými podřízenými, přinést žádoucí účinek, měly by splnit několik vzájemně souvisejících cílů. Jejich účelem by mělo být (Lukášová, 2006):

- zhodnotit výkonnost pracovníků, a to s cílem
  - odstranit nedostatky ve výkonnosti, poskytnout pracovníkům zpětnou vazbu a usměrnit jejich činnost
  - stanovit spravedlivou mzdu a odměny
  - zvážit využití potenciálu daného pracovníka
  - vytipovat personální zálohy
  
- motivovat pracovníky k dosahování vyšších výkonů, a to
  - oceněním jejich výsledků a výkonnosti
  - stanovením a dohodnutím nových úkolů a cílů
  - poskytnutím možnosti vyjádřit jejich osobní potřeby, přání a zájmy, týkající se jejich pracovní náplně a pozice v organizaci
  - poskytnutím možnosti vyjádřit jejich osobní potřeby, přání a zájmy týkající se jejich vzdělávání a rozvoje
  - projevením zájmu o pracovníky a jejich spokojenost
  
- rozvíjet pracovníky

- plánováním jejich vzdělávacích a rozvojových aktivit
  - umožněním uplatnění jejich předností
- komunikovat s podřízenými pracovníky, a to především s cílem
    - získat informace od pracovníků, pochopit příčiny problémů apod.
    - získávat pracovníky pro naplňování organizačních cílů
    - budovat vztahy a vytvářet žádoucí organizační klima.

Jak je z uvedeného patrné, vzdělávací potřeby mohou v rámci hodnotícího rozhovoru vyplynout jak z formulace nedostatků ve výkonnosti, ze stanovení výkonnostních cílů a formulace úlohy daného pracovníka v rámci dosahování cílů organizace/organizačního útvaru, tak v souvislosti s úvahami týkajícími se potenciálu pracovníka, jeho potřeb a zájmů a možností jeho kariérního rozvoje. Předpokladem k tomu ovšem je, aby hodnotící rozhovor byl prováděn kvalitně a směřoval k naplnění všech výše uvedených cílů v jejich souvislostech. Jsou-li hodnotící rozhovory uvedeným způsobem skutečně prováděny, stává se hodnocení pracovního výkonu v organizaci nejen nástrojem řízení a zvyšování pracovní výkonnosti, ale také nástrojem rozvoje pracovníků.

### 4.3 Vzdělávání úředníků a řízení kvality v organizaci

Účelem zavádění systémů řízení kvality v organizacích veřejné správy je zlepšování způsobu řízení organizací, jejich procesů, zdrojů atd. za účelem zvýšení výkonnosti organizace a kvality jejích služeb. Není-li v organizacích veřejné správy prováděna analýza vzdělávacích potřeb na úrovni organizace jako celku - což často souvisí s nedostatečným uplatňováním strategického řízení - pak právě zavedení systému řízení kvality je obvykle podnětem k tomu, aby organizace k provádění analýz tohoto typu směřovaly. Systémy řízení kvality totiž na organizace nejen kladou požadavky týkající se vzdělávání pracovníků (viz např. ISO normy řady 9000), ale především je směřují k identifikaci prioritních vzdělávacích potřeb. Prostřednictvím zjišťování nedostatků ve výkonnosti založeném na hodnocení/sebehodnocení získává totiž organizace informace, které jsou právě pro identifikaci vzdělávacích potřeb žádoucí. Jedná se přitom - a to je podstatné - o identifikaci potřeb bezprostředně spojených se zlepšováním výkonnosti organizace.

Jestliže tedy např. organizace v rámci řízení kvality provede šetření spokojenosti občanů s jejími službami a toto šetření ukáže jako jeden z nedostatků skutečnost, že občané nejsou spokojeni se způsobem sdělování informací a ve vysoké míře vyjadřují názor, že úředníci jim informace sdělují nesrozumitelně, byl identifikován z hlediska spokojenosti občanů závažný výkonnostní nedostatek. Příčin této skutečnosti může být více - může jít o projev nevhodných postojů pracovníků k občanům či o projev nedostatečné motivace, ale může jít také o nedostatek odborných znalostí či nedostatek relevantních komunikačních dovedností. Opatření ke zlepšení by tedy měla směřovat do více oblastí, vzdělávání by však mělo být jednou z nich. Úsilí o zvýšení srozumitelnosti sdělování informací by se tedy mělo jasně odrazit v obsahu vzdělávacích plánů pracovníků dané organizace.

„Tradičními“ a obvykle zdůrazňovanými cíli vnitroorganizačního vzdělávání jsou získání kvalifikované pracovní síly, rozvoj lidského potenciálu a zvyšování motivace a flexibility pracovníků. V kontextu současných snah o zvyšování kvality veřejných služeb však nelze opomenout ještě jeden vysoce aktuální účel vzdělávání pracovníků veřejné správy: utváření žádoucího obsahu organizační kultury.

Organizační kulturou se rozumí soubor základních přesvědčení, hodnot, postojů a norem chování, které jsou v rámci organizace sdíleny, a které se navenek projevují v chování pracovníků a v projevech materiální a nemateriální povahy<sup>41</sup>. Pro kvalitu poskytovaných služeb a výkonnost organizace může obsah organizační kultury představovat významnou podporu, ale také významnou překážku, a to v závislosti na tom, jaké konkrétní hodnoty jsou pracovníky organizace sdíleny, jaké normy chování zde panují a jaké vzorce chování jsou zde vžity.

Řízení kvality proto není, jak se dnes autoři shodují, pouze zaváděním postupů, metod a technik. Je záležitostí celkových kulturních změn v rámci organizace, přičemž změna kultury ve smyslu vytyčených principů kvality je pro cestu ke skutečné kvalitě v organizaci považována za klíčovou (Lukášová, Nový a kol., 2004). Vzdělávání pracovníků pak je v tomto smyslu důležitým nástrojem, který by měl být k danému účelu cíleně využíván.

Má-li se změna postojů pracovníků projevit ve výkonnosti celé organizace, nemůže ovšem jít pouze o změnu postojů několika jednotlivců či jednoho oddělení. Zapotřebí je změna celé organizace, a to změna cíleně řízená. Aby však potřeba této změny byla identifikována, je třeba, aby organizace ve větší míře směřovaly k pravidelnému provádění analýzy vzdělávacích potřeb na úrovni organizace jako celku a usilovaly o identifikaci těch vzdělávacích potřeb, které jsou ve vztahu ke zvýšení výkonnosti organizace a realizaci její strategie klíčové.

## **Závěr**

Má-li vzdělávání úředníků veřejné správy účinně přispívat k efektivnosti a dosahování cílů organizací veřejné správy, je třeba, aby bylo prováděno systematicky a se zřetelem ke strategickým prioritám úřadu. Důraz by neměl být kladen na proces organizačního a metodického zabezpečování vzdělávání, ale na účinnost vzdělávání ve vztahu k výkonnosti organizace. Prakticky to znamená, že pozornost by měla být věnována jak relevantnosti obsahu vzdělávání ve vztahu ke klíčovým výkonnostním problémům a strategickým potřebám organizace, tak měření jeho efektivnosti a zabezpečování skutečného přínosu pro organizaci. Viditelného přínosu, projevujícího se ve znatelném růstu kvalifikovanosti úředníků veřejné správy a ve změně kultury organizací veřejné správy, však nelze dosáhnout bez cílené provázanosti s dalšími personálními činnostmi a systémem řízení kvality v organizaci a bez vysoké angažovanosti všech úrovní managementu organizace.

---

<sup>41</sup> Projevy materiální povahy se rozumí např. vnitřní prostředí organizace, úprava materiálů apod. Kulturními projevy nemateriální povahy jsou např. zvyky, které se v organizacích udržují, historky, které se zde vyprávějí, jazyk, který je zde užíván.

## 5. Etika a etické kodexy ve veřejné správě

Vymezení veřejné správy jako služby občanům má zásadní význam nejen pro všechny její činnosti, ale také zejména pro její jednotlivé pracovníky. I přes existenci právních norem, pravidel, souborů a metodických pokynů, se pracovníci veřejné správy ve své každodenní činnosti setkávají se situacemi, jejichž důležitým aspektem je potřeba diskrečního (volního) rozhodování a chování. Toto jednání je úzce spjato s morálními a etickými standarty.

Zájem o problematiku etického chování a etických kodexů zaměstnanců veřejné správy v posledních desetiletích značně vzrostl a vstup České republiky do Evropské unie ještě zvýšil pozornost, která je této otázce věnována.

Pojem „etika ve veřejné správě“, bývá většinou chápán jako aplikace morálních standardů v činnosti veřejné správy. Ve všech politických systémech kvalita vlády a její správy reflektuje standardy nebo hodnoty společnosti. V zastupitelských demokraciích tyto hodnoty obecně zahrnují očekávání, že struktura a organizace vlády a správy bude podněcovat spravedlnost, čestnost a rovnost a že chování a rozhodování úředníků bude konzistentní s tímto očekáváním.

Obecně platí, že etika veřejné správy je jednou z tradičních, klasických hodnot veřejné správy, která je zaměřena především na vymezení správného od nesprávného a dobrého od špatného.

### 5.1 Etika a veřejná správa

Etika je bezprostředně spojena se všemi oblastmi lidského života, ale život jako takový je příliš složitý na to aby se dal přesně klasifikovat a řídit i sebedokonalejšími normami a etickými principy. Naše chování je ovlivňováno etickými(mravními) normami, které považujeme za měřítko mravnosti.

Etymologicky je slovo etika odvozena z řeckého slova *ethos*, které má několik významů. Vyjadřuje zvyklosti, životní způsob člověka, obyčej, mravy, obvyklé chování člověka případně označuje mravní vědomí, mravní smýšlení, přesvědčení či jednání. Různé významy slova *ethos* jsou spjaty s různými vývojovými etapami života lidské společnosti. Původní význam slova *ethos* vyplývá ze vztahu mezi lidmi žijícími společně na stejném místě.

Podobný význam má latinský termín *mos* a etymologicky jsou obě slova synonymy. Mravní principy, *ethos* nebo morálka se na počátku lidských dějin koncentrují převážně na zvyky, na prakticky potřebné a účinné normy chování respektující spíše objektivní potřeby životního procesu uvnitř společenství než vnitřní, subjektivní, prožívané potřeby jedince.

Pojem etika se užívá pro vědní disciplínu, která je součástí praktické filozofie a zabývá se morálními jevy. Etika se podle jednoho ze základních členění rozlišuje na etiku popisnou, popisující mravní jednání a hodnoty a na etiku normativní, která pojednává o tom, jak se má člověk chovat.

V rámci zjednodušení, odhlížejícího od různosti principů členění, lze stanovit několik „typů“ etik :

- autonomní etika – etické zásady si stanoví člověk (společnost) sám,
- individuální etika – která se zabývá morálními otázkami jednotlivce usilujícího o jeho blaho,

- profesní etika – aplikující obecná pravidla v konkrétních oborech lidské činnosti,
- sociální etika – která se zaměřuje na obecné dobro společnosti a hledá universální lidské hodnoty,
- deskriptivní etika – usilující o co nejpřesnější popis mravního jednání a hodnot v různých kulturních podobách,
- environmentální etika – která řeší vztah člověka k jeho okolnímu prostředí.

V současné společnosti se stále více prosazuje etika sociální, která se zabývá mravním životem a normami společenských činností a etika profesní. Profesní etika zkoumá etické problémy jednotlivých profesí, přičemž se do popředí dostává etika ve veřejné správě.

## **5.2 Transformace veřejné správy se zaměřením na otázku etiky**

Na počátku 80. let minulého století se v angloamerickém správním systému začaly uplatňovat reformy spojené s pojmem New Public Management, které se postupně rozšířily i do dalších států nejen v Evropě. Tyto reformy byly zaměřeny na zvýšení tzv. tří E (Economy, Effectiveness a Efficiency), tedy ekonomiky, efektivnosti a účinnosti.

Postupně ale začaly vznikat obavy aby ostatní, neméně důležité hodnoty veřejné správy nebyly potlačeny a proto se v literatuře začaly objevovat studie pojednávající o nutnosti zakotvení etiky (tzv. čtvrté E - Ethic) do cílového zaměření nejen prováděných správních reforem, ale do všech činností veřejné správy.

V zemích bývalého socialistického bloku správní reforma probíhala se znatelným časovým zpožděním a v odlišných ekonomických a politických podmínkách. To vedlo k nerovnoměrnému vývoji v ekonomické oblasti a potřebné právní a správní reformy byly odsunuty do pozadí.

## **5.3 Etické kodexy ve veřejné správě**

Etický kodex můžeme definovat jako soubor konkrétních pravidel, která vycházejí z hodnot a principů dané organizace a vymezují standard profesionálního chování. Ustanovení etických kodexů tak slouží k prosazení etického chování a rozhodování a pomáhají tak zlepšovat celkové prostředí v rámci organizace.

Na počátku minulého století se v podnikatelské oblasti začaly objevovat etické kodexy nebo jiné závazné mimoprávní normy upravující lidské jednání. Kodexy etiky se postupem času staly důležitými dokumenty nejen v soukromé sféře, ale i ve sféře veřejné. Zde kodexy vznikaly jako odpověď na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, etických standardech a chování úředníků vůči občanům a jejich požadavkům.

Samotná existence etického kodexu bez návaznosti na personální řízení a veřejné kontroly nemůže být dostatečně účinná. V některých zemích nabývají etické kodexy právní formy, zatímco v jiných ne. Zde si můžeme položit otázku, která z těchto variant je vhodnější?

Dodržování kodexu, který se stal právní normou je lépe vynutitelné, avšak jeho vznik, doplnění nebo změna je obtížná. V opačném případě se výhody a nevýhody zaměňují, tedy není-li kodex právní normou, není právně sankcionovatelný (stále však zůstává zveřejnitelný) a jeho vytvoření či potřebné změny jsou rychlejší a snadnější.



V rámci druhé varianty je proto třeba kodexy popularizovat, jednotlivé etické aspekty postupně prosazovat do myšlení a jednání všech pracovníků veřejné správy. Je třeba vytvářet podporu růstu lidských zdrojů a spojit motivaci se zvýšením úrovně správní kultury a etického jednání.

Úspěch v rámci prosazování etických principů ale není spojen jen s výše zmíněnými tvrzeními, ale zejména s podporou politickou, finanční, podporou veřejnosti a hlavně podporou samotných pracovníků veřejné správy.

V odborné literatuře se uvádí mnoho způsobů, jak zdokonalit etické chování veřejných úředníků. Mezi nejdůležitější lze zařadit:

- přijetí písemných pravidel, zejména kodexů etiky pracovníků veřejné správy,
- vzdělávání před nastoupením do veřejné služby včetně dalšího vzdělávání a školení při zaměstnání,
- vliv modelové role nadřízených pracovníků.

**Tabulka 5.1 Aktuální přehled existence veřejných kodexů a jiných dokumentů upravujících chování zaměstnanců v rámci 21 obcí s rozšířenou působností (příklad JMK)**

|     | Obce s rozšířenou působností | Etický kodex       | Poznámky případně jiné úpravy týkající se chování zaměstnanců městských úřadů         |
|-----|------------------------------|--------------------|---|
| 1.  | Blansko                      | -                  | bez odpovědi  |
| 2.  | Boskovice                    | není zpracován     | řídí se obecnými pravidly   |
| 3.  | Brno                         | není zpracován     | vychází z Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě a z Kodexu etiky zaměstnanců JmK |
| 4.  | Břeclav                      | není přijat        | vychází ze zákoníku práce, zákona o úřednících ÚSC a pracovního řádu                  |
| 5.  | Bučovice                     | -                  | bez odpovědi  |
| 6.  | Hodonín                      | není zpracován     | vychází ze souvisejících zákonů a vnitřních předpisů                                  |
| 7.  | Hustopeče                    | -                  | bez odpovědi  |
| 8.  | Ivančice                     | není vydán         |   |
| 9.  | Kuřim                        | není zpracován     |   |
| 10. | Kyjov                        | -                  | bez odpovědi  |
| 11. | Mikulov                      | není přijat        |   |
| 12. | Moravský Krumlov             | -                  | bez odpovědi  |
| 13. | Pohořelice                   | není zpracován     | řídí se zákoníkem práce a zákonem o úřednících ÚSC                                    |
| 14. | Rosice                       | není zpracován     | Chování zaměstnanců je přímo upraveno v §2 organizačního řádu                         |
| 15. | Slavkov u Brna               | -                  | bez odpovědi  |
| 16. | Šlapanice                    | není zpracován     | Vychází z Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě                                  |
| 17. | Tišnov                       | připraven k vydání |   |
| 18. | Veselí nad Moravou           | -                  | bez odpovědi  |
| 19. | Vyškov                       | připraven k vydání |   |
| 20. | Znojmo                       | není zpracován     | vychází z obecné právní úpravy pro úředníky ÚSC                                       |
| 21. | Židlochovice                 | není vydán         | upraveno v pracovním řádu a pokynech tajemníka  |

*Pramen: Zpracováno autorem dle dat získaných díky spolupráci výše zmíněných obcí*

Poznámka: všechny obce vycházejí ze zákonných normem, upravujících chování úředníků:

- Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 312/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

a vydaných kodexů etického chování:

- Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě,<sup>42</sup>
- Kodexu etiky zaměstnanců Jihomoravského kraje.<sup>43</sup>

## **5.4 Implementace etiky do veřejné správy**

Existuje mnoho důvodů, pro aplikaci a implementaci etiky do organizační praxe. Mezi nejvýznamnější lze zařadit:

- růst tlaku na společenskou odpovědnost veřejné správy a dodržování etických standardů,
- nemožnost práva poskytnout detailní odpověď na každou otázku,
- způsob chování subjektu vůči svému okolí má velký vliv na jeho postavení a výsledky

Kodexy představují užitečný nástroj řízení. Je důležité stanovit zaměstnancům, jak mají jednat o problémových situacích, které se vyskytují i v každodenní rutinní práci. Lze je využít v každodenním rozhodování, ale i v tréninkových programech k posilování etického povědomí zaměstnanců.

K implementaci a dodržování etických pravidel fungování veřejné správy je Česká republika vyzývána nejen Evropskou unií, ale i OECD.

V roce 1998 přijala Rada OECD Doporučení pro členské státy o zdokonalení etického chování ve veřejné službě zahrnující dvanáct principů řízení etiky. Doporučení obsahuje tyto principy:

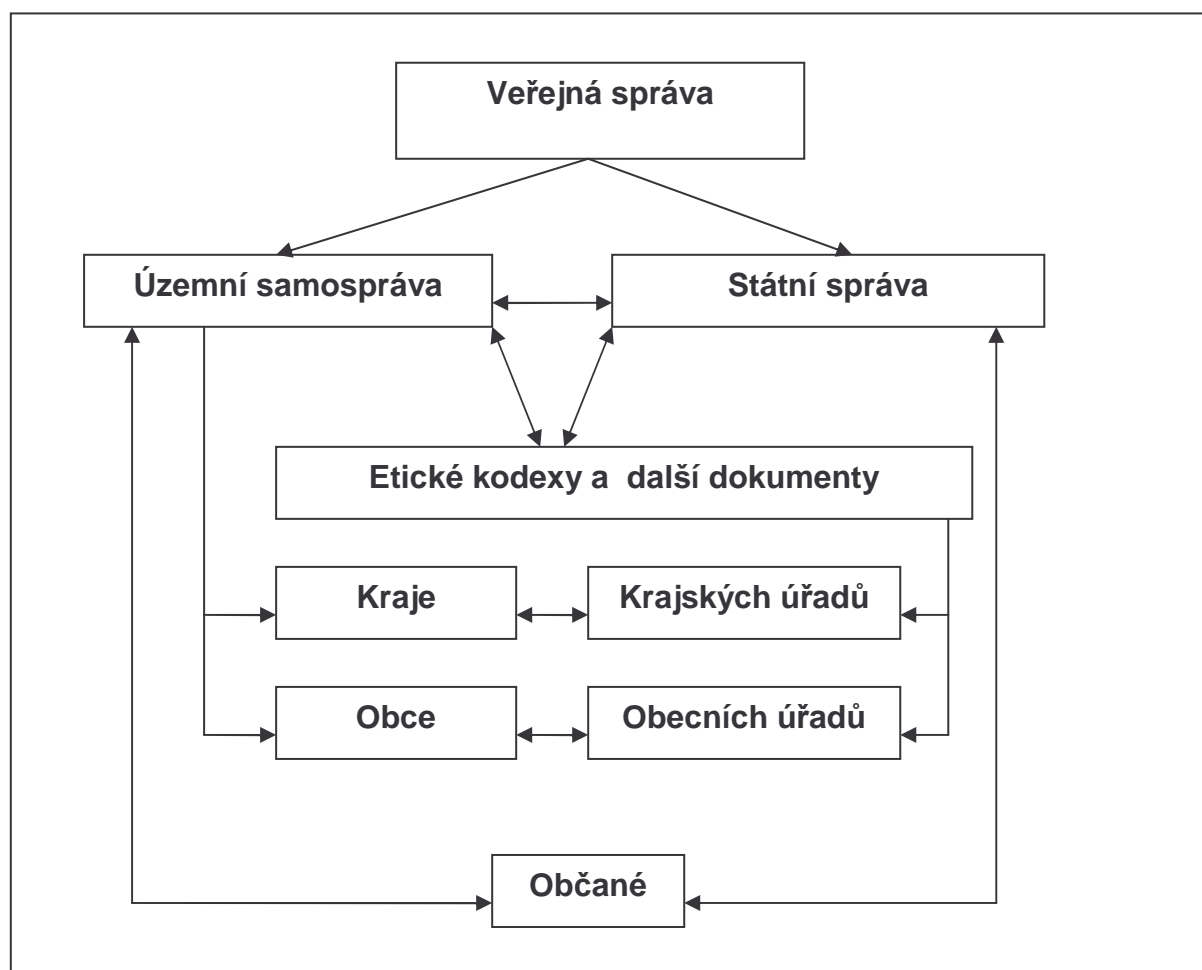
- Etické standardy pro veřejnou správu musejí být jasné.
- Etické standardy musejí být zakotveny v právu.
- Veřejní úředníci musejí mít k dispozici etické vedení.
- Veřejní úředníci musejí znát svoje práva a povinnosti, zejména jsou-li obviněni nesprávného postupu.
- Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování veřejných úředníků.
- Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.
- Musejí být jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.
- Vedoucí pracovníci musejí podporovat etické chování a sami být jeho příkladem.
- Politika řízení, postupy a praxe musí podporovat etické chování.
- Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.
- Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.
- Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.

---

<sup>42</sup> [http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/08\\_priloha\\_2.pdf](http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/08_priloha_2.pdf)

<sup>43</sup> <http://www.kr-jihomoravsky.cz/urad/kodexetiky.htm>

**Schéma 5.1 Implementace etických kodexů a dalších dokumentů ve VS**



*Pramen: Autor*

## **5.5 Problémové oblasti etiky**

Profesor Richard A. Chapman<sup>44</sup> ve svých pracích potvrzuje, že úředníci shledávají mimořádně důležitou otázku „co dělat při výkonu své diskreční pravomoci?“. Rozhodnutí ponechané volnému uvážení musí být prováděno neustále a nelze se mu vyhnout.

S touto otázkou je bezprostředně spojen klasický etický problém, kterým je otázka chování pracovníků ve veřejné správě. Ti mají „sloužit“ občanům, svým nadřízeným a ve své podstatě i politikům. Zde ale může docházet ke vzniku konfliktů mezi zájmy a cíly jeho „pánů“ a je na jejich uvážení, jak tuto konfliktní situaci řešit. Nastat ale může i situace, kdy pracovníci toto dilema řeší tak, že neslouží ani jedné z výše zmíněných skupin, ale chtějí sloužit sobě samým, kterou lze označit za nejhorší ze všech.

<sup>44</sup> Významná osobnost v oblasti etiky ve veřejné správě ve Velké Británii, v současnosti profesor britské univerzity v Durhamu.

Další problém shledávám v orientaci veřejné správy na zajištění veřejného zájmu. Jinak řečeno, její směřování jak k řešení problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku. Nejednoznačné vyjádření veřejného zájmu nebo pojmu „hájit veřejný zájem“ rozhodně nepřispívá k lepšímu definování povinností úředníka a i přes neustávající diskuze je stále otázkou o čí zájem jde, kdo je veřejností, jejíž zájem se má hájit?

Neméně důležitým je i problém odměňování zaměstnanců ve veřejné správě. Odměňování je založeno na platovém modelu, jehož kostrou jsou tarifní platy založené na platových třídách a platových stupních. Dále je možné uplatnit různé příplatky, odměny, další plat či další příplatky<sup>45</sup>.

Diskutabilní je, jak transparentní je konstrukce katalogů prací pro jednotlivé sféry veřejné správy. Další otázkou je celkové množství finančních prostředků určených na platy, protože pružný platový systém má velmi vysoké absorpční schopnosti.

V rámci odměňování veřejná správa může jen těžko konkurovat soukromému sektoru. A právě nedostatečné hmotné odměňování může vyvolávat v současnosti velmi aktuální problém korupce ve veřejné správě.

## **Závěr**

V souvislosti s reformami veřejné správy došlo k mnoha změnám, které se odrážejí zejména v oblastech motivace, vzdělávání, flexibility, mobility, hodnocení a zejména etického chování pracovníků.

Etika jako taková nemůže rozhodnout za nikoho, jak se má chovat. To záleží jen na nás samých, je to věc naší osobní volby. Máme-li však více informací o rozličných možných přístupech a hodnotových stupnicích a jsme-li si důkladněji vědomi rozmanitých okolností morálních problémů, dovedeme zvolit uvážlivější a zodpovědnější postoj v konkrétní životní situaci, ať už se týká soukromých, veřejných nebo pracovních souvislostí.

Ve veřejné službě je důležité, aby její zaměstnanci dokonale rozuměli povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byli vpravdě odpovědnými úředníky. Neméně důležité je, aby i organizace, v níž pracují, usnadnila jejich správní uvážení (diskreci) tím, že zajistí, aby pracovníci ve veřejné správě měli příležitost chovat se odpovědně.

Eticky zaměřený úředník, který je schopen při svém volném uvážení volit správný etický princip z mnohdy těžko přehledné množiny etických a dalších principů složité veřejné správy současného světa nejen zlepšuje individuální výkonnost a přispívá k výkonnosti organizace, redukuje plýtvání veřejnými prostředky, ale zejména podporuje pozitivní obraz veřejné správy a zvyšuje důvěru v ni.

---

<sup>45</sup> Viz Nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů.

## 6. Krizové řízení ve veřejné správě

Krizové řízení je širším pojmem s různou interpretací. Je chápáno různě na úrovni managementu podniku (např. řešení krizových stavů vzniklých v důsledku druhotné platební neschopnosti podniku) a jinak na úrovni veřejné správy (tj. z hlediska zvládání mimořádných událostí – způsobených lidskou činností např. havárie, terorismus atd. nebo vzniklých v důsledku působení přírodních sil – např. povodně apod.). Tato kapitola si dává za cíl zmapovat situaci na úrovni krajů a obcí v oblasti krizového řízení a v jeho vybraných problémech.

Pro lepší pochopení krizového řízení na úrovni regionální a místní správy je nutné se dotknout vymezení problematiky krizového řízení na úrovni národní a legislativní. Oproti standardnímu managementu veřejné správy, resp. managementu řízení kvality ve veřejné správě (Benchmarking, ISO normy, EFQM atd.) je management krizového řízení specifický tím, že pokud existuje nějaká variabilita ve formě volby nástrojů kvality řízení veřejné správy (tj. zvolení jednoho nástroje řízení např. TQM), tak tato volba nástrojů managementu krizového řízení ve veřejné správě není resp. je jenom jedna a ta je přesně určená. Na základě „krizových zákonů“ jsou pevně dány práva a povinnosti subjektů, které vstupují do krizového řízení (státní orgány, kraje, obce, HZS, Policie, ale i občané postižení mimořádnou událostí např. povodněmi atd.).

### 6.1 Legislativa

Základní právní předpisy, ze kterých vychází krizové řízení ve veřejné správě jsou především mezinárodní smlouvy vyplývající ze závazků České republiky ve vztahu k vnějšímu světu (např. Severoatlantická smlouva) a především k Evropské unii (směrnice a nařízení Evropské komise v oblasti krizového řízení) a na národní úrovni je to Ústava ČR, zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, obecné zákony o veřejné správě - zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavní městě Praze, č. 320/2002 Sb., a o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, klíčové zákony, týkající se krizového řízení a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému o změně některých zákonů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (tzv. krizový zákon), zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých zákonů, zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (tzv. branný zákon), zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou.<sup>46</sup>

Kromě základních zákonů vymezených výše v krizovém řízení sehrávají svojí roli i významné strategické dokumenty státu a to např. Bezpečnostní strategie ČR, Vojenská strategie atd.

---

<sup>46</sup> Existují i další zákony, které upravují problematiku požární ochrany, záchranného hasičského sboru, policii, ozbrojených sil, utajovaných skutečností, ale i zákony upravující např. hospodaření s vodou, prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky atd. Vzhledem k tomu, že uvedená problematika krizového řízení je poměrně obsáhlá, z hlediska rozsahu tohoto textu není možné podat úplný výčet všech zákonů a nařízení týkajících se krizového řízení, je tento výčet omezen na výběr nejdůležitějších zákonů.



## 6.2 Systém krizového řízení v ČR

Pro vymezení správy krizového řízení na regionální a místní úrovni je potřebné vymezit systém krizového řízení v České republice, včetně jeho pojmového zakotvení v příslušných zákonech.

Krizové řízení je z pohledu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých souvisejících zákonů, souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace.

Krizová situace je z pohledu krizového zákona mimořádnou událostí, při níž je vyhlášen některý z krizových stavů (stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu). Mimořádná událost je definována v zákone č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých souvisejících předpisů jako škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činnostmi člověka, přírodními vlivy, ale také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací

### **Cílem<sup>47</sup> krizového řízení by mělo být:**

- minimalizovat (zamezit) možnosti vzniku krize,
- redukovat rozsah škod,
- minimalizovat dobu trvání krize,
- odstraňovat následky působení negativních faktorů krizových situací a obnovit systém do běžného (provozního stavu) stavu

Mezi orgány<sup>48</sup> krizového řízení, tj. orgány stanovené zákonem, které ve prospěch svého zřizovatele zabezpečují analýzu a vyhodnocení možných ohrožení jeho bezpečnosti, plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravnými opatřeními a řešením krizových situací nesouvisející se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, patří především :

- Vláda České republiky,
- ministerstva a ostatní správní úřady,
- Česká národní banka,
- orgány krajů, obcí a
- určené orgány s územní působností.

Z dikce zákonů je patrné, že rozhodující roli sehrává vláda České republiky, jako ústřední výkonný orgán státní moci uskutečňující bezpečnostní politiku státu. Stálým pracovním orgánem vlády v oblasti bezpečnostní problematiky je Bezpečnostní rada státu a pracovním orgánem vlády k řešení krizových situací je Ústřední krizový štáb. Na úrovni ministerstev a jiných správních úřadů jsou z dikce zákona také zřizovány resortní krizové štáby.

Specifickou roli sehrává integrovaný záchranný systém<sup>49</sup> jako systém (ne instituce) při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních prací v době po mimořádné události a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení krizových stavů. Integrovaný záchranný systém je vymezován jako koordinační postup jeho složek, mezi které patří

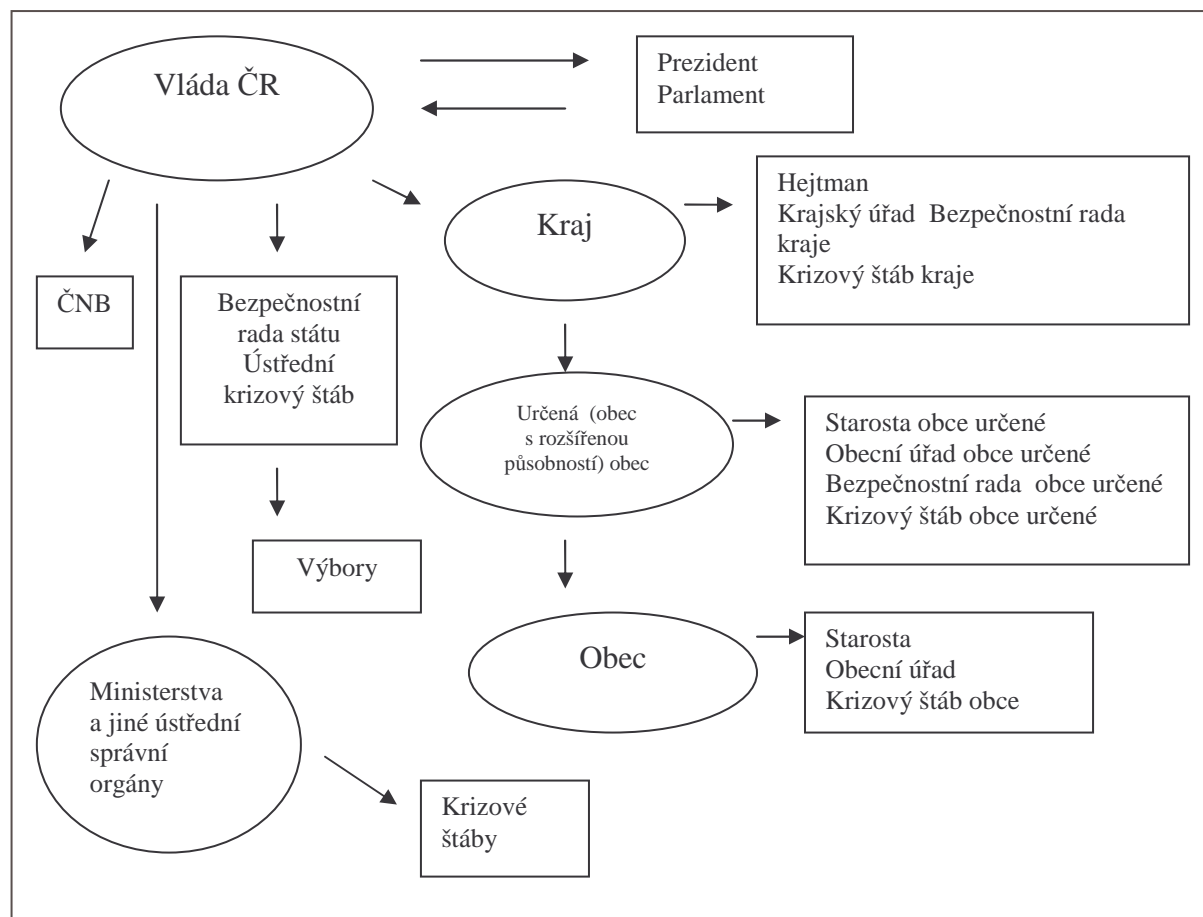
<sup>47</sup> Internetová prezentace o krizovém řízení ve veřejné správě, Rožnov pod Radhoštěm, dostupná na webové stránce <<http://www.roznov.cz/view.php?cislocianku=2005121304>>, 24.11.2006, str. 3, dokumentu Word

<sup>48</sup> Tamtéž, str. 4, dokumentu Word

<sup>49</sup> Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých souvisejících předpisů

Hasičský záchranný sbor, jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany, zdravotnická záchranná služba a Policie ČR. Integrovaný záchranný systém obsahuje také další složky<sup>50</sup> např. vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory (obecní policie, bezpečnostní služby), ostatní záchranné sbory, orgány ochrany veřejného zdraví atd.

**Obrázek 6.1 Schéma krizového řízení ČR (Bezpečnostní systém ČR)**



*Pramen: Autor*

*Poznámky: Specifickou roli sehrávají Ministerstvo vnitra, včetně Generálního hasičského záchranného sboru a Hasičské záchranné sbory kraje. Zvláštním prvkem v krizovém systému je určená obec. Je vymezená pouze krizovým zákonem a určuje ji Hasičský záchranný sbor. Zpravidla jsou určenými obcemi obce III. s rozšířenou působností.*

## 6.3 Systém krizového řízení na regionální a místní úrovni

### 6.3.1 Role a postavení orgánů veřejné správy na úrovni kraje a obce dle krizového zákona a zákona o integrovaném záchranném systému (aplikace těchto zákonů)<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Blíže viz příslušný zákon, viz. také poznámku č. 37

<sup>51</sup> Zpracováno dle: J.Rektořík a kol.: Krizový management ve veřejné správě. Teorie a praxe, Ekopress, Praha 2004, str. 85-86. a distanční studijní opora J.Šelešovský, J.Vilášek, R.Kop, S. Kutáček.: Krizové řízení ve veřejné správě, Distanční studijní opora, ESF MU Brno, str. 47-49 a dle příslušných zákonů.

Ve smyslu krizového zákona jsou koordinačními orgány pro přípravu na krizové situace bezpečnostní rady kraje a určené obce. Obsah jejich činnosti a složení jsou uvedeny v novelizovaném Nařízení vlády č. 462/2000 Sb.

**Bezpečnostní rada kraje projednává:**

- stav připravenosti kraje na řešení krizových situací,
- krizový plán kraje,
- havarijní plán kraje,
- vnější havarijní plány, je-li jejich zpracovatelem kraj,
- návrh koncepce ochrany obyvatelstva na území kraje a její rozpracování do plánů pro jednotlivá ochranná opatření,
- zprávu o stavu monitorovacích, informačních a spojovacích systémů kraje a návrhy rozvoje těchto systémů,
- finanční zabezpečení přípravy a řešení mimořádných událostí a krizových situací na území kraje včetně informace o náhradách za omezení vlastnického nebo užívacího práva a poskytnutí pomoci a náhrady škody vzniklé v souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi nebo cvičením při zásahu integrovaného záchranného systému,
- závěry z kontrol prováděných v rámci prověřování krizové připravenosti kraje,
- dokumenty související s krizovou připraveností kraje a činností integrovaného záchranného systému v kraji,
- závěrečnou zprávu o hodnocení krizové situace a přijatých opatřeních a navrhuje způsob odstranění nedostatků,
- způsob seznámení obcí, právnických a fyzických osob s charakterem ohrožení na území kraje a s krizovými opatřeními.

**Bezpečnostní rada určené obce projednává:**

- zajištění připravenosti správního obvodu určené obce na krizové situace včetně návrhů opatření,
- rozpracovávání úkolů krizového plánu kraje, uložených hasičským záchranným sborem kraje,
- roční zprávu o stavu prostředků pro varování osob ve správním obvodu určené obce a způsob zajištění náhradního varování,
- plán evakuace osob z ohroženého území správního obvodu určené obce,
- zprávu o činnosti a připravenosti složek integrovaného záchranného systému umístěných ve správním obvodu určené obce,
- návrh objemu finančních prostředků v rozpočtu určené obce, vyčleněných k zajištění přípravy na krizové situace ve správním obvodu určené obce,
- informaci o financování krizových opatření ve správním obvodu určené obce při vyhlášeném krizovém stavu v uplynulém rozpočtovém roce,
- způsob seznámení právnických a fyzických osob s charakterem možného ohrožení ve správním obvodu určené obce, s připravenými krizovými opatřeními a se způsobem jejich provedení,
- způsob shromažďování nezbytných údajů o osobách, které v době krizového stavu přechodně změň pobyť,
- zprávu o hodnocení krizové situace a přijatých opatřeních,
- vnější havarijní plán a
- podmínky nouzového přežití obyvatelstva.

**Krizový štáb kraje svolává hejtman a krizový štáb určené obce starosta v případě, že:**

- je vyhlášen krizový stav pro celé území státu nebo pro jeho část patřící do působnosti orgánu krizového řízení,

- je vyhlášen stav nebezpečí pro celé území patřící do působnosti orgánu krizového řízení nebo pro jeho část
- jej použije ke koordinaci záchranných a likvidačních prací,
- je k tomu vyzván Ministerstvem vnitra při ústřední koordinaci záchranných a likvidačních prací, nebo
- jde o úkol prováděný při cvičení.

#### **Členy krizového štábu kraje nebo obce jsou:**

- členové příslušné bezpečnostní rady,
- členové stálé pracovní skupiny krizového štábu ( tajemník KŠ, pracovníci krajského úřadu nebo obecního úřadu určené obce, zástupci složek IZS a odborníci s ohledem na druh řešené mimořádné události nebo krizové situace).

Orgány kraje zajišťují přípravu na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva. K tomu plní krajský úřad při výkonu státní správy tyto úkoly za pomoci Hasičského záchranné sboru kraje dle zákona č. 238/2000 Sb.:

- organizuje součinnost mezi obecními úřady obcí s rozšířenou působností a dalšími správními úřady a obcemi v kraji, zejména při zpracování poplachového plánu IZS, zajišťuje havarijní připravenost a ověřuje ji cvičeními,
- usměrňuje integrovaný záchranný systém,
- sjednocuje postupy obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a územních správních úřadů s krajskou působností v oblasti ochrany obyvatelstva,
- zpracovává plán k provádění záchranných a likvidačních prací na území kraje ( dále jen „havarijní plán kraje“ ),
- zpracovává poplachový plán IZS kraje,
- spolupracuje při zpracování a aktualizaci povodňového plánu uceleného povodí podle vodního zákona,
- uzavírá dohody s příslušným územním celkem sousedního státu, pokud mezinárodní smlouva schválená Parlamentem České republiky a vyhlášená ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv nestanoví jinak,
- pokud zóna havarijního plánování zasahuje více než jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností vlastního kraje nebo zasahuje na území kraje z území jiného kraje, zpracovává krajský úřad ve spolupráci s dotčenými obecními úřady obcí s rozšířenou působností plán k provádění záchranných a likvidačních prací v okolí zdroje nebezpečí (tzv. vnější havarijní plán). V případě, že zóna havarijního plánování zasahuje území více krajů, zabezpečuje koordinaci zpracování vnějšího havarijního plánu a společné řešení mimořádné události krajský úřad, na jehož území se zdroj nebezpečí nachází,
- pro zpracování havarijního plánu kraje a vnějších havarijních plánů je krajský úřad oprávněn za podmínek ochrany údajů využívat, shromažďovat a evidovat údaje z krizového plánu kraje .

#### **Úloha a místo hejtmana :**

- organizuje integrovaný záchranný systém na úrovni kraje,
- koordinuje a kontroluje přípravu na mimořádné události prováděnou orgány kraje, územními správními úřady s krajskou působností, přednosty okresních úřadů, právníky a fyzickými osobami,
- koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé na území kraje, pokud přesahuje území jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností a velitel zásahu vyhlásil nejvyšší stupeň poplachu nebo jej o to požádal

anebo jej o koordinaci požádal starosta obce s rozšířenou působností. Pro koordinaci záchranných a likvidačních prací může hejtman použít krizový štáb kraje zřízený podle krizového zákona,

- schvaluje havarijní plán kraje, vnější havarijní plány a poplachový plán IZS kraje.

### **Orgány veřejné správy obce s rozšířenou působností a orgány veřejné správy obce**

Obecní úřad obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy zajišťuje připravenost správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva.

Hasičský záchranný sbor kraje, pro potřebu správních obvodů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a přípravu záchranných a likvidačních prací dále :

- plní úkoly při provádění záchranných a likvidačních prací stanovené Ministerstvem vnitra,
- organizuje součinnost mezi obecním úřadem obce s rozšířenou působností a územními správními úřady s působností v jeho správním obvodu a ostatními obcemi,
- pro zabezpečení záchranných a likvidačních prací vykonává činnosti obdobně jako v rámci kraje tak, aby přiměřeně a svým obsahem odpovídaly účelu a podmínkám konkrétní mimořádné události,
- shromažďuje a používá pro zpracování vnějších havarijních plánů a havarijního plánu kraje potřebné údaje,
- seznamuje ostatní obce, právnické a fyzické osoby ve svém správním obvodu s charakterem možného ohrožení obyvatel s připravenými záchrannými a likvidačními pracemi,
- zpracovává vnější havarijní plán, pokud to vyplývá ze zvláštního právního předpisu jako jsou např. atomový zákon, zákon o prevenci závažných havárií aj., a zóna havarijního plánování nepřesahuje správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
- spolupracuje při zpracování vnějšího havarijního plánu a při koordinovaném řešení mimořádné události s krajským úřadem, pokud zóna havarijního plánování přesahuje území správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
- zajišťuje havarijní připravenost stanovenou havarijním plánem kraje a vnějšími havarijními plány a ověřuje ji cvičeními.

### **Úloha a místo starosty obce s rozšířenou působností:**

- koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pokud jej velitel zásahu o koordinaci požádal,
- pro koordinaci záchranných a likvidačních prací může starosta obce s rozšířenou působností použít krizový štáb své obce,
- schvaluje vnější havarijní plány.

Orgány obce zajišťují připravenost obce na mimořádné události a podílejí se na provádění záchranných a likvidačních prací a ochraně obyvatelstva. K tomu plní obecní úřad při výkonu státní správy tyto úkoly :

- organizuje přípravu obce na mimořádné události,
- podílí se na provádění záchranných a likvidačních prací s IZS,
- zajišťuje varování, evakuaci a ukrytí osob před hrozícím nebezpečím , pokud toto není upraveno jiným právním předpisem ( atomový zákon, zákon o prevenci závažných havárií aj. ),
- hospodaří s materiálem civilní ochrany,



- poskytuje hasičskému záchrannému sboru kraje podklady a informace potřebné ke zpracování havarijního plánu kraje nebo vnějšího havarijního plánu,
- podílí se na zajištění nouzového přežití obyvatel obce,
- vede evidenci a provádí kontrolu staveb civilní ochrany nebo staveb dotčených požadavky civilní ochrany v obci.

Obecní úřad seznamuje právnické a fyzické osoby v obci s charakterem možného ohrožení, s připravenými záchrannými a likvidačními pracemi a ochranou obyvatelstva. Za tímto účelem organizuje jejich školení.

#### **Úloha a místo starosty při provádění záchranných a likvidačních prací:**

- zajišťuje varování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím,
  - organizuje v dohodě s velitelem zásahu nebo se starostou obce s rozšířenou působností evakuaci osob z ohroženého území obce,
  - organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatel obce,
- je oprávněn vyzvat právnické a fyzické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné pomoci.

### **6.3.2 Role a postavení orgánů krizového řízení v praxi dle potřeb jednotlivých krajů**

V následující tabulce jsou uvedeny oddělení a odbory krajských úřadů všech krajů v ČR včetně Prahy, které se zabývají krizovým řízením. Z tabulky jsou na první pohled viditelné diametrální odlišnosti v jednotlivých krajích na základě kritérií začlenění oddělení nebo odboru v organizační struktuře krajských úřadů jednotlivých krajů, nebo počtu pracovníků na příslušných odděleních. Lze se z toho usuzovat, že jednotlivé kraje i když dle zákonů mají vymezené práva a povinnosti stejně, přistupují k jejich praktické realizaci různě. V některých případech je vedoucí odboru tajemníkem bezpečnostní rady kraje, v jiných je to jen vedoucí oddělení. Rozhodování a pravomoci těchto pracovníků z hlediska bezpečnosti a krizového řízení jsou stejné (je to dané zákonem), ale z hlediska pozice fungování krajského úřadu je to rozdílné. Výše postavený úředník má větší pravomoci. Také je rozdíl, kolik pracovníků má k dispozici vedoucí odboru a kolik vedoucí oddělení. Lze se domnívat, že pokud s agendou krizového řízení pracuje více lidí, je tato agenda lépe zvladatelná. Tyto rozdíly jsou ale pochopitelné z hlediska konkrétních vnějších (např. přírodních podmínek) nebo vnitřních (systém organizace úřadu) potřeb jednotlivých krajů.

**Tabulka 6.1 Postavení oddělení a odborů krizového řízení v systémech krajských úřadů v ČR**

| <b>Kraj</b>        | <b>Odbor</b>            | <b>Oddělení</b>  | <b>Počet pracovníků</b> |
|--------------------|-------------------------|--|-------------------------|
| Hlavní město Praha | Odbor krizového řízení  | sekretariátu + vedoucí ochrany obyvatelstva<br>krizového managementu<br>Záchranného bezpečnostního systému | 3+1<br>12<br>12<br>12   |
| Jihomoravský kraj  | Odbor kancelář hejtmána | krizového řízení a obrany  | 5                       |
| Jihočeský kraj     | Odbor kancelář hejtmána | krizového řízení   | 7                       |
| Karlovarský kraj   | Odbor krizového řízení  | sekretariát + vedoucí pro hospodářské opatření a krizové stavy a ostrahy objektů                           | 1+1<br>10               |

|                      |                            |  |             |
|----------------------|----------------------------|--|-------------|
|                      |                            | krizových opatření   | 2           |
| Kraj Vysočina        | Odbor sekretariát hejtmána | pro řešení mimořádných situací                             | 3           |
| Královéhradecký kraj | Odbor kancelář hejtmána    | krizového řízení   | 4           |
| Liberecký kraj       | Odbor kancelář hejtmána    | krizového řízení   | 5           |
| Moravskoslezský kraj | Odbor kancelář hejtmána    | krizového řízení   | 7           |
| Olomoucký kraj       | Kancelář hejtmána          | krizového řízení   | 6           |
| Pardubický kraj      | Kancelář hejtmána          | krizového řízení   | 6           |
| Plzeňský kraj        | Odbor krizového řízení     | vedoucí<br>krizového řízení a plánování<br>obrných příprav | 1<br>5<br>2 |
| Středočeský kraj     | Odbor Kancelář hejtmána    | obrany a pro řešení krizových situací                      | 6           |
| Ústecký kraj         | Odbor kancelář hejtmána    | pro řešení mimořádných situací                             | 5           |
| Zlínský kraj         | Odbor Kancelář hejtmána    | pro zvláštní úkoly   | 5           |

*Pramen: Sestaveno autorem dle webových stránek příslušných krajských úřadů.*

Zajímavým institucionálním prvem vytvořeným v hlavním městě Praze pro řízení opatření pro ochranu životů, zdraví, majetků občanů, případně návštěvníků hl. m. Prahy a ochranu životního prostředí při mimořádných událostech je Záchranný bezpečnostní systém (ZBS)”. ZBS tvoří systém vazeb zabezpečující koordinovaný postup záchranných, pohotovostních a odborných složek, orgánů státní správy a samosprávy, právnických a fyzických osob při likvidaci následků mimořádných událostí na území hl. m. Prahy. Jeho cílem je účinně působit při vzniku mimořádné události, poskytovat účinnou pomoc postiženým a minimalizovat nepříznivé následky těchto událostí. Systém ochrany obyvatel hl. m. Prahy je řízen hl. m. Prahou, v úzké součinnosti s Integrovaným záchranným systémem (IZS).<sup>52</sup>

Další zajímavou organizační jednotou v rámci fungování krizového řízení ve veřejné správě na úrovni kraje je Pracovní skupina pro řešení Centrálního integrovaného pracoviště operačního řízení složek IZS a krizového řízení kraje Vysočina.

### **6.3.3 Role a postavení orgánů krizového řízení v praxi dle potřeb jednotlivých obcí s rozšířenou působností – příklad Jihomoravského kraje**

Vzhledem k tomu, že v ČR je 205 obcí s rozšířenou působností, není možné pojmut v rámci tohoto textu organizaci krizového řízení na všech obcích ČR. Byl vybrán příklad Jihomoravského kraje, na jehož území je 21 obcí s rozšířenou působností. V následující tabulce jsou uvedeny příslušné obce s rozšířenou působností, včetně informace o odděleních

<sup>52</sup> Zpracováno dle webových stránek:

<[http://www.praha-mesto.cz/\(l2ae35r0dsqhtia3fe5eee55\)/default.aspx?ido=5988&sh=-1289514405](http://www.praha-mesto.cz/(l2ae35r0dsqhtia3fe5eee55)/default.aspx?ido=5988&sh=-1289514405)>, 26.11.2006

nebo odborech, na kterých se pracovníci zabývají agendou krizového řízení a civilní ochrany. Obdobný případ jako u krajů nastává také u obcí s rozšířenou působností. Tyto rozdíly jsou také dány jednotlivými podmínkami příslušných obcí s rozšířenou působností v kraji.

**Tabulka 6.2 Postavení oddělení a odborů krizového řízení ve veřejné správě na místní úrovni (příklad Jihomoravského kraje)**

|     | Obce s rozšířenou působností | Počet obcí | Oddělení nebo odbor               | Počet pracovníků* |
|-----|------------------------------|------------|-----------------------------------|-------------------|
| 1.  | Blansko                      | 43         | Oddělení civilní ochrany a obrany | 2                 |
| 2.  | Boskovice                    | 73         | Odbor kancelář tajemníka          | 1                 |
| 3.  | Brno                         | 1          | Odbor obrany (oddělení plánování) | 6                 |
| 4.  | Břeclav                      | 17         | Odbor kancelář tajemníka          | 3                 |
| 5.  | Bučovice                     | 20         | Odbor vnitřních věcí              | 1                 |
| 6.  | Hodonín                      | 18         | Oddělení pro krizové řízení       | 1                 |
| 7.  | Hustopeče                    | 28         | Odbor kancelář tajemníka          | 1                 |
| 8.  | Ivančice                     | 17         | Odbor správních činností          | 2                 |
| 9.  | Kuřim                        | 10         | Odbor správní a vnitřních věcí    | 1                 |
| 10. | Kyjov                        | 42         | Útvar krizového řízení            | 1                 |
| 11. | Mikulov                      | 17         | Sekretariát tajemníka             | 1                 |
| 12. | Moravský Krumlov             | 33         | Odbor kancelář tajemníka          | 1                 |
| 13. | Pohořelice                   | 13         | Odbor vnitřních věcí              | 1                 |
| 14. | Rosice                       | 24         | Odbor kancelář tajemníka          | 1                 |
| 15. | Slavkov u Brna               | 18         | Odbor kancelář tajemníka          | 1                 |
| 16. | Šlapanice                    | 40         | Odbor řízení a kontroly           | 1                 |
| 17. | Tišnov                       | 59         | Vnitřní kontrola                  | 1                 |
| 18. | Veselí nad Moravou           | 22         | Odbor Kancelář starosty           | 1                 |
| 19. | Vyškov                       | 42         | Kancelář starosty a tajemníka     | 1                 |
| 20. | Znojmo                       | 111        | Odbor správní (krizové řízení)    | 3                 |
| 21. | Židlochovice                 | 24         | Odbor vnitřní správy              | 1                 |
|     | <b>Kraj celkem</b>           | <b>672</b> |                                   |                   |

*Pramen: Zpracováno autorem dle dat Statistického úřadu ČR a příslušných webových stránek obcí s rozšířenou působností*

*Poznámka: \*počet pracovníků, kteří v rámci odboru pracují s agendou krizového řízení*

## Závěr

Management obcí a krajů se v případě vyhlášení některého z krizových stavů (při mimořádných událostech velkého rozsahu) dostává do mimořádné situace. Proto musí využívat specifické prvky řízení i kontroly a musí být velice dobře na takovýto způsob řízení připraven. Měla by být vyžadována vysoká kvalifikace příslušných úředníků veřejné správy (pracovníků krizového řízení), ale i politiků na regionální a místní úrovni (hejtman a starosta). Krizové situace není možné zvládat bez pomoci profesionálů z různých oblastí. V současné době začínají být odborníci různých profesí (vodohospodáři atd.) stálými poradními orgány hejtmana a starosty, avšak není to zcela ještě úplně pravidlo a je potřebné to posilovat. Důležitá je také komunikace a kooperace zainteresovaných orgánů na řešení krizových situací (např. v případě povodní – hasiči, ČHMÚ, Povodí, správci rybníků atd.), kde by klíčovou roli měli sehrávat orgány veřejné správy. Z tohoto pohledu se jeví jako nejdůležitější prvek celoživotní vzdělávání všech pracovníků.

## II. Nástroje strategického a programového charakteru

---

### 7. Strategické plánování a řízení

Strategické plánování, rozhodování a řízení hraje nezastupitelnou roli v managementu veřejné správy. Stanovení vizí, strategií, priorit a cílů, na které navazují krátkodobé a dlouhodobé koncepce umožňuje efektivnější řízení v rámci zásad udržitelného rozvoje.

#### 7.1 Obecná charakteristika nástroje

Strategické plánování se ve světě jako disciplína začala formovat s počátkem vzniku regionální politiky, tzn. počátkem třicátých let tohoto století. Bylo to v souvislosti s velkou hospodářskou krizí, kdy se ekonomické a sociální rozdíly ve vývoji jednotlivých regionů prohloubily natolik, že státy byly pod hrozbou sociálně politických konfliktů nuceny přijmout určité kroky k jejich zmírnění. Formy a metodika regionalistiky a strategického plánování se postupně vyvíjely a docházelo také postupně k mezinárodní integraci.

**Evropská charta regionálního plánování** byla přijata Výborem ministrů Rady Evropy již v roce 1985. Její přijetí bylo výrazem rostoucí úlohy regionálního plánování, respektive Prostorového plánování jakožto nástroje usměrňování vývoje evropské společnosti a upevňování evropské integrity. Obsahově je Charta rozdělená do několika stručných částí, z nichž za nejvýznamnější lze považovat části týkající se poslání regionálního plánování, jeho charakteristiky, základních cílů a způsobu realizace těchto cílů.

#### **Základní čtyři cíle Evropské charty strategického plánování:**

1. vyvážený sociálně-ekonomický rozvoj regionů
2. zlepšování životních podmínek
3. zodpovědné zacházení s přírodními zdroji a ochrana životního prostředí
4. racionální využívání území

Česká republika doposud tuto chartu neratifikovala a tudíž neexistuje oficiální český překlad jejího názvu ani obsahu. Prvním oficiálním dokumentem, který obsahuje zmínku o Evropské chartě strategického plánování jako jednoho z obecných koncepčních východisek pro formování systému podpory regionálního rozvoje v ČR jsou **Zásady regionální politiky vlády**, přijaté usnesením vlády ČR č. 235 z 8. 4. 1998.

Strategické plánování a strategické řízení po roce 1989 v ČR postaveno mimo pozornost jak odborníků, tak samosprávy jako přežitek z dob centrálního plánování. Teprve koncem 90. let došlo k určité rehabilitaci programů rozvoje. Přispělo k tomu jistě postupné poznání o potřebnosti koncepce strategického plánování pro samosprávné řízení obcí a krajů, dále pak osvěta spojená s naším vstupem do Evropské Unie. Kritéria evropských dotačních programů přímo či nepřímo **vyžadují zpracování a dokladování strategických materiálů** potvrzujících reálnost předkládaných rozvojových projektů. Obdobné požadavky se začínají zdůrazňovat i v našich resortních a krajských dotačních titulech.

Impulem pro obce a města k zpracování svých rozvojových programů bylo také usnesení vlády č. 713 z roku 1999, v němž vláda uložila, jako jeden z dalších postupových kroků,

rozpracování realizační fáze strategií rozvoje jednotlivých krajů. Byl tak nastartován proces zpracování „**Programu rozvoje územního obvodu kraje**“ jako základního programového dokumentu nových samosprávních celků. Tento dokument by měl rovněž programově propojovat existující strategické dokumenty na úrovni mikroregionů a obcí. Mnoho obcí a měst i některé mikroregiony již s tímto dokumentem pracují, jiné, zejména menší města a nově vznikající mikroregiony, se teprve k tomuto kroku chystají.

### **Obecné přístupy ke strategickému řízení a plánování**

Strategické plánování a řízení vychází z různých názorů a vizí na budoucnost. Vyžaduje přístup komplexnosti a koordinovanosti různých zájmů a přístupů. Nezbytnou součástí je prevence rizik, konfliktů konsenzem, dělbou kompetencí a kompromisů k zajištění podpory všech zainteresovaných subjektů (zapojení na principu partnerství). Jde o široké zaměření řízení procesu rozhodování, které musí respektovat na základě rozboru faktorů věcné, finanční, časové a lidské zdroje. To předpokládá u všech zúčastněných průběžné vzdělávání a praxi v získávání a vyhodnocování informací, přípravu prognóz a finančních výhledů, projektům, podávání zpráv (průběžných, etapových a závěrečných) a sledování nákladů. Důležité je propojit strategii s vnitřním a vnějším prostředím organizace. Při finalizaci strategického rozhodování se shrnují, porovnávají a vyhodnocují rizika a přínosy uvažovaných aktivit (projekty, konkrétní rozhodnutí, finanční podpora, materiální, technická a personální spolupráce). U nutných rizik je důležitý postup jak se s nimi vypořádat. To přímo souvisí s vytipovanými klíčovými problémy, které vyžadují dlouhodobé, střednědobé, krátkodobé a operativní řešení. V této souvislosti se posuzuje jaké důsledky by přinesl odklad rozhodnutí nebo konkrétního řešení ze strany strategického managementu.

### **Vymezení pojmu strategického řízení a plánování**

Strategického řízení a plánování představuje směřování organizace v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu, propojuje disponibilní zdroje (lidské, finanční, věcné) s cílem zvýšit účinnost a efektivnost celého sektoru (u veřejného a neziskového veřejné služby, u soukromého zisk) a naplnit strategickou vizi budoucnosti organizace. Zabývá se implementací strategických rozhodnutí. To znamená realizace způsobu, jak promítnout strategickou vizi do dokumentu, který by se naplňoval formou specifických programů (grantové, dotační), projektů a rozhodnutí s propojením na konkrétní finanční zdroje, personální a další opatření vedoucí k zajištění a docílení dlouhodobých výsledků.

Jedná se o cílevědomý, systematický a kontinuální proces, zaměřený na hledání cest a způsobů, jak efektivně alokovat omezené zdroje tak, aby přinášely maximální užitek celé společnosti. Tím se strategické plánování stává specifický nástrojem řízení a koordinace v rámci veřejného sektoru s cílem dosahovat udržitelný sociální, ekonomický a environmentální rozvoj společnosti. Zahrnuje analytickou, prognostickou a koordinační činnost, zaměřenou na identifikaci úzkých míst a rozvojových příležitostí a na vytváření kvalitních podkladů pro rozhodování veřejné správy a na identifikaci dopadů uvažovaných opatření hospodářské, sociální a dalších politik.



## Posloupnost jednotlivých fází strategického plánování

| Pořadí | Fáze strategického plánování | Popis   |
|--------|------------------------------|---|
| 1.     | <b>Vize rozvoje</b>          | jsou celistvé a vzájemně provázané, ve veřejné diskusi kultivované výpovědi o vývojových trendech, ohroženích a rozvojových příležitostech společnosti. Slouží pro identifikaci priorit a odpovědnou přípravu rozhodnutí. Součástí vize mohou být alternativní scénáře reagující na zjištěná ohrožení a poznané příležitosti  |
| 2.     | <b>Strategie rozvoje</b>     | konkretizují stanovené priority do podoby jasně (kvantitativně či kvalitativně) stanovených cílů rozvoje a stanovují možné cesty k dosažení těchto cílů. Svou podstatou je apriorní rozvahou o způsobu realizace záměru s použitím adekvátních metod a postupů, vhodné organizace a optimalizace ekonomických nákladů   |
| 3.     | <b>Priority rozvoje</b>      | jsou výroky komplexní povahy, vybrané a seřazené na základě významu, které v obecné formě definují řešení rozporu mezi současným a budoucím obrazem společnosti   |
| 4.     | <b>Cíle rozvoje</b>          | jsou výroky o tom, jakého budoucího stavu má být dosaženo. Úrovní své konkrétnosti se liší, jsou-li definovány ve vizi rozvoje, ve strategii rozvoje anebo v jiných koncepčních dokumentech   |
| 5.     | <b>Dlouhodobé koncepce</b>   | jsou dokumenty, které mají analytický, průzkumný a inspirační charakter a slouží zejména k postižení základních tendencí uplynulého vývoje v příslušné oblasti, identifikují silné a slabé stránky, odhadují vliv vnějších faktorů ovlivňujících rozvojové příležitosti a ohrožení dané oblasti a vyhodnocují účinnost dosud používaných nástrojů řízení. Zpracovávají se na období přesahující deset let       |
| 6.     | <b>Dlouhodobé výhledy</b>    | stanovují možné směry vývoje významných segmentů sociálního a ekonomického rozvoje v dlouhodobém časovém horizontu. Jsou podkladem pro odhadování dopadů uvažovaných opatření v ekonomické a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí. Mají povahu scénářů reflektujících možné směry dalšího vývoje při různém ocenění rizik v klíčových oblastech a jsou zpracovávány na období přesahující deset let |
| 7.     | <b>Střednědobé koncepce</b>  | jsou dokumenty, které rozpracovávají priority vize rozvoje do konkrétních cílů a specifikují nástroje umožňující postupné dosahování stanovených cílů. Zpracovávají se na období 3–5 let  |
| 8.     | <b>Střednědobé projekce</b>  | jsou odhadem možných směrů vývoje významných segmentů sociálního a ekonomického rozvoje ve střednědobém časovém horizontu a jsou podkladem pro odhadování dopadů uvažovaných opatření v ekonomické a sociální oblasti. Mají povahu scénářů reflektujících možné směry dalšího vývoje při různém ocenění rizik v klíčových oblastech a jsou zpracovávány na období 3–5 let                                       |
| 9.     | <b>Krátkodobé</b>            | monitorují hospodářský cyklus a klíčové ukazatele   |

- |     |                          |   |
|-----|--------------------------|---|
|     | <b>projekce</b>          | ekonomického, sociálního vývoje a stavu životního prostředí. Jsou průběžně aktualizovány. Zpracovávají se zpravidla na 1–2 roky a jsou podkladem pro tvorbu veřejných rozpočtů  |
| 10. | <b>Programy</b>          | jsou konkrétní postup k dosažení vybraných cílů. Jejich obsahem je soubor specifických nástrojů a vymezení nezbytných materiálně-technických a finančních podmínek a časového horizontu. Programy umožňují zpětně provádět kontrolu naplňování těchto cílů        |
| 11. | <b>Analytické zprávy</b> | se zaměřují na rozbor stavu vybraných oblastí společnosti. Identifikují silné a slabé stránky, rizika a příležitosti rozvoje společnosti  |
| 12. | <b>Odborné studie</b>    | představují podklad pro vypracovávání dokumentů strategického plánování. Zaměřují se na vybrané oblasti, které se mohou stát úzkým místem sociálního a ekonomického rozvoje, případně na oblasti, které vyžadují změnu v přístupu, v používaných nástrojích apod. |

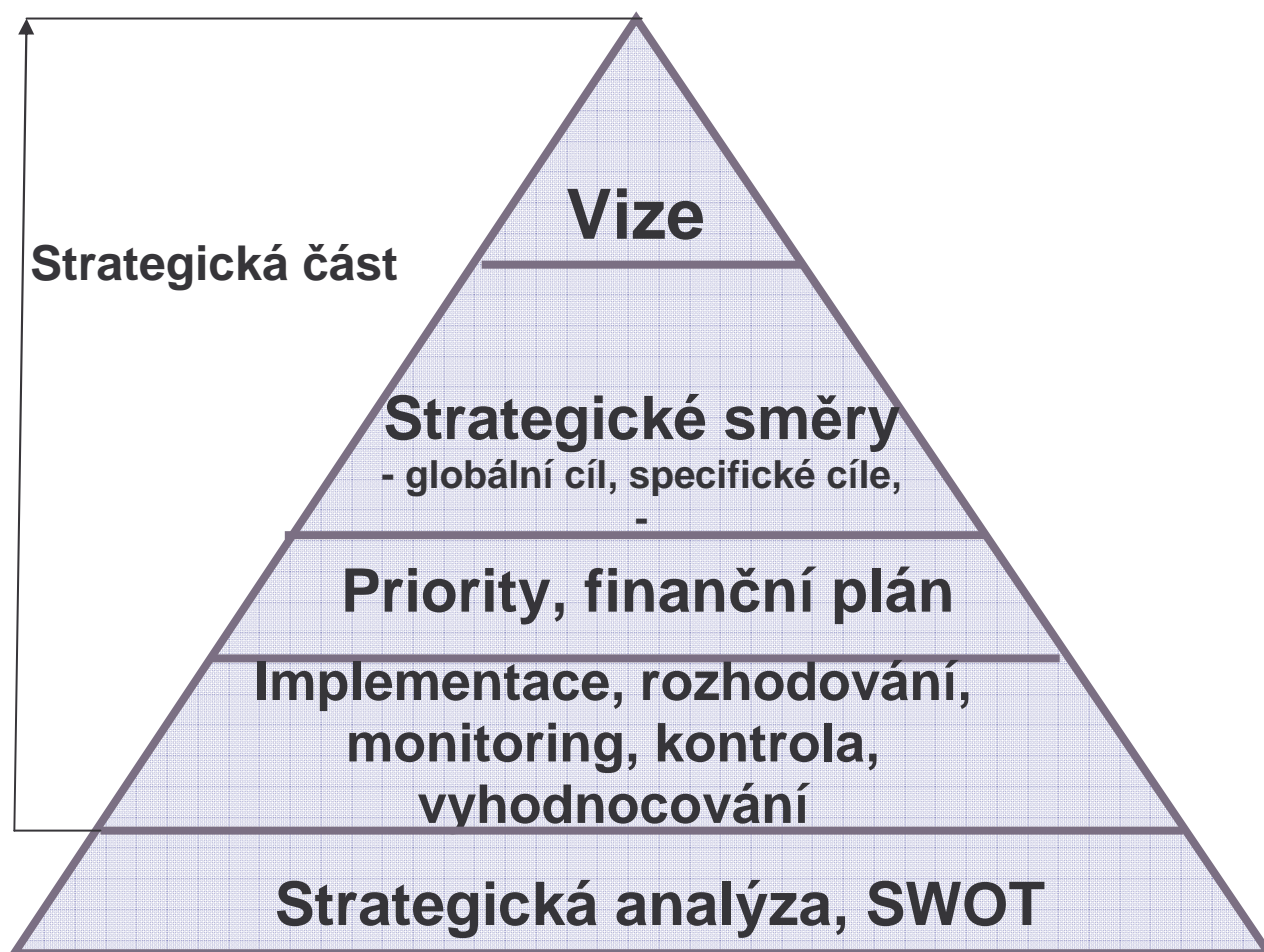
### **Příklady dokumentů k realizaci strategického plánování**

**Strategický dokument** je základní dlouhodobý koncepční dokument (8-12 let), který orientuje rozvoj území na národní, regionální, mikroregionální a místní úrovni (např. Strategie úřadu veřejné správy, Sektorové strategie rozvoje, Strategický program sociálního a ekonomického rozvoje ČR, Strategie regionálního rozvoje ČR, Strategie rozvoje kraje, Strategie rozvoje města, Strategie hospodářského růstu ČR, Strategie udržitelného rozvoje ČR, Strategie rozvoje mikroregionu atp.). Prováděcími dokumenty k naplňování strategického dokumentu je programové dokumenty (střednědobý cca 4 roky platnosti) nebo krátkodobý realizační plán (cca 2 roky platnosti).

**Programový dokument** je střednědobý (4 roky) taktický dokument vytvořený na příslušné úrovni centrálních, regionálních, mikroregionálních a místních orgánů veřejné správy, které rozpracovávají problémové celky strategií mající plošný charakter odpovídajícího území, pro které bude požadováno spolufinancování (ze státního rozpočtu, státních fondů, krajského rozpočtu, fondů EU a místních zdrojů). Jedná se např. o Rámec podpory Společenství, Národní strategický referenční rámec, Operační programy ČR, Program rozvoje územního obvodu kraje, Místní program obnovy venkova, Místní strategie, Místní akční skupiny atp.

**Krátkodobý realizační plán** je krátkodobý (1-2 roky) dokument vytvořený na příslušné úrovni jako součást strategického dokumentu, který vede k jeho postupnému naplňování. Tento dokument se zpracovává z důvodu nedostatku časových možností pro zpracování programového dokumentu. Projednává a schvaluje se jako součást strategického dokumentu včetně finančního rámce a odpovědnosti jednotlivých aktérů zapojených do procesu realizace (např. Krátkodobý realizační plán Strategie rozvoje hospodářství kraje, Krátkodobý realizační plán Strategie rozvoje Lidských zdrojů kraje atp.).

Schéma 7.1 Úrovně strategického dokumentu



Pramen: Autor.

## **7.2 Přínosy a využití strategického plánování, řízení a rozhodování ve veřejném sektoru a ve veřejné správě**

### **Strategický management ve veřejném sektoru**

Důležitost strategického managementu (profesionální a rozhodovací management) v organizacích veřejné správy je dána především tím, že **strategické plánování umožňuje**:

- identifikovat trendy a faktory ovlivňující místní prostředí v kraji, mikroregionu nebo obci,
- udržet, podpořit základní znaky, silné stránky komunity a prostředí, i když v okolí dochází k řadě ekonomických, politických a sociálních změn,
- podporovat ekonomický rozvoj, zejména rozvoj infrastruktury,
- připravit podmínky pro přilákání investorů a následně ekonomický rozvoj.

Principy strategického managementu ve veřejné správě jako typů organizací působících ve veřejném sektoru vycházejí z principů strategického managementu v podnikatelském prostředí. Význam strategického sektoru ve veřejném sektoru se však zvyšuje také v

souvislosti s možnostmi krajů, mikroregionů a obcí získávat externí zdroje financování. Strategický management ve veřejném sektoru se vyznačuje především těmito **základními charakteristikami**:

- cíle jsou komplexnější (pokrývají různé aktivity kraje nebo obce území),
- realizace cílů někdy přesahuje jedno volební období,
- pojem zákazníci je chápán širěji (spotřebitelé, uživatelé služeb a produktů veřejné správy),
- do strategického rozhodování zasahují politické vlivy a vliv celkového politického prostředí a jeho stability,
- časové období pro definování a realizaci strategie je ovlivněno volbami, jednotlivé strategické plány by na sebe měly navazovat,
- spektrum zainteresovaných je širší (zainteresovaní = jednotlivci, skupiny, organizace, kteří od orgánů veřejné správy něco očekávají a zároveň mohou ovlivnit strategické cíle a zejména jejich realizaci. K zainteresovaným patří občané - voliči, občané žijící v obci, pracovníci místní samosprávy, politická reprezentace, jiné organizace aktivní v obci, podnikatelé atd.),
- existuje konkurence při získávání zdrojů.

Ke klíčovým prvkům ve strategickém managementu veřejné správy náleží široké zapojení veřejnosti do přípravy strategie. Široká veřejnost je klíčovým zainteresovaným, ale také klíčovým "uživatelé - zákazníkem" výstupů strategie. Důležitost zapojení široké veřejnosti do diskuse o strategii je klíčová zejména pro tyto **přínosy a využití**:

- zvýšení efektivity řízení, úspory zdrojů, návaznost akcí (aktivit a projektů), odstranění překryvů mezi jednotlivými podavky rozhodovacích orgánů,
- systematický a vyrovnaný postup v rozvoji území, udržitelnou perspektivu a prosperitu, kvalitu života,
- partnerství – objektivita řešení, zvýšení kapacity a otevřenost pro realizaci plánů, zájem veřejnosti, image subjektu (úřadu), vyjasňování, předcházení konfliktům, povědomí o udržitelném rozvoji, závazek postupovat podle strategie při realizaci jednotlivých aktivit,
- shoda s požadavky EU a celoevropsky prosazovanými postupy (místní Agendy 21), konfrontace nových poznatků o situaci v území a východisek pro nové programovací období EU 2007-2013, stanovených v nově připravovaných programových dokumentech pro celou ČR, podpora strategičtějšího přístupu k programovacímu procesu (integrovat priority EU do národních a regionálních programů a monitorovat pokrok a výsledky jejich naplňování),
- konfrontace a zahrnutí nových poznatků o situaci v území a východisek ze zpracovaných a platných strategií na místní, mikroregionální, regionální a národní úrovni,
- nástroj pro řešení komplexních problémů v dlouhodobé perspektivě, využití nových východisek k zpřesnění hlavních cílů a směrů rozvoje,
- nástroj pro zapojení zájmových skupin do realizace strategie,
- prostředek pro vyjasnění složitých problémů - sjednocení mentálních modelů (představ),
- aktualizace a doplnění výchozích poznatků o situaci na území,
- aktualizace (revize) struktury budoucích rozvojových potřeb a jejich specifikace do opatření a aktivit pro území,

- nastavení finančního rámce a poznání absorpční kapacity dalších subjektů na území, které se mohou efektivně zapojit do realizace vybraných budoucích rozvojových záměrů,
- pokračování v další decentralizaci odpovědností partnerstvím na úrovni národní, regionální, mikroregionální a místní,
- zvýšení výkonnosti a kvality programů prostřednictvím posíleného a transparentnějšího partnerství a zavedením jasných a přísnějších monitorovacích a kontrolních mechanismů,
- zjednodušení systému řízení zavedením větší transparentnosti, diferenciací a proporcionalit při zajišťování spolehlivého finančního řízení,
- strategický přístup při plánování velkých investic a sestavování rozpočtových a finančních výhledů,
- zavedení systému průběžného vyhodnocování naplňování strategie a přijímání nápravných opatření,
- snížení deficitního hospodaření ve veřejných rozpočtech a dlouhodobého zadlužování veřejných rozpočtů,
- celkové zvyšování efektivnosti veřejných financí a přílivu vnějších zdrojů na vynaložené finanční prostředky (princip doplňkovosti),
- naplňování veřejných slibů a prohlášení postupnou realizací předem jasně stanovené strategie (veřejná kontrola),
- zvýšení transparentnosti veřejných výdajů a veřejné kontroly na realizovanými aktivitami.

### **7.3 Strategické plánování, rozhodování a řízení jako nástroj snižování výdajů a zvyšování příjmů**

#### **a) Strategická analýza, SWOT analýza zahrnuje:**

- poznání situace na lokální (obecní), mikroregionální, regionální a národní úrovni,
- soustředění dat a informací o prostředí a zdrojích,
- zjištění o aktivitách významných subjektů v zájmovém území,
- znalost rizik, rezerv, přírodních podmínek, infrastruktury, nemovitostí a služeb,
- ujasnění změn, které se dějí ve vnitřním a vnějším prostředí,
- promítnutí vazby na strategické a programové dokumenty (evropské, národní, regionální, mikroregionální a lokální),
- vytvoření databáze aktérů dle jednotlivých sektorů,
- provedení SWOT analýzy (Strengths = silné stránky, Weaknesses = slabé stránky, Opportunities = příležitosti a Threats = vnější hrozby).

#### **b) Strategické směry, finanční výhled, zdroje financování:**

- stanovení globálního cíle, strategických směrů, strategických a specifických cílů ve vazbě na závěry analýzy a SWOT analýzy,
- zmapování ekonomických hodnot (výdaje a zdroje /příjmy/) za uplynulá účetní období (doporučeno za 3 roční období), plán velkých investičních výdajů nebo projektů, nutných výdajů (mandatorních) k zajištění základního chodu organizace,



- stanovené předpokládaných finančních výdajů a zdrojů (rozpočtový výhled) na střednědobé období a jejich přiřazení k jednotlivým strategickým cílům.

#### c) Strategický výběr priorit k realizaci:

- výčet všech priorit a možností přijatelných k realizaci, zapojení partnerů a veřejnosti do procesu formou připomínek a podnětů, konsenzus, informovanost, osvěta ( např. Internet on-line, pracovní a konzultační skupiny, kulaté stoly, pracovní jednání),
- zohlednění udržitelnosti - propojení oblastí, kvalita života, absorpční kapacita území ,
- porovnání odpovídajících příkladů dobré praxe a jejich vyhodnocení,
- posouzení jednotlivých priorit a možností z časového věcného a finančního hlediska na úrovni profesionálního managementu při využití vhodných metod řízení (např. BSC, Benchmarking, CAF, SWOT analýza) s cílem dosažení nejlepší alternativy pro organizaci; v případě veřejného sektoru vypořádání všech podnětů a připomínek vznesených veřejností ( např. formou písemného sdělení, Internetu on-line, veřejným projednáním),
- předjednání a finální výběr jednotlivých priorit a možností s rozhodovacím managementem.

#### d) Implementace strategie, rozhodování, realizace, monitoring, kontrola, vyhodnocování:

- plánování, programování a rozdělení zdrojů (technické, lidské, prostorové a finanční kapacity),
- strategické posouzení vlivu na životní prostředí (SEA), podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP, ve znění zákona č. 93/2004 Sb., v platném znění,
- posouzení Ex-ante (soulad dokumentu s platnými metodikami pro zpracování dokumentu a legislativou),
- stanovení odpovědnosti za jednotlivé úkoly ve vazbě na zdroje a časový rámec,
- změny ve strukturách a řízení organizace rozdělení pravomocí jednotlivých pracovišť dle potřeb a dopady organizačního schématu, propojení na informační systém,
- spolupráce s expertním sektorem,
- zavedení monitoringu jednotlivých operací a činností a průběžné porovnávání s naplňováním věcného, finančního a časového plánu,
- předběžná, průběžná a následná kontrola,
- periodické vyhodnocování a aktualizace.

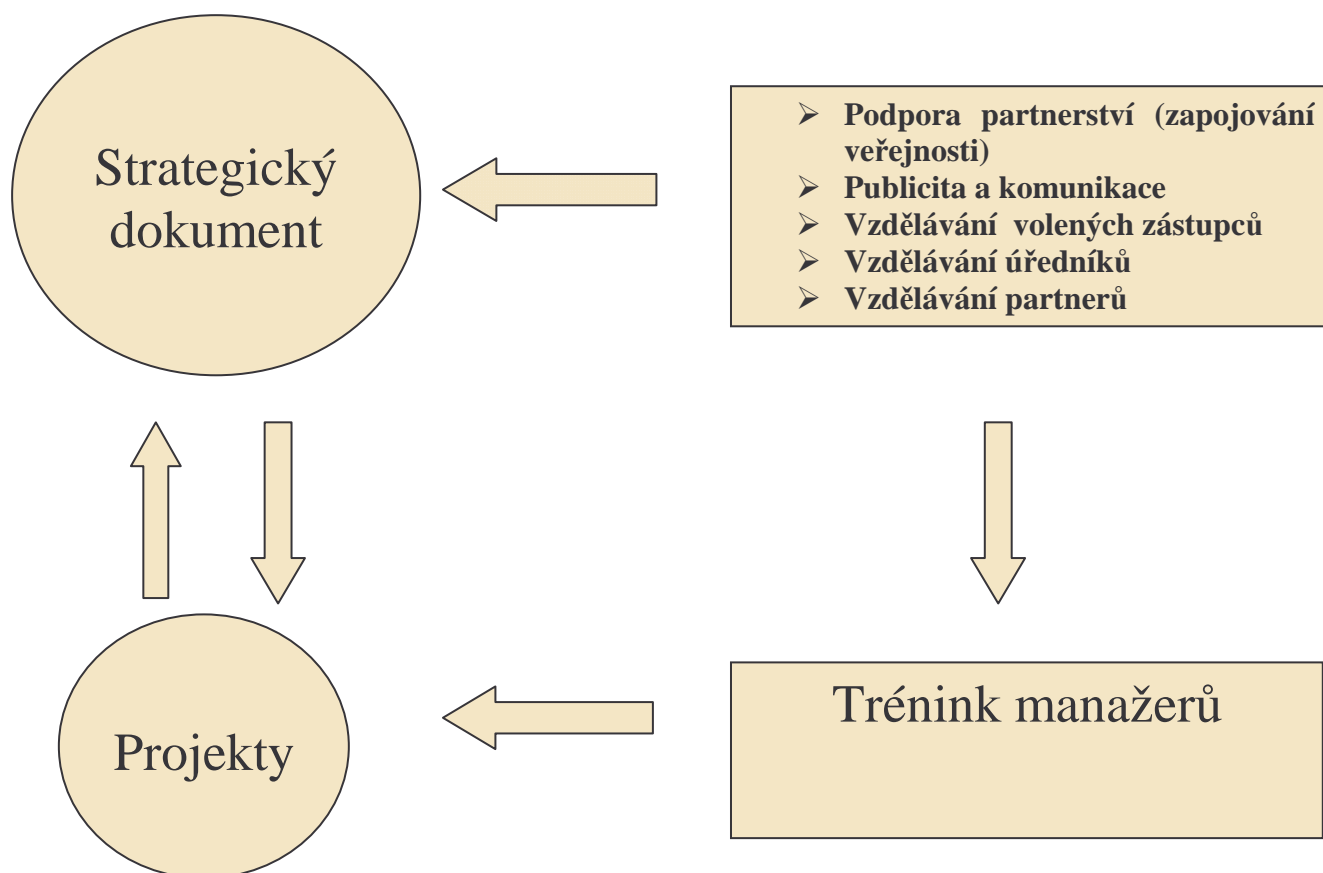
#### Formy zapojení partnerů, expertního sektoru a veřejnosti (partnerství)

Partnerství představuje formální nebo neformální skupina zástupců organizací a jednotlivců, která se vytvořila, aby spolupracovala na rozvojovém ekonomickém, vzdělávacím nebo sociálním programu a projektu nebo na řešení jiného problému kraje, mikroregionu a obce.

Partnerství se formuje, jestliže jeden nebo několik jednotlivců nebo skupin poznají nějakou potřebu nebo problém, který by nemohli vyřešit sami, protože jim chybí odpovídající finanční prostředky, schopnosti nebo oprávnění. Užitek z realizace partnerství nemusí být pro všechny partnery přiměřený jejich aktivitě. Partnerské skupiny často přicházejí s životaschopnými ideami a s potřebnými projekty. Do procesu strategického plánování a zpracování strategických dokumentů je **zapojována široká veřejnost těmito způsoby:**

- široká informační kampaň (tiskové zprávy, články v tisku, letáky),
- průzkum veřejného mínění (občané, zástupci samospráv, podnikatelé, zástupci neziskového sektoru, expertní sektor),
- internet, webové stránky, online veřejná konference,
- průběžná výzva k námětům na projekty, databáze projektů, expertní hodnocení projektů,
- kulaté stoly se zástupci samospráv, podnikateli, zástupci neziskového sektoru v rámci území,
- pracovní setkání s partnery,
- vytvoření pracovních a konzultačních skupin (emailová komunikace, veřejné projednání),
- územní konference a sympozia,
- veřejná media (rozhlas, tisk, TV),
- možnost dotazů, připomínek pomocí komunikačních technologií (telefon, e-mail, fax),
- úřední desky obcí a kraje,
- průběžná osvěta – seriál článků o jednotlivých tématech,
- facilitátor, sladovatel názorů, designér procesu,
- politici, nastavení standardů kvality,
- odborní pracovníci úřadu odpovědní za realizaci, komunikaci a měření,
- experti – pomáhají s argumenty na udržitelnost a vyváženost.

**Schéma 7.3** - Realizace strategického dokumentu



*Pramen: Autor.*

## **Bariéry zavádění strategického dokumentu**

- Strategie zhotovená na zakázku jedním zhotovitelem „od stolu“ bez hodnocení reality,
- strategie bez hodnocení dostupnosti zdrojů,
- nízké zapojení „klíčových partnerů, expertního sektoru a veřejnosti“ včetně pracovníků veřejné správy (úřadu),
- nedostatek relevantních dat a informací,
- systémový problém, potřeba pochopení souvislosti,
- příliš dlouhá doba zavádění nebo doba na zhotovení,
- možnosti a kapacita lidí kteří ji realizují,
- nevyváženost a nedostatečné propojení dílčích částí dokumentu,
- formálnost a chápání dokumentu jako nástroje strategického plánování,
- nezáměr volených zástupců (rozhodovací management),
- nízká úroveň dostupného školení, vzdělávání a osvěta k dané problematice,
- nedostatečná vnitřní a vnější komunikace ,
- neúplné nebo subjektivní informace, malá reprezentativnost názorů, překroucená vnější intervence při závěrečném zpracování dokumentu.

## **Závěr**

Kapitola se zabývá problémem strategického řízení, plánování a rozhodování ve veřejné správě na místní a regionální úrovni. V rámci strategického plánování se vymezují jednotlivé fáze (vize rozvoje, strategie rozvoje, priority rozvoje, cíle rozvoje, dlouhodobé koncepce, dlouhodobé výhledy, střednědobé koncepce, střednědobé projekce, krátkodobé projekce, programy, analytické zprávy a odborné studie). Klíčovým prvkem strategického managementu je zapojování široké veřejnosti do přípravy a diskuzí o strategiích rozvoje.

## 8. Projektové řízení

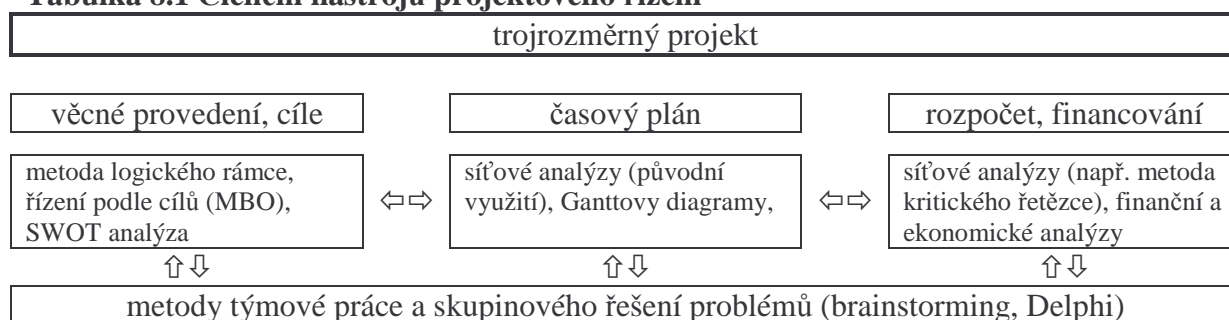
### 8.1 Obecná charakteristika

Projekt je definován jako prostorově a časově ohraničený soubor technologicky a organizačně souvisejících činností, jehož uskutečnění je podmínkou dosažení určitého cíle.<sup>53</sup> Alternativní definice projekt vymezuje jako systémový návrh alokace veřejných nebo soukromých prostředků, který má zpravidla investiční charakter.<sup>54</sup> Projektové řízení je potom činnost zahrnující plánování, koordinaci, kontrolu a hodnocení záměrů, kterými je sledováno dosažení cílů. Při řízení projektů je sledováno současné naplnění požadavků na jejich věcné provedení (kvalitu), časový plán a rozpočtové náklady<sup>55</sup>.

Projektové řízení využívá specifických nástrojů, technik, znalostí a dovedností k dosažení stanovených cílů. Nástroje projektového řízení poskytují flexibilitu pro plánování, řízení a sledování projektů. Dávají možnost rychle a efektivně reagovat na nevyhnutelné změny projektů. Mezi základní požadavky projektového řízení patří požadavek splnění dílčích termínů a konečného termínu dokončení projektu. Projektové řízení je také o řízení týmu, který je utvořen za účelem dosažení společného cíle.<sup>56</sup> Pro úspěšné zvládnutí týmové práce jsou k dispozici různé formy porad a metody skupinového řešení problémů (např. brainstorming nebo Dehphi)<sup>57</sup>.

V závislosti na vymezených rozměrech projektu (věcné provedení, čas a rozpočet) může být navrženo členění nástrojů projektového řízení. Převažující část těchto nástrojů byla navržena pro řešení jediného projektového rozměru, tj. například metody síťové analýzy byly původně navrženy pro řešení času nebo metoda logického rámce byla konstruována pro vymezení cílů, současná praxe rozšiřuje možnosti jejich použití i do dalších oblastí. Možnou strukturu členění nástrojů projektového řízení zachycuje následující tabulka, jednotlivé nástroje jsou zařazeny podle převažující oblasti použití.

**Tabulka 8.1 Členění nástrojů projektového řízení**



Navržené členění nástrojů projektového řízení rovněž respektuje obvyklou časovou posloupnost při jejich použití, na vymezení věcného cíle navazuje návrh časového plánu a v závěru je prováděno ocenění a odhad nákladů. Pořadí využití jednotlivých nástrojů

<sup>53</sup> Fiala, P. (2004)

<sup>54</sup> Mališová, I., Malý, I. (1997), Ochrana, F. (2004)

<sup>55</sup> viz projektový trojimperativ podle M. Rosenaua (2003) nebo projektový trojúhelník podle P. Fialy (2004)

<sup>56</sup> Fiala, P. (2004)

<sup>57</sup> Lacko, B. (2002)

samozřejmě není striktní, v praxi je vždy využívána jejich kombinace s ohledem na charakter konkrétního záměru.

### 8.1.1 Nástroje pro řízení cílů

Nástroje sloužící k navržení a vymezení cílů (metoda logického rámce, MBO, SWOT<sup>58</sup>) jsou používány při zahájení projektu, jejich účelem je pomoci definovat, „co“ bude předmětem projektu a jaké aktivity povedou k naplnění definovaných cílů. Neoddělitelnou součástí vymezení věcného provedení je i analýza rizik (standardně obsažena např. v tabulce logického rámce).

Logický rámec<sup>59</sup> - závazná metodika pro návrh cílů rozvojových projektů byla zavedena v roce 1992 Evropskou komisí jako tzv. Project cycle management (PCM), soubor nástrojů projektové přípravy a jeho řízení. Tato metodika je založena na aplikaci matice logického rámce projektu (Logical Framework Matrix), který slouží ke zdokonalení projektového plánování a systému evaluace. Vlastní logický rámec je tvořen tabulkou zachycující logické vazby projektu ve dvou základních směrech. Linie vertikální zobrazuje kauzální vztahy (cause-effect relationship) mezi celkovými cíli projektu (overall objectives), specifickými cíli projektu (project purpose), výsledky projektu (results) a aktivitami (activities), které se v projektu uskutečňují. Vertikální logika vyjadřuje co má projekt řešit, vyjasňuje vztahy příčina – následek, specifikuje předpoklady a nejistotu mimo rámec kontroly nositele projektu. V linii horizontální jsou přiřazeny k jednotlivým úrovním (tj. k celkovým cílům, specifickým cílům projektu, výsledkům projektu a aktivitám) tzv. objektivně ověřitelné objektivně indikátory (OVI, objectively verifiable indicators) a uvedeny zdroje, u kterých lze pro tyto OVI získat objektivní informace či jiné podklady. Na úrovni specifických cílů projektu, výsledků a aktivit jsou uvedeny dále skutečnosti, za kterých se předpokládá, že bude dosaženo naplnění zamýšlených činností, výsledků a cílů projektu. Horizontální logika se váže k měření efektů vzhledem k využitým zdrojům, specifikuje klíčové indikátory a zdroje dat, pomocí kterých budou ověřovány. Základní struktura logického rámce je zachycena v následujícím obrázku.

**Obrázek 8.1** Struktura logického rámce projektu

|                          | <b>intervenční logika:</b> | <b>objektiv. ověř. ukazatele:</b> | <b>zdroje ověření:</b> | <b>předpoklady / rizika:</b> |
|--------------------------|----------------------------|-----------------------------------|------------------------|------------------------------|
| <b>celkové cíle:</b>     |                            |                                   |                        |                              |
| <b>specifické cíle:</b>  |                            |                                   |                        |                              |
| <b>výsledky/výstupy:</b> |                            |                                   |                        |                              |
| <b>aktivity:</b>         |                            | <b>prostředky:</b>                | <b>náklady:</b>        |                              |
|                          |                            |                                   |                        | <b>předb. podm.:</b>         |
|                          |                            |                                   |                        |                              |

*Pramen: Manual PCM (2001), upraveno*

<sup>58</sup> analýza SWOT je považována za natolik „notoricky“ známou, že jejímu bližšímu zkoumání nebo popisu zde není věnován prostor

<sup>59</sup> s využitím Halámek, P. (2004)



Definování projektu s využitím metodiky logického rámce je základem pro řízení projektu. Logický rámec je vhodný pro identifikaci a analýzu problémů na straně jedné a definování cílů a stanovení konkrétních aktivit k řešení těchto problémů na straně druhé. Metodou logického rámce se připravovaný projekt testuje jak z hlediska vhodnosti a přiměřenosti pro řešení daného problému, tak z hlediska jeho proveditelnosti a trvalé udržitelnosti. Zpracování logického rámce by mělo být prvním krokem v oblasti přípravy projektového návrhu, na základě podrobného rozboru jeho jednotlivých bodů při zpracování projektové fiše (podrobný popis projektu) je dále upravován a modifikován, stručně a přehledně zachycuje základní podobu projektu a jeho jednotlivé aspekty. Jeho využití je vhodné jak pro samotnou přípravu projektu, tak i pro jeho vyhodnocování a monitoring.

Zpracování logického rámce by nemělo být při přípravě projektového návrhu pouze „formální“ záležitostí, jeho obsah by je výsledkem podrobných analýz a plánovacích procedur se zahrnutím všech zainteresovaných skupin na projektu. I při pečlivé přípravě ale jeho vypovídací schopnost závisí na celé řadě faktorů, mezi základní prvky ovlivňující kvalitu logického rámce patří dostupnost informací, schopnosti plánovacího a řídicího týmu projektu, komunikace mezi jednotlivými zainteresovaným skupinami a mnohé další v závislosti na povaze konkrétního projektového návrhu. Obecně logický rámec by měl být považován za dynamický nástroj řízení projektu, který je schopen definovat základní cíle projektu, předvídat rizika a pružně reagovat na změnu vnějších okolností. Příprava logického rámce zpravidla rozlišuje dvě základní fáze, analytickou fázi a plánovací fázi.

Analytická fáze zahrnuje rozbor stávající situace za účelem vytvoření vize požadovaného stavu a vytváří strategie, které umožní definovaného stavu dosáhnout. Základní myšlenkou je navrhnout projekt (program) takovým způsobem, aby sloužil k odstranění řešených problémů cílových skupin, naplnění jejich potřeb nebo zájmů. Analytická fáze se skládá ze čtyř základních částí: analýza zainteresovaných skupin, analýza problému, analýza cílů, analýza strategií.

Během plánovací fáze je idea projektu rozvinuta do prakticky proveditelného operačního plánu. Jsou definovány aktivity, výstupy a výsledky projektu a připraven časový harmonogram a rozpočet implementace. Proces sestavování logického rámce je stejně důležitý jako jeho obsah. Logický rámec projektu by měl být sestaven již na začátku celého plánovacího procesu. Měl by být spolu s vlastním projektem připravován za účasti všech skupin osob a institucí, které budou projekt realizovat nebo na které bude mít projekt nějaký vliv.

Řízení podle cílů (MBO, Management by Objectives) - princip nástroje popsal v roce 1954 Peter F. Drucker<sup>60</sup> ve své knize „Practice of Management“, v současnosti je aplikován v manažerských postupech po celém světě. Základním principem nástroje je vytvoření hierarchie cílů pro jednotlivé manažerské úrovně, je vytvářen tzv. strom cílů. Cíle nejsou podřízeným složkám direktivně zadávány, nýbrž podřízené složky je samy odvozují od cílů vyššího řádu<sup>61</sup>. K základním přednostem metody patří zdokonalení řízení (manažeři jsou nuceni přemýšlet o plánování z hlediska výsledků), ztotožnění se s cíly (jednotlivé úrovně managementu přispívají svými nápady) nebo vyjasnění organizace (aplikace nástroje často pomáhá objevit stávající problémy v řízení organizace). K hlavním nedostatkům metody patří vysoká časová náročnost nebo často kladený důraz na krátkodobé cíle. Při zavedení nástroje

---

<sup>60</sup> Peter F. Drucker (1909-2005) - rakouský profesor managementu působící především v USA (New York University, Claremont Graduate University)

<sup>61</sup> Ochrana, F. (2002) s. 203

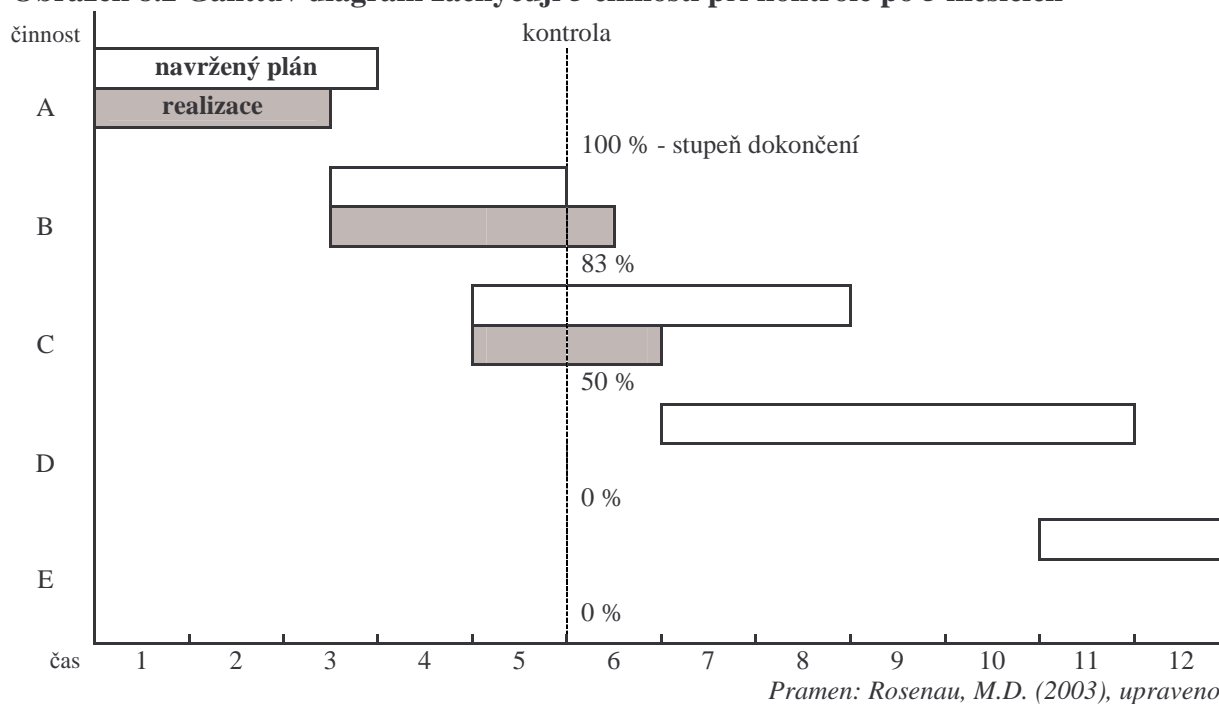
MBO již také byla zavedena celá řada předpokladů úspěšně používána v řízení projektů s využitím logického rámce, nástroj MBO například definuje požadavek SMART na vymezení cílů<sup>62</sup> - cíle musí být specifické (Specific), měřitelné (Measurable), dosažitelné (Achievable), reálné (Realistic) a časově odpovídající (Time-related).

## 8.1.2 Nástroje pro řízení času

Nástroje pro řízení času slouží ke stanovení, kdy bude projekt realizován, jak dlouho bude jeho realizace trvat a jaká bude časová posloupnost jednotlivých aktivit. K nejrozšířenějším nástrojům pro řízení času patří tzv. Ganttovy diagramy. Tento nástroj používá celá řada uživatelů, zpravidla zcela bez vědomí toho, že je tento nástroj „vědecky“ popsán. Princip Ganttových diagramů je zakotven i v celé řadě softwarových aplikací pro řízení projektů, k nejznámějším patří Excel a Microsoft Project (Microsoft Office). K méně známým nástrojům řízení času patří síťové analýzy, tento nástroj ale v praxi při řízení běžných projektů na úrovni měst a obcí takřka není používán.

Ganttův diagram<sup>63</sup> - pro časové plánování projektů se používají úsečkové diagramy, často nazývané Ganttovy diagramy podle H. L. Gantta, provozního inženýra, který je zavedl během I. světové války. Úsečkové diagramy znázorňují, které činnosti jsou v porovnání s plánem v předstihu nebo mají zpoždění. Jejich výhodou je snadná tvorba, přehlednost a možnost průběžných úprav. K nejzávažnějším nedostatkům patří to, že jsou v podstatě nepoužitelné pro řízení projektu, protože nezachycují informace o závislosti jednotlivých činností mezi sebou, ani o v praxi obvyklé závislosti celého projektu na konkrétních činnostech. Příklad Ganttova diagramu zachycuje následující obrázek.

**Obrázek 8.2 Ganttův diagram zachycující 5 činností při kontrole po 5 měsících**



<sup>62</sup> [http://www.valuebasedmanagement.net/methods\\_smart\\_management\\_by\\_objectives.html](http://www.valuebasedmanagement.net/methods_smart_management_by_objectives.html) (24.11.2006)

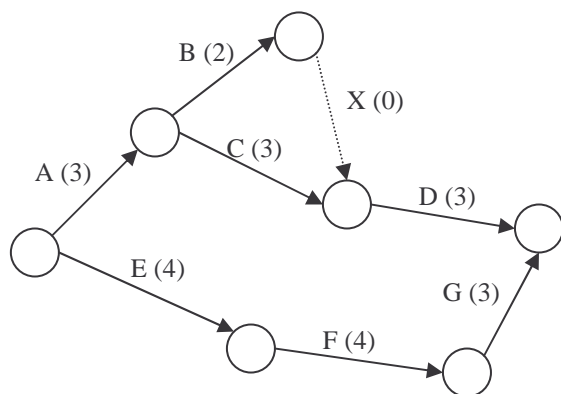
<sup>63</sup> Rosenau, M.D. (2003)

Vzhledem k svému charakteru jsou úsečkové diagramy mnohem vhodnější jako ukazatel toho, co se už stalo, než jako plánovací nástroj, který by měl pomoci manažerovi projektu řídit chod věcí v budoucnosti. Pro použití úsečkových diagramů pro řízení projektu je nezbytné do nich doplnit tzv. milníky, klíčové události bez jejich splnění není možné zahájit následující aktivity. Milníky by měly být definované jako snadno ověřitelné, neměly by být vázány na ukončení všech činností, některé činnosti mohou probíhat paralelně. Ale ani po zavedení milníků neposkytují úsečkové diagramy jasnou představu o vzájemných vazbách mezi činnostmi a úkoly. Proto se používají spolu s jinými nástroji, k neznámějším patří metody síťové analýzy.

Nástroje síťové analýzy - síťová analýza je soubor modelů a nástrojů, které vycházejí z grafického vyjádření složitých projektů a provádějí analýzu těchto projektů z hlediska času, nákladů nebo zdrojů nutných k jejich realizaci. Síťová analýza patří mezi nejčastěji aplikované postupy operačního výzkumu. V průběhu zpracování jsou vytvářeny tzv. síťové grafy, které představují matematický model projektu. Podle interpretace základních prvků grafu (tj. uzlů a hran) se rozlišují dvě skupiny modelů. Hranově definované síťové grafy jsou modely, kde hrany grafu představují činnosti projektu a uzly reprezentují události. Uzlově definované síťové grafy jsou modely, kde uzly grafu odpovídají činnostem projektu a hrany vyjadřují vazby mezi činnostmi. Oba způsoby zobrazení projektu přinášejí při použití určité výhody a nevýhody. Uzlově definované síťové grafy umožňují snadnější vyjádření vazeb mezi činnostmi a umožňují rozlišovat různé typy vazeb. Pro vysvětlení metod jsou vhodnější hranově definované síťové grafy.<sup>64</sup>

Metoda kritické cesty (CPM) řeší časovou analýzu projektu při deterministické struktuře a deterministickém ohodnocení činností. Kritická cesta potom označuje v grafu cestu s nejdelším trváním činností, jejíž délka odpovídá minimálnímu času potřebnému k dokončení projektu. Činnosti, které se nacházejí na kritické cestě jsou označovány jako kritické činnosti. Jakékoliv prodloužení kritické činnosti vede ke zpoždění celého projektu, neboť na kritické cestě nejsou žádné rezervy. Kritická cesta je zachycena na obrázku níže a vede přes činnosti E,F,G (písmena zachycují jednotlivé činnosti, hodnoty v závorkách čas nutný pro jejich vykonání ve dnech; činnost X je pouze formální, vyjadřuje, že činnost D může být zahájena až po dokončení činnosti B).<sup>65</sup>

**Obrázek 8.3 Síťový graf (PCM)**



*Pramen: Ochrana, F. (2004)*

<sup>64</sup> Fiala, P. (2004)

<sup>65</sup> Ochrana, F. (2004)

Alternativní přístupy k metodě PCM rozšiřují hodnocení času o náklady (např. metoda PCM/COST), případně pro výpočet používají jejich stochastické hodnoty. K nejznámějším stochastickým metodám patří metoda PERT, která je založena na shodném principu jako metoda PCM, pouze místo deterministicky definovaného času používá jeho střední hodnoty, výsledkem výpočtu je potom kritická cesta jako součet středních dob trvání kritických činností.

## **8.2 Možnosti využití ve veřejném sektoru, specifika použití ve veřejném sektoru**

Smyslem přípravy metodiky řízení projektů a projektového cyklu bylo a zůstává zlepšit management programů a projektů za předpokladu respektování základních podmínek pro jejich implementaci. Mezi základní sledované cíle patří především:

- stanovení jasných a realistických cílů projektů a programů – vytvoření jasné vazby mezi cíly a prostředky jejich dosažení, jasná a realistická definice účelu projektu vždy obsahující trvale udržitelné přínosy pro cílové skupiny, identifikace základních rizik a předpokladů, které mohou významným způsobem ovlivnit dosažení cílů projektu nebo programu;
- podpora kvalitativních faktorů zvyšujících přínosy projektu v dlouhém období – vytvoření racionálního rámce podpory, výběr vhodné technologie, respektování socio-kulturních hodnot, řídicí kapacita zainteresovaných institucí, finanční a ekonomická proveditelnost projektu, udržitelnost přínosů projektu v dlouhém období, zajištění dosažení horizontálních cílů (ochrana životního prostředí, rovné příležitosti, apod.);
- zajištění souladu a příspěvek překlenovacím cílům projektů a programů.

Zavedení projektového umožňuje jednotlivé body zahrnout hned do počátku projektového cyklu, jejich následné monitorování a kontrolu. Ve srovnání s rokem 1993 (uvedení metodiky Project Cycle Managementu v EU do praxe) je v současnosti použití teorie PCM rozšířeno z klasického projektového řízení i do oblasti sektorového programování, aplikace jednotlivých principů zůstává nezměněna. Na operační úrovni PCM zajišťuje zlepšení přípravy jednotlivých doprovodných studií (např. studie proveditelnosti) a podmínek pro monitorování, hodnocení a zprostředkování informací řídicím orgánům. Metodika PCM zahrnuje aktivní účast jednotlivých zainteresovaných skupin (stakeholders – cílové skupiny, koneční uživatelé, partneři projektu) v průběhu projektového nebo programového cyklu.

Specifika řízení rozvojových projektů vyplývají zejména z vlastního charakteru veřejného sektoru. Liší se nejen hlavní cíle sledované jejich realizací a způsob financování, ale i doba jejich trvání, operativnost řízení, forma realizace nebo způsob vyhodnocení. Vybrané charakteristické rysy soukromých a veřejných projektů jsou shrnuty v následující tabulce.

**Tabulka 8.2. Veřejné a soukromé projekty**

|  | <b>soukromé projekty</b>  | <b>veřejné projekty</b>  |
|--|---|--|
| <b>hlavní cíl:</b>                     | maximalizace tržní hodnoty firmy / zisku  | maximalizace celospolečenského blahobytu   |
| <b>převažující povaha projektů:</b>    | průmyslové závody, obchodní podniky, komerční služby, sportovně-rekreační střediska, apod.            | technická a dopravní infrastruktura, jednotlivé prvky občanské vybavenosti, ochrana ŽP, apod.                    |
| <b>trvání projektu:</b>                | zpravidla krátko- a střednědobé projekty  | bez časového omezení, významný podíl dlouhodobých projektů (nad 10 a více let)                                   |
| <b>příprava projektu:</b>              | vychází z aktuální situace, bez zbytečných průtahů,   | zdlouhavá, vyžaduje dlouhodobý rozhodovací a schvalovací proces  |
| <b>podklady pro přípravu projektu:</b> | předinvestiční studie, studie proveditelnosti, technická dokumentace, případně další nezbytné studie  | přejímání postupů používaných soukromým sektorem, důraz na postupy vyplývající z principů regionální politiky EU |
| <b>operativnost řízení:</b>            | střední až vysoká, možnost operativně zasahovat do projektu v jeho průběhu                            | nízká až střední, zpravidla velmi zdlouhavý rozhodovací postup   |
| <b>počet účastníků:</b>                | nízký až střední, projekt je často realizován jediným subjektem; zpravidla jasná hierarchie účastníků | střední až vysoký počet účastníků, nejasná dělba kompetencí mezi jednotlivými aktéry                             |
| <b>forma realizace:</b>                | vlastní nebo subdodávky s tlakem na minimální ceny  | subdodávky podle zákona o zadávání veřejných zakázek, tendence k neefektivnosti                                  |
| <b>forma financování:</b>              | soukromé zdroje, bankovní úvěry, emise akcií, ...   | prostředky veřejných rozpočtů, soukromé zdroje, dotační programy   |
| <b>vyhodnocení projektu:</b>           | není předepsáno   | musí odpovídat postupu stanovenému poskytovatelem finančních prostředků  |
| <b>udržení výsledků:</b>               | v závislosti na ziskovosti projektu, ztrátový projekt je rychle ukončen                               | zpravidla dlouhodobé, nízká schopnost vytvářet obnovovací investice  |
| <b>závislost na politické situaci:</b> | nízká až střední, zejména závislost na právní úpravě podnikání  | střední až vysoká, významná je především závislost na regionální a obecní samosprávě                             |

*Pramen autor.*

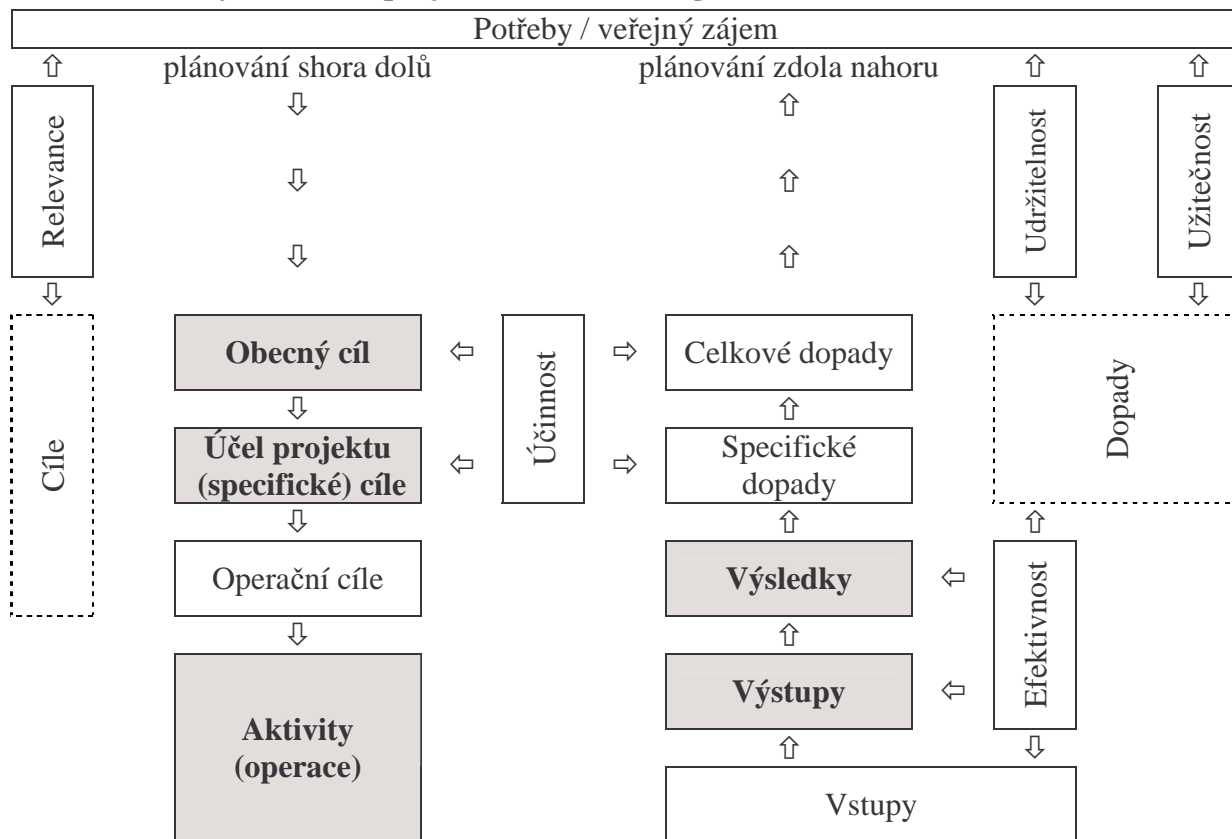
### **8.3 Využitelnost nástroje s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů**

Z hlediska využitelnosti ve veřejném sektoru se jako nejvhodnější jeví metoda logického rámce, která umožňuje definovat cíle (identifikovat problém), vymezit jednotlivé kroky vedoucí k jejich naplnění a sledovat jejich realizaci, provádět kontrolu dosažení stanovených cílů. Dekompozice projektu začíná u vymezení konkrétních aktivit (činností), které jsou realizovány nositeli projektu za použití různých (finančních, lidských, technických nebo organizačních) prostředků nebo zdrojů (vstupy). Vstupy produkují fyzické výstupy jako produkty vykonávaných aktivit, vstupy reprezentují postup realizace opatření nebo projektu.



Na základě výstupů projektu je možno definovat výsledky projektu, které představují okamžité, resp. bezprostřední účinky na nositele projektu a jednotlivé cílové skupiny. Tyto výsledky mohou být vyjádřeny pomocí jejich dopadů na dosažení celkových nebo specifických cílů a tvoří hlavní základ pro hodnocení úspěchu či neúspěchu konkrétního veřejného projektu. Specifické cíle (účel projektu) zachycují dlouhodobé dopady projektu na jeho cílové skupiny a globální (obecný) cíl projektu zachycuje obecný dopad na pokrok (změny) ke kterému projekt přispívá na regionální nebo národní úrovni, případně na úrovni sektoru.

**Obrázek 8.4 Vyhodnocení projektu na základě logického rámce**



*Pramen: MMR, 2002.*

Obrázek jasně zachycuje posloupnost a vazbu jednotlivých prvků, které tvoří základní intervenční logiku projektu, v logickém rámci jsou zachyceny především tučně zvýrazněné. Mimo vertikální logiku (ve druhém sloupci) logický rámec zachycuje i vstupy do projektu. Ve schématu jsou, vedle již definovaných pojmů, uvedeny rovněž vzájemné vztahy používané k hodnocení projektů, mezi základní vazby patří:

- významnost (relevance) zachycuje vztah mezi potřebami a cíli;
- efektivnost (efficiency) zobrazuje transformaci ekonomických vstupů na výsledky (poměr vstup / výstup, výsledek, dopady);
- účinnost (effectiveness) posuzuje v kontextu dopadu projektu řešení všeobecných i specifických cílů indukujících žádoucí socioekonomické změny (poměr dopady / cíle);
- užitečnost (utility) zachycuje prospěch projektu z pohledu cílových uživatelů;
- trvalá udržitelnost (sustainability), neboli pravděpodobnost pokračování nastartovaných pozitivních změn po ukončení projektu.

Tedy s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů při plánování a řízení rozvojových projektů logický rámec umožňuje porovnávat (ex-ante i ex-post) jednotlivé

projekty a jejich varianty mezi sebou a tímto dosahovat vyšší efektivnosti při nakládání s omezenými zdroji.

S problematikou hodnocení rozvojových projektů souvisí i tzv. systém projektového financování, který plně umožňuje sledovat náklady spojené s realizací projektu. Je to nejrozšířenější typ financování zejména ve vyspělých zemích používaný ve spojení s realizací velkých projektů. Jeho charakteristickým rysem je oddělení financování projektu od ostatních činností (např. provoz obce). Projekt pak musí být založen na podrobné projektové a finanční dokumentaci, včetně studie proveditelnosti. Za hlavní výhodu tohoto typu financování se považuje skutečnost, že riziko projektu je do značné míry přeneseno na banky a další věřitele, nikoliv na investory. Někdy dokonce samotné banky doporučují takové oddělení projektu, aby evidence o jeho efektivnosti byla průhledná.

## **Závěr**

Ze zmíněných nástrojů pro plánování a řízení projektů jsou nejrozšířenější zejména Ganttovy diagramy. Tento nástroj používá celá řada uživatelů, zpravidla zcela bez vědomí toho, že je tento nástroj „vědecky“ popsán. Princip Ganttových diagramů je zakotven i v celé řadě softwarových aplikací pro řízení projektů, k nejnámějším patří Excel a Microsoft Project (Microsoft Office). Metody síťové analýzy při řízení běžných projektů na úrovni měst a obcí takřka nejsou používány.

Použití logického rámce souvisí především s implementací pomoci z prostředků strukturálních fondů. Zpracovaný logický rámec je standardně vyžadován jako povinná příloha k žádosti o podporu. V současnosti je tento požadavek přejímám i pro implementaci některých národních rozvojových programů (např. Program rozvoje venkova). Adresář obcí, které používají (nebo byly donuceny použít) logický rámec, lze nalézt takřka u všech vyhodnocených programů s podporou ze SF, u SROPu např. <http://www.jihovychod.cz/Default.aspx?id=185>.

## 9. Marketingové řízení

Marketing chápeme jako dosahování cílů organizace prostřednictvím uspokojování potřeb zákazníků. Znamená to vlastně dávat něco navíc, než dává konkurence, a tak se od ní odlišit. Přestože marketing vznikl jako nástroj řízení tržních firem, lze jeho metody a principy využít účelně i v prostředí netržním, resp. v sektoru veřejném, kam spadá i místní správa, tj. města a obce, stejně jako příspěvkové organizace a organizační složky obcí jimi zřizované.

### 9.1 Vymezení a důležitost marketingu v organizacích veřejného sektoru

Je pravdou, že pro některé organizace veřejného sektoru, resp. neziskové organizace bylo na počátku 90. let 20. století slovo marketing nové a málo užívané, protože bylo považováno za nástroj využívaný výhradně obchodními společnostmi. Neziskové organizace, které marketing k řízení svých aktivit používaly, nebyly zpravidla ostatními organizacemi vnímány jako skutečně neziskové, protože by přece nemohly plynout zdroji z veřejných rozpočtů a od soukromých dárců na aktivity komerčního typu, mezi které bývá marketing často zařazován. Tento argument byl také důvodem, proč se některé neziskové organizace "bály" veřejně hovořit o uplatňování marketingu v řízení organizace, neboť by to mohlo přinést organizaci "negativní hodnocení a image". Tato doba je naštěstí už pryč – od druhé poloviny 90. let 20. století si marketing postupně vydobyl místo v managementu, resp. řízení organizací veřejného sektoru, a to hlavně díky silicím konkurenčnímu boji neziskových organizací jak o klienty, tak o finanční zdroje.

Marketing by proto měl být integrální součástí managementu. Jinak by se totiž organizace veřejného sektoru dostaly na cestě za svými cíli do mnohem složitějších situací a jejich přežití v sílící konkurenci by bylo ohroženo. Nyní se podívejme na to, jaké jsou **specifické vlastnosti marketingu v organizacích veřejného sektoru**, resp. marketingu veřejných služeb:

- Na tradičních trzích dochází k jednoduché směnné transakci, tj. zákazník a výrobce smění peníze za zboží. Ve veřejném sektoru nejde o směnu přímou, ale zprostředkovanou přes třetí stranu, kterou je daňový příjem, veřejný rozpočet či donátor.
- Na tradičních trzích dále vstupují kupující a prodávající do vzájemných vztahů na základě svobodného rozhodnutí, mají zkrátka svobodný výběr. Veřejné služby v mnoha případech tento výběr svým uživatelům neumožňují. Např. klientům sociálních služeb poskytovaných místní správou není zpravidla umožněn výběr poskytovatele služby. V mnoha případech je navíc výběr poskytovatelů omezen.
- Veřejný sektor se soustřeďuje především na naplňování společenských potřeb. Tyto potřeby souvisejí především s budováním technické a sociální infrastruktury státem a místní správou. Cíle organizace působících ve veřejném sektoru lze jen obtížně kvalifikovat. Knihovna nebo muzeum plní především úlohu vzdělávací. Vedle této úlohy si může, ale nemusí stanovit dosažení co nejvyšších příjmů nebo počtu návštěvníků. Většina cílů přináší kromě stanovených užitků ještě další, vnější, jinak řečeno externí užitky. Pečovatelská služba nejen pomáhá starším občanům a umožňuje jim žít v důvěrně známém prostředí, ale šetří i další finanční zdroje jinak nutné na investice. Prostředky věnované na dotování aktivit v oblasti využití volného času mládeže slouží nejen bezprostředně mládeži, ale dokáží naplnit účelně jejich volný čas a odvrátit je tak od drog, alkoholu a kriminality.
- V důsledku externích užitků je proto u mnoha veřejných služeb obtížné identifikovat

jediného uživatele. Uživatelem vzdělávacích aktivit tak může být student, jeho rodiče, ale i celá společnost, která tak získá kvalifikovanou pracovní sílu.

- Manažeři působící v organizacích poskytujících veřejné služby mají zpravidla menší volnost v rozhodování a ovlivňují je statutárně stanovené standardy. Marketing vzdělávacích institucí, např. středních škol, tak musí počítat s celostátně stanovenými vzdělávacími standardy.
- Mnohé prvky marketingu služeb veřejného sektoru musejí být upraveny podle potřeb specifických skupin uživatelů. Informace o nich nejsou často z etických důvodů marketingovým pracovníkům přístupné. Pokud se vůbec užívá cena, pak odráží spíše centrálně stanovené společenské hodnoty než hodnotu pro zákazníka.

Zavádění **marketingové strategie** je zpravidla umožněno použitím nástrojů marketingového mixu, které tvoří základ marketingového plánu organizace. Obdobně lze postupovat realizaci marketingové strategie obce. Nejprve je však nutné tyto nástroje blíže definovat a seznámit se s nimi.

## 9.2 Marketingový mix

Marketingový mix představuje souhrn jednotlivých opatření, která tvoří vnitřně sladěný celek. Obec sama o sobě totiž představuje pro své zákazníky (občany, investory, subjekty působící na úrovni obce, apod.) velmi složitý produkt, který je tvořen souborem hmotných i nehmotných prvků. Obecní úřad sám poskytuje více či méně nehmotné výhody, tj. služby, které jsou součástí celkového produktu obce. Složitost produktu je příčinou rozšíření běžných **čtyř nástrojů marketingového mixu** - produkt, cena, propagace, resp. komunikace a místo, o další čtyři, kterými jsou lidé, materiální prostředí, procesy a partnerství.

Z vlastností služeb poskytovaných obcí je pro jejich marketing významná jejich nehmotnost, neoddělitelnost od poskytovatele (tj. vzájemná součinnost spotřebitele a dodavatele), proměnlivost, nemožnost služby uchovat ani vlastnit. Nutnost používat rozšířený marketingový mix je podmíněna právě těmito vlastnostmi služeb, které činí jejich marketing obtížnější, a to tím spíše, že služby a výhody poskytované obcí tvoří velmi složitý komplex.

Dále je nutné si uvědomit, že mnohé služby, které poskytuje obec, jsou poskytovány bezplatně, resp. ne přímou, ale zprostředkovanou platbou přes veřejný rozpočet. Poskytování dalších upravuje zákon, což znamená, že určité prvky marketingového mixu, zejména cena, ztrácejí význam, a obec musí klást důraz na jiné, zvláště pak na komunikaci a správné definování produktu. Důvod je nasnadě - prostřednictvím svého marketingového mixu nabízí obec produkt občanům, vládě, soukromému sektoru, na zahraničním trhu a neziskovým organizacím. I vstup do EU měl vliv na realizaci produktu obcí, protože účast na projektech EU znamená pro obec významný zdroj financování.

### 9.2.1 Produkt

Hovoříme-li o produktu, bereme v úvahu také službu, myšlenku či nápad, které jsou převážně poskytovány organizacemi veřejného sektoru. Produkt uspokojuje hmotné i nehmotné potřeby a přání zákazníků. Jestliže marketingově uvažující organizace počítá s vývojem a výrobou určitého produktu, musí mít představu, jak se bude jmenovat, jakou image by měl mít, jaké by měl mít vlastnosti, v jakých variantách by měl být na trhu nabízen, jaké služby se v souvislosti s jeho prodejem budou poskytovat, v jakém obalu a velikosti balení by měl být prodáván, jaký bude asi jeho životní cyklus a kdy bude zapotřebí vyvíjet a vyrábět produkt

nový. Pokud tuto představu organizace má, hovoříme o chápání **komplexního produktu**, to je kromě jeho základního určení i rozšíření o značku, kvalitu, image značky, balení, služby, sortiment produktů apod.

Ve veřejném sektoru, **tj. i u obcí u čistých služeb popisujeme produkt jako určitý proces, často bez pomoci hmotných výsledků**. Produkt lze členit do několika podkategorií, jako jsou rozsah, kvalita, úroveň, image, produkční řada, a záruky. Klíčovým prvkem definujícím produkt, v našem případě službu je její **kvalita**. Právě sledování kvality služeb je nedílnou složkou produktu obce. K nejučinnějším metodám sledování kvality služeb pak slouží **benchmarking, který v dotazníkovém šetření výzkumu obstál** – 58 % respondentů o něm slyšelo, 48 % by bylo schopno stanovit, k jakému účelu slouží, 27 % by uvažovalo o jeho využití v budoucnu, 12 % respondentů ho již ve své práci využilo, 33 % respondentů by se s ním rádo blíže seznámilo a 28 % by ho doporučilo k seznámení pracovníků svého úseku.

## 9.2.2 Cena

Cena vyjadřuje hodnotu produktu pro zákazníka. V tržním prostředí je stanovení ceny je velmi komplikovaným procesem proto, že cena je výrazně ovlivňována jak ekonomickým prostředím, tak i vnitřní činností organizace a pohledem zákazníka na produkt. Určit optimální cenu je pro organizaci velmi složité. Je třeba uvažovat o celé řadě faktorů: poptávce na trhu, cenách konkurenčních produktů, fázích životního cyklu výrobku, zda-li chce organizace dosáhnout zisku hned či později, slevách, výprodejích, prodeji na půjčky, apod. Stanovení ceny závisí na celkové cenové strategii firmy a cíli, který bude preferovat. Dále na maximalizaci zisku, dosažení většího tržního podílu, růstu obratu, co nejrychlejší návratnosti vložených prostředků apod. Cenová strategie je i součástí tvorby image výrobku, zákazník vnímá cenu výrobku jako odraz její kvality. Prostřednictvím ceny se podnik obrací na určitý cílový trh, kterému buď jde především o kvalitu a status, nebo naopak hraje hlavní roli při jeho rozhodování nižší cena.

Ve veřejném sektoru se setkáváme s nehmotným charakterem služeb, viz výše, což vede k tomu, že cena se stává významným ukazatelem kvality. Neoddělitelnost služby od jejího poskytovatele znamená další specifika při tvorbě cen služeb. Nejvýznamnějším faktem je však skutečnost, že **služby poskytované organizacemi veřejného sektoru nemají zpravidla žádnou cenu, nebo mají cenu dotovanou**. To znamená, že organizace musí věnovat zvýšenou pozornost nabídkové straně stanovení ceny, tedy nákladům. Podkategorie u ceny tvoří její úroveň, slevy, efektivnost nákladů, vnímání hodnoty služeb zákazníkem a diferenciací.

## 9.2.3 Komunikace

Pod komunikací rozumíme komunikaci o produktu se zákazníkem, jejímž cílem je stimulování zákazníka ke koupi produktu, jinými slovy podněcování odbytu. Organizace se při prodeji produktu musí rozhodnout pro takovou formu komunikace, na kterou je daná cílová skupina, pro níž je produkt určen, citlivá, na kterou tzv. „slyší“. **V tržním prostředí se rozlišují čtyři základní podkategorie, resp. formy komunikace**, které se mohou pochopitelně i kombinovat. Jde o reklamu, podporu prodeje, osobní prodej a publicitu, resp. public relations.

- **Reklama** je jakákoliv placená forma neosobní prezentace zaměřená na stimulaci prodeje určitého zboží, služeb či ideí. Realizuje se především prostřednictvím médií.
- **Osobní prodej** je určitá přímá forma komunikace mezi reprezentantem organizace a



zákazníkem. Sdělení, které je obsahem této komunikace je přizpůsobeno zákazníkovi a uskutečňuje se osobně.

- **Publicita, resp. public relations** jako jedna z forem komunikace zahrnuje jakékoliv informace vztahující se k organizaci a jejím produktům. Objevuje se zpravidla ve sdělovacích prostředcích. Není zaměřena na stimulaci prodeje, ale spíše na vytváření příznivé image a reputace organizace.
- **Podpora prodeje** existuje vedle zmíněných prostředků jako další významný nástroj stimulace. Zákazníkům je nabízena po určitou dobu zvýhodněná cena produktu formou kuponů, premií, akcí, výhodných koupí, soutěží apod.

**V marketingu veřejného sektoru** je vzhledem k nehmotnému charakteru služeb, viz dále, komunikace nadmíru důležitá, **protože o kvalitě služby**, pokud ji nemáme na vlastní kůži vyzkoušenou, **můžeme jen komunikovat**, tj. zjišťovat spokojenost jiných. Navíc výše uvedený komunikační mix se v pak rozšiřuje zpravidla o sponzoring a společné prezentace organizací.

Pokud organizace zvolí některou z uvedených forem, musí dále konkretizovat, jak bude stimulace ke koupi probíhat. Např. pokud se bude jednat o reklamu, kterého reklamního média se využije, kolik bude firma ochotna vynaložit finančních prostředků, jak bude možno vyčíslit efektivnost zvolené formy komunikace. Význam komunikace potvrdily i výsledky výzkumu tohoto projektu, zvláště public relations a e-governmentu.

#### 9.2.4 Místo

Čtvrtou částí marketingového mixu je místo prodeje. Smyslem distribuce je přemístit výrobek od výrobce do místa, kde si ho zákazník koupí. Subjekty, které tento pohyb zabezpečují vytvářejí prodejní, distribuční cesty. Nejjednodušší je tzv. přímá cesta. Zboží je dodáváno výrobcí přímo do maloobchodu nebo prodáváno již spotřebiteli. Taková cesta je nejčastěji používána drobnými živnostmi. Problémem přímých dodávek je, že nutí výrobce plnit řadu nevýrobních marketingových funkcí. Zaměstnávat pracovníky na prodej a distribuci zboží je velmi nákladné, takže většina výrobců raději spoléhá na zprostředkovatele či prodejní agenty, kteří jejich výrobky prodávají zákazníkům. Pak se jedná o nepřímé distribuční cesty, které nalezneme zejména ve velkoobchodním článku. Jeho úkolem je zprostředkovávat prodej mezi výrobcem a maloobchodem, popř. dalšími podniky a institucemi, přičemž svým klientům poskytuje celou řadu služeb. Dalším článkem distribuční cesty je pak maloobchod, který prodává výrobky konečnému spotřebiteli.

Také v **marketingu organizací veřejného sektoru, resp. marketingu obcí souvisí rozhodování o distribuci s usnadněním přístupu zákazníků ke službě**. Souvisí s místní lokalizací (umístěním služby), s volbou případného zprostředkovatele dodávky služby (např. zda obec nabízí službu pouze přímo osobním kontaktem nebo prostřednictvím e-govermentu). Kromě toho služby více či méně souvisejí s pohybem hmotných prvků, tvořících součást služby. Podkategorie u místa jsou umístění, přístupnost, způsob distribuce a flexibilita.

#### 9.2.5 Lidé

Lidé se stávají jedním z významných prvků marketingového mixu služeb a mají přímý vliv na jejich kvalitu. Důvodem je fakt, že při poskytování služeb dochází ve větší či menší míře ke kontaktům zákazníka s poskytovateli služeb – zaměstnanci. Vzhledem k tomu, že zákazník je součástí procesu poskytování služby, ovlivňuje její kvalitu i on. Organizace se musí

zaměřovat na výběr, vzdělávání a motivování zaměstnanců. Stejně tak by měla stanovovat určitá pravidla pro chování zákazníků. Obojí hledisko je důležité pro vytváření příznivých vztahů mezi zákazníky a zaměstnanci. První podkategorii u lidí tvoří zaměstnanci a jejich vzdělání, výběr, přínosy, motivace, vystupování, mezilidské vztahy a postoje, druhou pak zákazníci a jejich chování a vzájemné kontakty.

### 9.2.6 Materiální prostředí

Materiální prostředí je svým způsobem důkazem o vlastnostech služeb. Nehmotná povaha služeb totiž znamená, že zákazník nedokáže službu posoudit dříve, než ji spotřebuje, což zvyšuje riziko nákupu služeb. Materiální prostředí může mít mnoho forem – od vlastní budovy či kanceláře, ve které je služba poskytována (čistota, hluk, rozmístění, zařízení, barevnost, úroveň hluku apod.), po např. brožuru, jež vysvětluje různé typy pojištění nabízených pojišťovací společností nebo nabídku předplatného v divadle. Důkazem o kvalitě služby je i oblečení zaměstnanců, mnohdy typické pro síť organizací poskytujících služby (hotel, letecké společnosti, fast foody, apod.). Mezi podkategorie materiálního prostředí patří tedy zařízení, barevnost, rozmístění, úroveň hluku, atmosféra a hmotné podněty.

### 9.2.7 Procesy

Procesy se zaměřují na to, jakým způsobem je služba poskytována, a to při interakci mezi zákazníkem a poskytovatelem během procesu poskytování služby. Lidé, kteří musejí čekat hodiny na vyřízení žádosti o přídavky na děti, jistě nejsou spokojeni s poskytovanou veřejnou službou. Pokud nejsou žadateli o pojištění dobře vysvětleny výhody celého produktu, jejich srovnání s konkurenčními produkty, pokud mu není poskytnuta pomoc při vyplňování formuláře, není celý proces poskytování služby dobře zvládnut, a zákazník odchází nespokojen. Totéž platí o zbytečném čekání u lékaře, v restauraci apod. Proto je nutno provádět analýzu procesů, vytvářet jejich schémata, klasifikovat je a postupně, zejména u složitých procesů, zjednodušovat jednotlivé kroky, ze kterých se procesy skládají. Podkategorie u procesů tvoří politika, postupy, mechanizace, prostor pro rozhodování podřízených, spolupráce se zákazníky, usměrňování zákazníka a průběh aktivit.

### 9.2.8 Partnerství

Partnerství je zde chápáno jako účast soukromého i veřejného sektoru při řízení obce a vytváření sítě vztahů s různými subjekty tvořícími a ovlivňujícími produkt. S tím úzce souvisí **marketing vztahů**. Ten představuje marketingovou koncepci, jenž klade důraz nejen na dobré vztahy organizace s trhem spotřebitelů, ale zaměřuje se i na vztahy s dalšími pěti trhy, které organizaci ovlivňují. Jedná se o trh dodavatelů, zaměstnanců, potenciálních zaměstnanců, ovlivňovatelů a referenční trh. První tři trhy jsou logické, nové jsou trhy ovlivňovatelů a referenční trh. Na referenčních trzích rozeznává marketing vztahů organizace činitele jako zákazníky a jejich příbuzné a známé, zaměstnance, kteří mohou informovat o organizaci a kvalitě jejich služeb, tzv. reciproční referenty, tj. firmy, které na oplátku vytvářejí pozitivní obraz o organizaci, referenty poskytující pozitivní obraz organizace na základě hmotných podnětů – placená reklama, publicita, apod. Příkladem referenčního trhu obce mohou být návštěvníci obce, její obyvatelé, podnikatelé, investoři, ale i novináři a vlastní pracovníci obecního úřadu. Na trzích ovlivňovatelů nalézáme finanční a investorské skupiny, akcionáře, odbory, odvětvové asociace (jako hospodářské komory pro podniky, komory pro lékaře, účetní, advokáty apod.), hospodářský tisk a média, uživatelské a hodnotící organizace (např. Česká obchodní inspekce apod.), centrální banka, vláda, parlament, místní správa.

Podkategorie partnerství jsou tedy tvořeny obyvateli, soukromým sektorem, veřejným sektorem, a neziskovým sektorem.

## **9.3 Postup marketingového řízení obce**

### **9.3.1 Určení marketingového prostředí obce**

Určení marketingového prostředí obce představuje určení souhrnu podstatných vlivů, působících na obec jako celek a její aktivity. Mezi složky vnějšího prostředí tak patří složka demografická, ekonomická, sociálně-kulturní, politicko-právní, přírodní a technologická. Vnitřní prostředí se pak vztahuje především na obecní rozpočet, dále však také na zaměstnance obce a institucí, obcí zřizovaných. S tím souvisí i kvalita vnitřní struktury organizace a kvalita vedení obce jako celku.

### **9.3.2 Zabezpečení marketingového informačního systému**

Marketingový informační systém totiž dokáže plánovaně shromažďovat marketingové informace, uchovávat je, analyzovat a předávat manažerům v souladu s jejich potřebami. Hlavní náplní tohoto systému je pak marketingový výzkum, který představuje pojítka vedení obce s jejími zákazníky, podnikateli a marketingovým prostředím. Marketingový výzkum slouží k tomu, aby měl management organizace dostatek přesných informací. Marketingový výzkum tak představuje systematické shromažďování a analýzu informací týkajících se marketingu. Proto, aby byl efektivní, musí být přesně definován okruh informací, které je třeba pro potřeby organizace získat. Marketingovým průzkumem lze zjistit různé informace, např. potřeby a přání klientů, postoje a uznávané hodnoty, efektivitu marketingové komunikace, efektivitu nabízených služeb, oprávněnost (smysluplnost) nabízených služeb nebo velikost a rozdělení trhu. Musí být přesně určen zdroj těchto informací, postupy jejich získávání a analýzy. V řadě organizací dochází z tohoto důvodu ke vzniku marketingového informačního systému. V něm jsou potřebné informace systematicky a soustavně shromažďovány a zpracovávány. Existuje pak možnost jejich průběžného využívání při řízení marketingu.

### **9.3.3 SWOT analýza**

Při všech rozhodnutích působí na organizaci řada vlivů z jejího prostředí. Aby organizace poznala situaci, v níž se právě nachází, měly by provést SWOT analýzu, která je základem pro další marketingové aktivity a hlavně marketingové plánování. **SWOT analýza je vlastně spojením dvou analýz:**

- Analýza vnitřního prostředí, tzv. mikroprostředí je tvořena z analýzy silných a slabých stránek organizace (strengths and weaknesses)
- Analýza vnějšího prostředí, tzv. makroprostředí je tvořené analýzou příležitostí a hrozeb organizace (opportunities and threats).

**Mikroprostředí** je tvořeno trhem obce – zde je vhodné prověřit historii, finanční stabilitu, hospodaření, rozpočty jednotlivých oddělení organizace, schopnosti zaměstnanců, spokojenost klientů, zákazníků i vlastních zaměstnanců, dobrovolníků, užitečnost vyvíjené činnosti organizace, její úspěšnosti, a v závěru definovat chyby, zákazníky, konkurenci a našimi dodavateli, pokud je máme.

Pro analýzu **makroprostředí** lze použít tzv. STEP analýzu, tedy analýzu sociálních,

technických, ekonomických a politických podmínek pro činnost organizace. Současně s nimi je vhodné zohlednit i demografický vývoj a legislativu. Kromě toho je třeba myslet i na tržní prostředí organizace, resp. blízké okolí organizace. Zde podobně jako v mikroprostředí jsou to zákazníci, konkurence a dodavatelé. Nejde o opakování stejných konstatování z mikroprostředí, zde je na ně nahlíženo z pohledu makroprostředí, tedy obec sleduje a monitoruje věci, které nemůže nijak ovlivnit.

### 9.3.4 Pozitioning

Nalezení postavení obce v konkurenčním prostředí, tzv. positioning. Ten představuje hledání a vymezení postavení obce a jejích produktů vůči podobným obcím a produktům, které si mohou konkurovat, a to prostřednictvím sestavení marketingového mixu, viz výše. Jedná se o činnost, jejímž cílem je dosažení individualizace výrobku a toho, aby zákazníci vnímali výrobek odlišně od jiných konkurenčních výrobků. Pokud chce organizace změnit pozici svého výrobku na trhu, tzn. jeho vnímání zákazníky, musí změnit některé nebo všechny části marketingového mixu. Potom se hovoří o **repozicioningu**.

### 9.3.5 Tržní segmentace

Zákazníci jsou podstatou marketingu. Proto je jednou ze základních otázek v organizaci, na který okruh zákazníků se organizace zaměří. Většina organizací totiž nedokáže vyhovět potřebám všech zákazníků, tzv. nediferencovanému trhu, ani nedokáže konkurovat všem jeho účastníkům. Proto každá organizace, i ta, která poskytuje veřejné služby, zpravidla přijímá strategii tržní segmentace a pozicioningu (viz dále). Prostřednictvím **tržní segmentace** tak organizace určuje ty části trhu, resp. segmenty, které mají podobné vlastnosti a chování a kterým dokáže nejlépe v rámci své dané kvalifikace a zdrojů vyhovět.

**Cílový segment** představuje tu část trhu, kterou si firma vybrala z širšího trhu. Je definován na základě jednoho nebo více kritérií. Dopravní podnik může např. poskytovat služby v určitém regionu (např. Brno-město), časopis může být určen ženám po třicítce, apod. Rozeznáváme následující **segmentační kritéria**:

- Geografická – organizace se rozhodne poskytovat služby pouze na určitém území,
- Demografická – organizace poskytuje služby pouze skupinám zákazníků, vybraným na základě demografických vlastností, kterými mohou být věk, pohlaví, stav, původ, velikost míst bydliště, apod.
- Socioekonomická – zde hraje roli sociální status, příjem, zaměstnání, životní cyklus rodiny a s ním spojené návyky,
- Psychografická – rozlišení podle hledaných výhod nebo preferencí skupiny spotřebitelů,
- Motivy vedoucí ke koupi – zvyk, náhlý impulz, uvážené rozhodnutí,
- Časové – jsou utvářeny faktorem, např. časem, kdy zákazníci nakupují produkt, jako např. předvánoční období – dárky, úklid, jarní prohlídky a opravy vozů, letní sestřihy vlasů, víkendové nákupu, letní a zimní zájem o dovolenou, apod.

Kromě uvedených kritérií mohou existovat i další, například kulturní zvyklosti. Na průmyslových trzích pak rozlišujeme především demografická kritéria, rozlišující skupiny podniků podle jejich velikosti, odvětvová kritéria, geografická kritéria, objemová kritéria (objem nákupu), a další.

**Jednotlivé segmenty představují cílové skupiny, na které by obec měla zaměřit svou pozornost,** vůči kterým by si obec měla stanovit specifické cíle a kterým by se měla chovat a komunikovat s nimi předem určeným způsobem. Tyto cílové skupiny, resp. segmenty jsou např. totožné se zákazníky obce, k nimž patří občané, podnikatelé, návštěvníci, potenciální investoři, jinými slovy všechny subjekty působící trvale i dočasně na území obce, které čerpají v nějaké formě služby poskytované obcí (produkty), a nebo financují poskytování těchto služeb.

### **9.3.6 Sestavení marketingového mixu obce**

Marketingový mix obce, viz výše, představuje soubor taktických nástrojů, kterých může management obce využít k přizpůsobování svého produktu, k jeho odlišení od produktů konkurence, k jeho ocenění, popřípadě zhodnocení. Využívá jej také k přiblížení produktu k segmentům tvořícím jeho uživatele, k jeho propagaci. Slouží i k rozhodování o lidech, kteří produkt realizují, o materiálním prostředí, kde jsou jednotlivé prvky produktu nabízeny a dodávány a které je často součástí produktu obce. Marketingový mix pomáhá také při výběru procesů, jejichž pomocí se produkt dostává k jednotlivým klientům, uživatelů či příjemcům, jinými slovy k zákazníkům.

## **9.4 Možné přínosy marketingu jako součásti řízení místní a regionální správy**

Povaha a úkoly místní správy mohou být podle některých názorů v rozporu s marketingovou koncepcí. Argumentuje se přitom tím, že většina služeb poskytovaných místní správou má charakter veřejných služeb, které nejsou předmětem směny, takže nelze stanovit jejich cenu na trhu. Tento argument vyvrací fakt, že přestože jsou tyto služby skutečně svou povahou veřejné, lze u značného množství z nich (např. bydlení, kultura, technické služby apod.) do jisté míry uplatnit některé prvky tržních mechanismů. Proto všechny organizace tohoto typu (poskytující veřejné služby na místní úrovni, zřizované městem či obcí) by měly ve svém řízení uplatňovat marketingové principy. Některé principy marketingové koncepce lze navíc vhodně využít jako zásadu řízení obcí či regionů. Jedná se např. o určení skupin obyvatel se stejnými potřebami a obdobným chováním, hledání místa na trhu pro různé produkty obce a uplatnění dalších prvků marketingového mixu. Uplatnění marketingové koncepce může přispět i k lepší analýze těchto potřeb a způsobu jejich poskytování přesně vymezeným skupinám lidí s přesněji diferencovanými službami. Poskytování veřejných služeb znamená totiž také volbu různě efektivních alternativ. Využití koncepce marketingového řízení v místní správě není navíc novinkou. Běžně se využívá ve vyspělých demokraciích a stále více se začíná používat i u nás. Příkladem tu mohou být aktivity měst, která při zpracovávání svých strategií využila marketingové principy.

## **Závěr**

Marketing je pojímán jako dosahování cílů organizace prostřednictvím uspokojování potřeb zákazníků. V rámci veřejného sektoru má marketing specifické vlastnosti. Složitost produktu obce (tj. služby) je příčinou rozšíření běžných čtyř nástrojů marketingového mixu – produkt, cena, propagace, resp. komunikace a místo, o další čtyři, kterými jsou lidé, materiální prostředí, procesy a partnerství. Součástí kapitoly je také postup marketingového řízení obce. Obce zpravidla nezapojují marketingové postupy do svého řízení plánovitě, ale činí tak spontánně a nahodile. To by se v budoucnosti mělo změnit.



## 10. SWOT analýza

Analýza SWOT je metodou využívanou v rámci strategického řízení. Strategické řízení jasně specifikuje cíle podniku a způsoby jejich dosažení. Zaměřuje se na systematické vytváření dlouhodobé strategie, určuje rozhodující pole zájmu a také se snaží předpovídat budoucí vývoj podniku v nejistém okolním prostředí. Strategické řízení usiluje o rozšíření strategické vize do všech organizačních jednotek podniku tak, aby činnosti těchto jednotek vedly k dosažení vytýčené vize, resp. naplnění vytýčených cílů. V rámci strategického řízení je součástí etapy plánovací také provedení analýzy okolního i vnitřního prostředí podniku. Pro tuto analýzu se vžil název převzatý ze zahraniční odborné literatury - SWOT analýza

### 10.1 Obecná charakteristika nástroje

Jedná se o komplexní metodu kvalitativního vyhodnocení veškerých relevantních stránek fungování firmy (popř. problémů, řešení, projektů atd.) a její současné pozice. Je silným nástrojem pro celkovou analýzu vnitřních i vnějších činitelů a v podstatě zahrnuje postupy technik strategické analýzy.

Jádro metody spočívá v klasifikaci a ohodnocení jednotlivých faktorů, které jsou rozděleny do 4 základních skupin. Jedná se o faktory vyjadřující silné nebo slabé vnitřní stránky organizace a faktory vyjadřující příležitosti a nebezpečí jako vlastnosti vnějšího prostředí. SWOT je zkratkou odpovídajících slov z angličtiny: **Strengths** (přednosti = silné stránky), **Weaknesses** (nedostatky = slabé stránky), **Opportunities** (příležitosti), **Threats** (hrozby, nebezpečí). Analýzou vzájemné interakce jednotlivých faktorů silných a slabých stránek na jedné straně vůči příležitostem a nebezpečím na straně druhé lze získat nové kvalitativní informace, které charakterizují a hodnotí úroveň jejich vzájemného střetu.

Analýza SWOT je pro tvůrce strategických plánů **užitečná v mnoha směrech**.<sup>66</sup>

- poskytuje manažerům logický rámec pro hodnocení současné a budoucí pozice jejich organizace;
- z tohoto hodnocení mohou manažeři usoudit na strategické alternativy, které by mohly být v jejich situaci ty nejvhodnější;
- může být prováděna periodicky, aby manažery informovala o tom, které interní nebo externí oblasti nabyly nebo naopak ztratily na významu vzhledem k podnikovým činnostem;
- vede ke zlepšené výkonnosti organizace.

Sestavením faktorů SWOT analýzy do následujícího schématu vzniknou čtyři pole průniku těchto charakteristik podniku. Jedná se o čtyři strategie, které určují chování, resp. strategii podniku v daných situacích.

#### Schéma 10.1 SWOT analýza.

|                         | <b>S</b> – silné stránky | <b>W</b> – slabé stránky |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>O</b> – příležitosti | Strategie <b>SO</b>      | Strategie <b>WO</b>      |
| <b>T</b> – hrozby       | Strategie <b>ST</b>      | Strategie <b>WT</b>      |

Pramen: Miláček, M. SWOT analýza. [online]. 2006.

<sup>66</sup> Horáková, H. Strategický marketing. 2003. str. 48.

Strategie SO předpokládá využití silných stránek podniku pro získání výhody, tedy na základě identifikovaných předností podniku dosáhnout nabízejících se příležitostí. Strategie WO naopak radí překonat slabiny podniku využitím příležitostí. Strategie SW se zaměřuje na využití silných stránek podniku na čelení hrozbám. V případě strategie WT se jedná o minimalizování nákladů a současné postavení se hrozbám.<sup>67</sup>

SWOT analýza v podstatě představuje kombinaci dvou analýz, a to analýzy vnitřního prostředí (S – W) a analýzy vnějšího prostředí (O – T). Analýza SWOT vychází z předpokladu, že organizace dosáhne strategického úspěchu maximalizací předností a příležitostí a minimalizací nedostatků a hrozeb.

### **Analýza vnějšího prostředí (analýza příležitostí a hrozeb)**

Firma musí sledovat rozhodující síly makroprostředí (demografické, ekonomické, technologické, politické, legislativní, sociální a kulturní), které ovlivňují zisky z jejího podnikání.<sup>68</sup> Obchodní jednotka si musí také vytvořit určitý systém pro sledování a vyhodnocování důležitých vývojových trendů. Hlavní důvodem sledování vývojových trendů je včasné rozpoznání příležitostí a hrozeb. Analýza příležitostí a hrozeb pak umožňuje rozlišit atraktivní příležitosti, které mohou firmě přinést výhody. Současně také vede k zamyšlení nad problémy, se kterými se může firma setkat při své činnosti.

**Příležitosti** rozumíme oblast potřeb zákazníků, jejichž uspokojování může firmě přinést zisk.<sup>69</sup> Příležitosti by měly být posuzovány z hlediska jejich atraktivnosti, resp. přitažlivosti a pravděpodobnosti úspěchu. V následujícím schématu **matice příležitostí** je vidět, že nejlepšími příležitostmi jsou ty, které se vyskytují v levém horním rohu (pole 1). To jsou právě ty, kterými by se podnik měl přednostně zabývat. Naopak příležitosti v pravém dolním rohu matice (pole 4) nejsou příliš významné a není třeba, aby je firma systematicky sledovala.

### **Schéma 10.2 Matice příležitostí.**

|              |        | Pravděpodobnost úspěchu |          |
|--------------|--------|-------------------------|----------|
|              |        | Vysoká                  | Nízká    |
| Přitažlivost | Vysoká | <b>1</b>                | <b>2</b> |
|              | Nízká  | <b>3</b>                | <b>4</b> |

*Pramen: Kotler, P. Marketing. 2004. str. 91.*

**Hrozba** může být definována jako výzva vzniklá na základě nepříznivého vývojového trendu ve vnějším prostředí, která by mohla v případě absence účelných aktivit vést k ohrožení

<sup>67</sup> Viz Miláček, M. SWOT analýza. [online]. 2006.

<sup>68</sup> Viz. Kotler, P. Marketing. 2004. str. 90.

<sup>69</sup> Srov. Kotler, P. Marketing. 2004. str. 90.

prodeje nebo zisku.<sup>70</sup> Hrozby jsou klasifikovány z hlediska závažnosti a pravděpodobnosti jejich výskytu. Rizika v levém horním rohu (pole 1) jsou taková, která mohou firmu nejvýznamněji ohrozit, většinou souvisí s činností konkurence. Proto je vhodné, aby si firma připravila scénář určitých opatření pro případ, že by taková situace skutečně nastala. Hrozby v pravém dolním rohu (pole 4) lze naopak téměř ignorovat vzhledem k jejich nízké pravděpodobnosti výskytu a zároveň nízké závažnosti.

### Schéma 10.3 - Matice rizik.

|           |        | Pravděpodobnost výskytu |          |
|-----------|--------|-------------------------|----------|
|           |        | Vysoká                  | Nízká    |
| Závažnost | Vysoká | <b>1</b>                | <b>2</b> |
|           | Nízká  | <b>3</b>                | <b>4</b> |

*Pramen: Kotler, P. Marketing. 2004. str. 91.*

### Analýza vnitřního prostředí (silných a slabých stránek)

Pokud firma dokáže identifikovat své příležitosti a hrozby, měla by také znát své možnosti pro jejich využití, resp. odvrácení. Proto je třeba, aby firma pravidelně hodnotila i své vnitřní prostředí, tedy své **silné a slabé stránky**. Toto hodnocení zpravidla provádí vrcholový management firmy či externí poradce, který vyhodnocuje faktory ovlivňující marketingové, finanční, výrobní a organizační schopnosti podniku. Tyto faktory jsou posuzovány podle intenzity jejich vlivu, resp. výkonnosti (rozhodující silná stránka, marginální silná stránka, neutrální faktor, rozhodující slabá stránka, marginální slabá stránka) a podle jejich důležitosti (vysoká, střední, nízká). Výsledek spojení stupně výkonu a důležitosti představuje v podstatě čtyři možné alternativy znázorněné v následujícím schématu.

### Schéma 10.4 Matice vlivu (výkonu) a důležitosti.

|            |        | Výkon                   |                       |
|------------|--------|-------------------------|-----------------------|
|            |        | Vysoký                  | Nízký                 |
| Důležitost | Vysoká | <b>soustředit snahu</b> | <b>udržet snahu</b>   |
|            | Nízká  | <b>udržet snahu</b>     | <b>nízká priorita</b> |

*Pramen: Kotler, P. Marketing. 2004. str. 91.*

<sup>70</sup> Srov. Kotler, P. Marketing. 2004. str. 91.

V praxi není pravděpodobné, že by všechny podnikatelské aktivity měly pouze silné či pouze slabé stránky. Úkolem manažera či podnikového managementu je pak rozhodnout, zda se firma soustředí na méně atraktivní příležitosti, u nichž by mohla uplatnit své silné stránky či zda se zaměří na mnohem lepší příležitost, která by však vyžadovala značné úsilí či náklady na získání silných stránek.

## **10.2 Možnosti využití SWOT analýzy ve veřejném sektoru**

SWOT analýza se v rámci veřejné správy v České republice využívá již relativně dlouhou dobu oproti jiným manažerským metodám, které jsou do praxe veřejné správy zaváděny až v posledních letech. SWOT analýza se pro posouzení situace organizace využívala již před rokem 1989, i když jí nebyla přikládána tak velká pozornost a důležitost jako v současnosti. Nyní se SWOT analýza používá ve většině projektů, které jsou na úrovni obce či kraje vypracovávány, včetně zpracovávání strategií a programů rozvoje obcí a krajů.

Konstrukce SWOT analýzy ve veřejném sektoru, resp. v organizacích veřejné správy se v podstatě neliší od jejího sestavování v soukromé sféře. Jen charakteristika jednotlivých silných stránek, slabých stránek, příležitostí i hrozeb je poplatná specifikům veřejného sektoru. K těmto specifikům můžeme zařadit hlavně financování z veřejných zdrojů, ale také řízení právě organizacemi veřejné správy, rozhodování veřejnou volbou a s tím související veřejná kontrola.

Velmi důležité je zmínit, že tvorba SWOT analýzy je silně subjektivně závislá na osobě jejího autora. Z toho vyplývá, že by tuto analýzu měl i na úrovni obcí a krajů tvořit kvalifikovaný pracovník, resp. úředník, který má odpovídající znalosti a zkušenosti, což mu umožní co nejvíce objektivně posoudit situaci sledované organizace veřejné správy a správně identifikovat jednotlivé komponenty SWOT analýzy. Subjektivnímu ovlivnění výsledku SWOT analýzy lze částečně předejít, pokud je tvořena v rámci určité pracovní skupiny či týmu. Pak je riziko přecenění či naopak podcenění některého faktoru minimalizováno.

Jak již bylo řečeno, SWOT analýza ve veřejném sektoru se liší od SWOT analýzy v soukromém sektoru charakteristikou faktorů, které na organizaci působí. V následujícím textu jsou uvedeny faktory, které příkladně mohou ovlivňovat výkon a hospodaření organizace veřejného sektoru. K lepšímu pochopení této rozdílnosti může posloužit komparace schématu z předchozí subkapitoly s odpovídajícími částmi SWOT analýzy, které jsou uvedeny dále.<sup>71</sup>

### **S – SILNÉ STRÁNKY**

- zájem o zvyšování úrovně obce, kraje
- relativně dobrá dostupnost větších a velkých center
- flexibilita obyvatelstva – tradiční vazby pracovní dojížděky
- příznivá poloha v dopravní síti
- dobrá úroveň plynofikace obce
- jednotný geografický informační systém
- významné památky a přírodní lokality
- nadprůměrná kvalita životního prostředí

---

<sup>71</sup> Srov. Mikroregion Větrník. SWOT analýza [online]. 2006.

## **W – SLABÉ STRÁNKY**

- dlouhodobě ekonomicky (dotačně) zanedbávaný region
- nepříznivá věková skladba obyvatelstva, vysoký věkový průměr
- nízký přírůstek obyvatel
- problém s nedostatkem dětí ve školách jednotlivých obcích, špatné vybavení škol
- nevyhovující dopravní obslužnost mezi jednotlivými obcemi
- chybějící restaurační zařízení a ubytovací kapacity
- chybějící nabídka služeb, nedostatečné služby
- stagnující maloobchod v důsledku hypermarketů
- malý počet původního obyvatelstva mající za následek chybějící citové vazby k okolnímu prostředí i mezi spoluobčany k sobě navzájem, znamenající absenci zájmu o společné dění
- málo kvalifikovaná pracovní síla
- silná vyjídka lidí za prací
- v některých obcích chybějící základní infrastruktura
- chybějící informace o stavu a reálné hodnotě majetku obcí
- nedořešeny vlastnické vztahy obcí
- slabé využívání možností počítačových a informačních technologií na obecních úřadech a školách
- chybějící nabídka disponibilních rozvojových území a ploch pro podnikání, případně bytovou výstavbu
- nízký zájem potencionálních investorů o investice v území regionu
- stárnutí bytové zástavby zejména v centrech obcí
- absence značených cyklistických tras v území
- nedostatečná propagace turistiky v regionu
- chybějící turistické produkty a jejich propagace
- chybějící rekreační zařízení

## **O – MOŽNOSTI**

- efektivní využívání společného poradce pro obnovu obcí
- vytvoření společných rozvojových programů
- prezentace obce, kraje
- navázání těsnější spolupráce se sousedními obcemi a regiony formou výměny informací a účastí na přeskatastrálních i přeshraničních projektech
- vytvoření katalogu pozemků, ploch a objektů vhodných k podnikání jako uceleného souboru informací a jeho prezentace
- navázání těsnější spolupráce veřejné správy s podnikajícími subjekty, iniciování společných obchodních presentací
- vytvoření společné investiční politiky vůči investorům
- tvorba rozvojové průmyslové zóny
- podpora agroenvironmentálního programu rozvoje
- využití zajímavých lokalit k budování odpočívadel, naučných stezek a vyhlídek v rámci realizace cyklostezek a cyklotras
- aktivně usilovat o získávání prostředků z různých zdrojů na opravy kulturních památek a solitérní architektury
- nabídka památkově zajímavých nemovitostí k využití (např. filmovému průmyslu)
- iniciovat širokou diskusi odborné i laické veřejnosti o změnách vzhledu obce a krajiny
- naplňování koncepce tvorby krajiny
- zavádění programů ekologické výchovy a osvěty mezi obyvateli
- zkvalitnění estetické a obytné hodnoty krajiny
- zahájení přípravy projekce komplexních pozemkových úprav



- výstavba společných sběrných dvorů, recyklace odpadu s následným využitím
- provádění preventivní údržby vodních toků a ochrana vodních zdrojů
- zjišťování a odstraňování příčin znečištění ovzduší a toků
- rozšiřování kanalizační sítě včetně rekonstrukcí stávajících sítí
- zvýšení odtokové bezpečnosti vodních toků a tím snížení povodní
- příprava, realizace a podpora využívání alternativních zdrojů energií
- podporovat rozvoj služeb a občanské vybavenosti
- podporovat nabídku restauračních a ubytovacích zařízení
- iniciovat a podporovat rozvoj informačních systémů území (webové stránky, brožury, mapy, značení území,...) pro zlepšení informovanosti občanů a návštěvníků
- zabývat se řešením vlastního odpadového hospodářství (třídění, recyklace,...)
- sledování a regulace dluhové služby obce
- vypracování problémové mapy regionu a jednotlivých obcí
- rekonstrukce a opravy místních komunikací silniční sítě
- zapojení se do integrovaného dopravního systému
- vyhotovení mapy (seznamu) nevyužívaných rodinných domů a dalších nemovitostí vhodných pro bydlení s vytvořením strategie jejich revitalizace
- zajištění způsobu ochrany jedinečné a velmi cenné architektury v obcích a okolí
- v souladu s územně plánovací dokumentací vybírat a technicky připravit vhodné lokality pro budoucí rodinnou zástavbu a výstavbu družstevních či obecních bytů
- aktualizace pozemků vhodných a připravených pro různé typy bytové výstavby (vypracování katalogu)
- vytváření speciálních programů bytové výstavby pro mladé rodiny s dětmi pomocí existujících dotačních titulů na podporu bydlení, příp. úvěry občanům
- přiblížení poskytování základní zdravotnické péče pro občany v obci
- podpora vzniku a rozvoje programů sociální péče pro seniory
- podpora spolupráce státního a nestátního neziskového sektoru při zajišťování služeb sociální péče
- částečná centralizace základního školství s případným spojením některých škol
- zvýšená materiální podpora školství
- využívání možností škol či obecních zařízení při koncipování a propagaci celoživotního vzdělávání občanů
- realizace kvalifikačních a rekvalifikačních kurzů a dalších forem vzdělání ve vlastním zařízení s „domácími“ podmínkami např. k doplnění vzdělání matek po mateřské
- větší zapojení a využívání občanů vedených na pracovních úřadech pro pomocné práce na obci – vypracování plánu prací
- podpora vzniku a rozvoje zájmových neziskových organizací, sdružení, spolků, klubů, nadací, atd.
- vyhledávání a obnova starých tradic
- podpora oprav a rekonstrukcí kulturních zařízení

## **T – HROZBY**

- nepříznivá demografická situace v regionu
- pokles počtu obyvatel v předproduktivním věku vedoucí ke snížení ekonomické síly území a budoucím zvýšeným nákladům obcí na péči o staré občany
- konflikt při prosazování obnovy ekologické stability krajiny a revitalizace potoční sítě s vlastníky a uživateli dotčených území
- nepříznivý vodní režim krajiny
- nezájem vlastníků o prodej pozemků snižující disponibilní plochy pro bydlení a podnikání

- dlouhodobější stagnace mezd v regionu, znamenající pokles kupní síly obyvatelstva, který může ohrozit možnosti rozvoje žádoucích služeb
- nejasné majtkové vztahy k pozemkům
- nevyhovující politika finanční podpory ze strany státu
- přetíženost starostů, hejtmanů
- podceňování kvalitní přípravy a potřeby řízení projektů
- upřednostnění zájmů ekonomických nad zájmy a potřebami krajiny jako celku

Výše uvedený výčet faktorů, které mohou ovlivňovat ať už v krátkém či dlouhém období postavení a hospodaření organizace veřejné správy, není samozřejmě konečný. Každá obec či kraj má specifické podmínky svého rozvoje dané geografickou polohou, územní rozlohou, počtem obyvatel atd. Z těch se dále odvíjí i konkrétní slabé stránky, silné stránky, příležitosti a hrozby dané obce či kraje.

Dále je z uvedeného příkladu komponent SWOT analýzy pro veřejný sektor zřejmé, že obce a kraje mají mnoho různých příležitostí, jak zlepšovat svou situaci. Změnou těchto příležitostí ve své silné stránky pak mohou efektivněji konkurovat ostatním organizacím veřejné správy. Prvek konkurence sice není příliš vlastní veřejnému sektoru, přesto se tam objevuje. Na úrovni obcí a krajů může jít například o konkurenci v získávání dotací, grantů a dalších finančních prostředků ať už z domácích zdrojů či z fondů Evropské unie.

### **10.3 Využitelnost SWOT analýzy s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů**

Zavedení jakéhokoliv manažerského nástroje do praxe organizace s sebou nese určité **náklady**. Jedná se zejména o proškolení zaměstnanců, které může být jak jednorázové ve formě určitého kurzu či školení, tak u složitějších metod může jít o dlouhodobější vzdělávací proces. Navíc, jak bylo řečeno výše, aplikace SWOT analýzy předpokládá zkušeného pracovníka, resp. tým pracovníků, kteří jsou schopni správně a objektivně popsat faktory, které na organizaci působí. V případě neexistence takového pracovníka ve stávajícím personálním obsazení organizace by mohlo dojít v extrémní situaci k přijetí nového pracovníka pro tyto účely. To by samozřejmě s sebou přineslo zvýšení mzdových nákladů v rozpočtu organizace. Mezi další náklady, které mohou vznikat při zavádění nového manažerského nástroje do organizace, patří například náklady na pořízení nového softwaru či komponent výpočetní techniky.

Zavedení, případně i realizace nové metody v organizaci může být přesunuta na **externí firmu**, která by byla odpovědná za výsledek, na druhé straně by za tuto práci musela být finančně ohodnocena na základě smluvního vztahu s organizací. To by s sebou opět přineslo zvýšené nároky na výdajovou stránku rozpočtu. V případě SWOT analýzy je provedení některých dílčích analýz, které jsou vyžadovány pro její smysluplnost a úplnost, značně náročné. To se týká jak odborné stránky, tak časové náročnosti. Jedná se zejména o analýzu vnějšího prostředí, tedy analýzu příležitostí a hrozeb organizace. Je možné, aby organizace veřejné správy zadala externí firmě právě jen náročnější část analýzy a zbývající část nechala vypracovat zaměstnance organizace.

Jakmile je však jednou SWOT analýza provedena, poskytuje manažerům organizace veřejné správy cenné informace. Na jedné straně jim ukazuje silné a slabé stránky vnitřního prostředí organizace, na druhé straně jim dává informace o možných příležitostech a také hrozbách. A

všechny tyto faktory s sebou nesou možnosti snižování výdajů nebo zvyšování příjmů organizace. Je potřeba zdůraznit, že u SWOT analýzy, stejně jako u dalších manažerských metod, platí, že by měla být prováděna **opakovaně** s určitou periodicitou, aby informace, které poskytuje, byly aktuální a správné.

Co se týká možnosti snižování výdajů a zvyšování příjmů organizace, v následujícím textu je nastíněno několik možností, které by k takovým cílům mohly vést. Faktory, které jsou následně zmíněny, mohou představovat na jedné straně silnou stránku organizace a vést ke snižování výdajů, případně zvyšování příjmů organizace. Na druhé straně mohou být slabou stránkou organizace a ovlivňovat její rozpočet přesně opačně, tedy zvyšovat výdaje a snižovat příjmy. Jedním z takových faktorů je **kvalifikace zaměstnanců**. Pokud je úroveň vzdělání a odbornosti na úřadě vysoká, může již ve fázi tvorby rozpočtu dojít k úsporám právě díky včasnému rozeznání nadbytečných výdajů, vytvoření rezervy či nepřecenění příjmů, s čímž souvisí eliminace možnosti vzniku neplánovaného deficitu hospodaření a následné řešení jeho financování. Zároveň vysoce kvalifikovaní a zkušení pracovníci dosahují větší úspěšnosti v plnění svých pracovních povinností, což je spojeno také s efektivnějším zvládnutím svých povinností a rychlejší reakcí na případné problémy. Nekvalifikovaní pracovníci přinášejí organizaci opačný efekt.

S kvalifikací pracovní síly také souvisí **úroveň spolupráce** jednotlivých útvarů, odborů či úseků v rámci organizace. Pokud spolu jednotlivé organizační jednotky bez problémů spolupracují, předávají si potřebné podklady a informace, jedná se o vysoce důležitou silnou stránku organizace. V opačném případě může docházet k dublování činností, prodlužování lhůt činností, informačním šumům, nadbytečným aktivitám atd., což v součtu vede ke zvyšování nákladů organizace.

Výčet výše uvedených dopadů faktorů působících uvnitř i vně organizace veřejné správy není samozřejmě konečný. Konkrétní organizaci ovlivňují jí vlastní konkrétní hrozby a má své příležitosti, silné i slabé stránky. Obecně je možno konstatovat, že při správně provedené SWOT analýze je možné zavčas zaznamenat potenciální hrozby a ty řešit s minimálními dopady na rozpočet obce. Na druhé straně je také možno zachytit příležitosti, které skýtají obecnímu rozpočtu dodatečné příjmy.

SWOT analýza je rozšířenou metodou strategického plánování nejen v podnikové praxi, ale také ve veřejné správě v České republice. Z provedené deskripce je zřejmé, že se jedná o komplexní metodu kvalitativního hodnocení veškerých relevantních stránek výkonu organizace a její současné pozice. Je vhodným nástrojem pro hodnocení vnitřních a vnějších činitelů, které mají vliv na činnost, resp. úspěšnost organizace. Přitom se vychází z předpokladu, že organizace dosáhne strategického úspěchu maximalizací předností a příležitostí a minimalizací nedostatků a hrozeb.

## **Závěr**

Vedoucím organizací veřejné správy SWOT analýza poskytuje informace o možných směrech dalšího rozvoje organizace či naopak o možném ohrožení činnosti organizace. Na základě SWOT analýzy lze také identifikovat neefektivně využívané finanční prostředky organizace a docílit tak úspor. Na druhé straně lze nalézt oblasti činnosti, ze kterých by mohly do rozpočtu organizace plynout dodatečné finanční zdroje. Maximálního efektu lze docílit periodickým prováděním SWOT analýzy v organizaci, která tak reflektuje měnící se vnější i vnitřní prostředí organizace.

## 11. Hodnocení programů

### 11.1 Obecná charakteristika

Hodnocení (evaluace) veřejných intervencí (tedy například rozvojových programů) se skládá z posouzení jejich hodnoty ve vztahu k určeným kritériím a je prováděna na základě analýzy získaných informací. Hodnocení může být definováno jako proces systematického zjišťování přínosu rozvojové intervence. Cílem evaluace je určit, zda byly splněny cíle rozvojové intervence, zda byly cíle relevantní, jaký byl její celkový dopad, zda byla rozvojová intervence realizována efektivně a zda jsou její pozitivní přínosy dlouhodobé.<sup>72</sup> Účelem evaluace je zkontrolovat smysl existence veřejných intervencí a zjistit, které z nich byly úspěšné (a ty pak opakovat třeba i na jiném území) a které byly neúspěšné (těm se později vyhnout).

Zatímco organizace v soukromé sféře jsou hodnoceny přímo trhem, ve veřejném sektoru je stanovení jednoznačného hodnotícího kritéria velmi obtížné. V soukromém sektoru se zákazníci rozhodují, zda je lepší nakoupit u dané firmy nebo u její konkurence. Rozhodnou-li se pro danou firmu, znamená to, že je užitečná a tím pádem může být i finančně životaschopná. Analogicky, organizace veřejného sektoru také nabízejí zboží nebo služby. Nabízí je občanům, tedy klientům nebo uživatelům, a jestliže oni využívají nabízených veřejných služeb a jsou s nimi spokojeni, není to ještě dostatečné k tomu, aby bylo možné říct, že tato činnost byla úspěšná. Navíc, veřejné autority musí pozitivně ovlivňovat i vzdálenější efekty, jako je například trvale udržitelný socio-ekonomický rozvoj, které občané nedokáží posoudit. Evaluace umožňuje posoudit všechny efekty dané veřejné akce: přímé a nepřímé i pozitivní a negativní.

Hodnocení přináší celistvé informace. Může produkovat i nové informace pro zlepšení řízení programů a o sociálních a ekonomických souvislostech, ve kterých jsou programy realizovány. Evaluace může sloužit i jako nástroj strategického a operativního rozhodování. Její praktické využití může být definováno jako propojování cílů, zdrojů, výsledků a efektů veřejných zásahů za účelem zlepšení účinnosti a efektivnosti programů. Evaluace tedy předkládá posudek o hodnotě programů. Obecně existují tři důvody, proč provádět hodnocení:

- Ověřit, že veřejné zásahy opravdu odpovídají nedostatečně uspokojeným potřebám obyvatel. Účelem je tedy posoudit smysl existence veřejných programů. Veřejné intervence jsou zdůvodnitelné pouze, jestliže uspokojují potřeby, které nemohou být uspokojeny soukromým sektorem, anebo jestliže řeší socio-ekonomické problémy.
- Zlepšit intervence. Pozorováním skutečných výsledků a dopadů nabízí hodnocení zpětnou vazbu o probíhajících programech. Na základě provedeného hodnocení může být změněn buď stávající program nebo podobné budoucí programy.
- Zodpovědnost. Evaluace podává zprávy o realizovaných programech a využití prostředků jednak politikům, ale zejména občanům, což je v demokratických zemích velmi důležité.

Hodnocení rozvojových programů a projektů může mít mnoho forem, typů i úrovní. Kritériem k jejich odlišení může být například časové hledisko, hledisko úrovně, na které se rozhoduje, a odlišovat je může i důvod, proč se hodnocení provádí. Z těchto rozdílů později může vyplynout odlišný obsah hodnocení i způsoby a metody jeho provádění. Zde jsou rozebrány

---

<sup>72</sup> Ústav mezinárodních vztahů, <http://82.208.27.51/stredisko/evaluace.php>

základní a nejdůležitější formy, úrovně a typy hodnocení. Jejich výčet ovšem zdaleka není vyčerpávající.

### 11.1.1 Formy hodnocení

Evaluace v zemích Evropské unie nabrala tří základních forem. Manažerská evaluace je zaměřená na zlepšení řízení, demokratická evaluace slouží ke skládání účtu občanům a pluralistická evaluace slouží k dohodě mezi partnery podílejících se na veřejném programu. Převládá vždy pouze jedna forma, na základě stadia, ve kterém se program (projekt) nachází.

Obecným záměrem manažerské evaluace je zaručit, že omezené veřejné zdroje jsou efektivně využívány. Základní otázkou je, jak mohou být zdůvodněny substituce mezi různými sektorovými politikami. Odpovědí je, že prostřednictvím optimalizace existujících rozpočtů. Legitimita hodnotitele je dána jeho vědeckými znalostmi a přístupem. Hodnotitel tedy musí pracovat podle dvou základních principů: nezávislost hodnotitele a objektivita jeho metod. Ve Velké Británii se z manažerské evaluace vyvinul tzv. princip Value for Money, tedy hodnota za peníze. Tento princip je využíván zejména k rozhodování, zda určitou službu realizovat prostřednictvím Public Private Partnership nebo tradičním způsobem. PPP je zvoleno v případě, že přináší vyšší hodnotu než tradiční způsob. Tou přidanou hodnotou mohou být například snížené náklady na životní cyklus programu, rychlejší implementace nebo zvýšená kvalita služeb.

Demokratická evaluace je využívána k informování občanů, protože politici jsou občanům zodpovědní za svou činnost. Toto hodnocení vždy musí vycházet z demokratické diskuse. Hodnocení by mělo být řízeno autoritami, které byly demokraticky zvoleny. Profesionálové se zde využívají pouze k poskytování odborných služeb. Výsledky uskutečněného hodnocení musí být zveřejňovány.

Pluralistická evaluace, někdy též nazývána stakeholderovskou evaluací (stakeholders = zainteresované subjekty, dotčené subjekty), se pokouší integrovat obě předchozí evaluace. Hodnocení má sloužit ke zdůvodnění veřejných zásahů a současně musí odpovídat politickým požadavkům.

### 11.1.2 Úrovně hodnocení

Hodnocení se může zabývat aktivitami, službami, organizacemi a postupy. Je vykonáváno na třech hlavních úrovních: na úrovni projektu, programu a politiky. V severní Americe, v severní Evropě a na úrovni Evropské komise převládá hodnocení programů. V jižní Evropě se evaluace častěji vztahuje k veřejným politikám. Smyslem této kapitoly je pojednat zejména o hodnocení programů, avšak i přesto jsou některé zde uvedené poznatky využitelné i pro hodnocení projektů a veřejných politik.

Program je soubor priorit a opatření, prostřednictvím nich a jeho pravidel se směřuje k dosažení předem stanovených cílů<sup>73</sup>. Každý program má určen svůj časový i finanční rozvrh. Programy se liší ve svém zaměření. Program by vždy měl řešit buďto uspokojování potřeb, které nemohou být pokryty soukromým sektorem anebo by měl řešit nějaký ekonomický, sociální nebo environmentální problém. Při hodnocení programů se zjišťuje, zda

---

<sup>73</sup> Strukturální fondy: [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz) (10/2005)



je vůbec program potřebný, zda splnil svoje cíle, zda byl realizován efektivně a zda pozitivně ovlivnil rozvoj regionu.

Veřejná politika je soubor programů a/nebo opatření, které mají stejné obecné cíle ale nemusí mít nutně ty samé specifické cíle, plány a způsoby řízení (např. politika podpory malých a středních podniků se bude vztahovat na opatření, která již několik let fungovala, ale ne vždy byla harmonizována). Hodnocení veřejných politik se zaměřuje na popis dopadů, které má politika na rozvoj území, na mechanismus fungování těchto dopadů a případně může být i hodnoceno, zda veřejná politika plní svoje cíle, zda je vůbec potřebná, zda je prováděna efektivně a zda její jednotlivá opatření jsou v souladu a navzájem si neodporují.

Projekt je dále nedělitelnou akcí s vlastním způsobem řízení, s vlastním plánem a rozpočtem, může být součástí programu. Projekty se od sebe navzájem mohou lišit – některé mohou být trvalé a některé mají jenom omezenou dobu trvání. Některé projekty mohou být zaměřeny na budování infrastruktury, jiné na investice do výroby a další například na vzdělávání lidských zdrojů. Nejčastěji jsou projekty hodnoceny ještě před jejich realizací, a to při výběru projektů, které budou podpořeny. Může se provádět i hodnocení až po skončení projektu, a to buď v případě, kdy projekt je rozsáhlý a může tedy mít významný vliv na rozvoj regionu, nebo jestliže hodnotitelé potřebují získat informace od realizátorů jednotlivých projektů, které následně využijí při hodnocení celého programu.

Tyto tři úrovně hodnocení jsou důležité pro evropskou politiku soudržnosti a je výhodné je propojovat a využívat vzájemných výhod. Avšak největší pozornost je v EU kladena na hodnocení programů.

### 11.1.3 Typy hodnocení

Jednotlivé typy hodnocení jsou vymezeny na základě jejich časového aspektu, ve vztahu k fázi programu nebo projektu, ve které jsou prováděny. V kontextu Evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti, je hodnocení jasně definováno jako aktivita, která má své místo před, během a po uskutečnění veřejné akce. Tyto tři typy nebo stádia hodnocení programů souvisí s životním cyklem programů a jsou označovány jako ex-ante, mid-term a ex-post evaluace. Díky kontinuitě programových cyklů se některá hodnocení mohou překrývat, například se může překrývat ex-post hodnocení starého programu a ex-ante hodnocení programu nového. Je tedy nutné vzít v úvahu doplnění mezi hodnotícími pracemi, tak aby každé hodnocení mohlo vycházet z předchozích, přispívat budoucím a tak se vyhnout zbytečností a duplicitním pracím. Podobně, překrývání mezi úrovněmi zodpovědnosti (politika, program, projekt) znamená, že evaluace vytvořené na jedné úrovni produkují závěry důležité pro ostatní úrovně.

Ex-ante hodnocení - uskutečňuje se na začátku programovacího cyklu ještě předtím než je program definitivně schválený. Tato forma hodnocení přispívá k ujištění, že finální program je věcný a soudržný tak, jak je to jen možné. Závěry tohoto hodnocení by měly být integrovány do konečného znění programu. Ex-ante evaluace se primárně zaměřuje na analýzu silných a slabých stránek a potenciálu členských států, regionu nebo zahrnutého sektoru. To poskytuje veřejným autoritám posouzení, zda rozvojové problémy (oblasti) byly určeny správně, zda navržené strategie a cíle jsou relevantní, zda je zde soudržnost s komunitárními politikami a pravidly, zda očekávané dopady jsou reálné apod. Podílí se rovněž na stanovení kvantifikovaných cílů, je-li to možné a pomáhá určit výběrová kritéria pro projekty. Ex-ante hodnocení je povinností orgánů odpovědných za vypracování plánů a

programů a provádí se v době, kdy se teprve vyjednává o budoucím programu. Provádění těchto hodnocení je pak tedy podřízené silnému nátlaku termínů, nejasným formulacím programů a pozměňovacím návrhům. Hodnotící tým musí proto být schopný reagovat flexibilně a rychle.

Mid-term hodnocení - je prováděno v polovině programovacího cyklu, během implementace programu. Někdy se hovoří pouze o průběžném hodnocení, které nemusí nutně probíhat v polovině období. Mid-term evaluace zkoumá počáteční výsledky pomoci, jejich významnost a míru, v jaké byly dosaženy konkrétní cíle. Posuzuje také využití finančních prostředků a řízení a monitorování programu. Ve srovnání s počáteční situací, mid-term hodnocení zvýrazňuje změny v obecném ekonomickém a sociálním prostředí a zkoumá, zda původní cíle zůstávají platné. Mid-term evaluace je založena na informacích získaných z monitorovacího systému, ale také z ex-ante evaluace. Nesnaží se o hloubkovou analýzu dopadů, které zatím neměly čas se projevit. Mid-term hodnocení má výchovnou podstatu, protože vytváří zpětnou vazbu programu a může tak navrhnout zlepšení sledovaného programu. Hodnocení v polovině období je prováděno v rámci odpovědnosti řídicího orgánu ve spolupráci s Komisí a členským státem. Musí se zabývat každým rámcem podpory Společenství a každou poskytnutou pomocí a musí být prováděno nezávislým posuzovatelem, být předloženo monitorovacímu výboru pro dotyčný rámec podpory Společenství nebo pomoc a potom zasláno Komisi.

Ex-post hodnocení - rekapituluje a hodnotí celý program, zejména jeho dopady. Jeho cílem je vysvětlit využití zdrojů a podat zprávu o efektivnosti a účinnosti intervencí a rozsahu, do kterého bylo dosaženo očekávaných efektů, a o efektech na politiku hospodářské a sociální soudržnosti. Je zaměřena na faktory, které vedou k úspěchu nebo neúspěchu akce a na udržitelnost výsledků a dopadů. Následně zkouší nastítnit závěry, které mohou být zevšeobecněny a aplikovány na další programy a regiony. V ideálním případě, by výsledky hodnocení měly být dostupné v době, kdy je plánován příští program, což je nejméně rok před koncem starého programu. V praxi to ale není možné, protože dopady lze vyhodnotit až po skončení programu. Evropská komise vyžaduje, aby tato evaluace byla dokončena do tří let od skončení programu. Za dodatečné hodnocení je odpovědná Komise ve spolupráci s členským státem a řídicím orgánem a toto hodnocení obvykle trvá 12 – 18 měsíců.

Již bylo řečeno, že důsledkem tří fází evaluace je, že se navzájem překrývají. Tato překrývání musí být organizována co nejefektivněji a musí se vyhnout jakýmkoliv duplicitním pracím. Základním principem je slučování hodnotících prací během programu a využití závěrů předchozích hodnocení. Relativní kontinuita akcí programovaných od jednoho období k dalšímu umožňuje využít závěry z posledních evaluací k posouzení platnosti a věcnosti nově navržených opatření. To tedy znamená, že ex-ante hodnocení, které připravuje přijetí nového programu, musí využívat výsledků hodnocení staršího programu, tzn. mid-term a ex-post evaluaci. A současně i tyto dvě evaluace mohou využívat evaluací uskutečněných dříve, třeba i v rámci předchozího programu.

## **11.2 Rozdíl mezi hodnocením, monitoringem a auditem**

Očekávání, která jsou kladena na hodnocení, by neměla přesahovat to, co hodnocení může skutečně přinést a rovněž by hodnocení nemělo nahrazovat roli monitoringu ani auditu. Evaluace, monitoring a audit jsou si podobné v tom, že všechny tyto činnosti posuzují aktivity veřejné správy a současně se mohou navzájem podporovat. Avšak všechny tyto praktiky

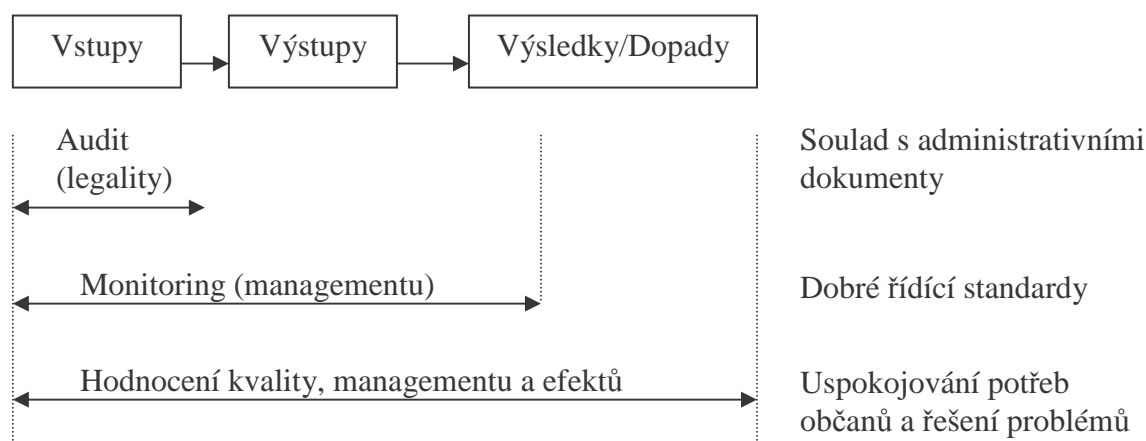
vyžadují odlišné profesní kvality, časové rámce a způsoby organizace. Tyto aktivity se odlišují zejména ve třech základních oblastech, a to:

- z hlediska toho, která veřejná akce je posuzována;
- z hlediska posuzovaných kritérií;
- z hlediska vyžadovaných profesní znalostí a pravomocí.

Podle toho, která akce je posuzována, audit ověřuje využití zdrojů z hlediska souladu s právními normami. Monitoring ověřuje správný management jednotlivých intervencí a poskytuje pravidelné analýzy o pokroku ve výstupech. Evaluace hodnotí implementaci programů na základě výstupů (výkonů), výsledků a dopadů, kterých bylo dosaženo ve společnosti.

Druhý rozdíl se týká posuzovaných kritérií. Audit posuzuje ve vztahu ke kritériím, která jsou známá předem (rozpočty, předpisy, profesní standardy apod.). Monitoring posuzuje ve vztahu k operačním cílům, které mají být dosaženy. Naproti tomu, hodnocení často musí začít výběrem hodnotících kritérií. Tato kritéria jsou formulována na základě cílů hodnoceného programu. Nicméně, v praxi je běžné, že cíle veřejných intervencí nebývají zcela srozumitelné a málokdy jsou jasné, kvantifikovatelné, ověřitelné a tedy ihned použitelné jako hodnotící kritéria. Tyto základní rozdíly mezi nimi jsou znázorněny na následujícím obrázku.

#### Obrázek 11.1 Hodnocení, monitoring a audit



*Pramen: EC Means Collection, Vol. 1. (1999)*

Třetím hlediskem jsou požadované profesionální kvality a know-how a svěřené pravomoci. Auditoři mají rozsáhlé znalosti o předem stanovených kritériích (např. zákon nebo znalosti účetnictví). Mají zákonem svěřené pravomoci a mohou použít i donucení, jestliže se zjištěné skutečnosti odchyľují od stanovených norem. Úředníci monitoringu potřebují mít oficiálně uznané kompetence ve vztahu k organizaci, managementu a založení informačních systémů. Tito úředníci dohlížejí a pomáhají implementačním orgánům programu pomocí svých nástrojů a postupů. Hodnotitelé se nemohou spolehnout na jednomyslně uznaná kritéria, potřebují spolupracovat s manažery veřejného sektoru tak, aby shromáždili relevantní informace, správně je interpretovali a vytvořili posudek. Hodnotitelé nemohou být úspěšní, pokud druhá strana není ochotná dobře spolupracovat, což vyžaduje i jistou dávku důvěry.

Přestože evaluace, monitoring i audit se navzájem liší všechny tyto činnosti využívají jedna druhou díky jejich doplňování. Například, audit a monitoring mohou identifikovat zřetelné úspěchy a selhání, které evaluace potom zkusí potvrdit hlubší analýzou. Naproti tomu,

evaluace může ukázat, že použití zákonných nebo profesních standardů tvoří specifický faktor způsobující efektivnost nebo neefektivnost. Ukazatelé monitoringu mohou být využitelné pro hodnocení. Přes to všechno, však není možné podceňovat riziko konfliktu mezi uvedenými činnostmi.

### 11.3. Fáze a nástroje hodnocení

Metoda připravená pro zpracování individuálního hodnocení vždy zahrnuje několik kroků, které plní základní funkce. Funkce hodnocení jsou naplňovány za použití jednotlivých hodnotících nástrojů, jednotlivé nástroje mohou plnit pouze ten účel, pro který jsou určeny. Pojem nástroj lze definovat jako standardní, zpravidla jasně ohraničený, postup použitý pro hodnocení. Metoda hodnocení je definována jako ad-hoc soubor postupů, individuálně složený pro konkrétní proces. Metoda hodnocení zahrnuje žádný, jeden nebo více hodnotících nástrojů.

V dalším textu jsou vymezeny jednotlivé fáze hodnocení a zmíněny vybrané nástroje, které mohou být v dané fázi použity. Mezi základní kroky hodnocení patří návrh struktury hodnocení, sběr dat, analýza a rozhodnutí. Následující schéma zachycuje jednotlivé kroky ve vazbě na základní funkce hodnocení.

**Tabulka 11.1 Základní kroky a funkce hodnocení**

| fáze hodnocení            | základní funkce   | příklad   |
|---------------------------|---|---|
| návrh struktury hodnocení | - stanovení efektu (dopadu), který bude předmětem hodnocení, definice kritérií;<br>- výběr indikátorů pro fázi sledování; | zaměstnanost jako sledovaný efekt;<br><br>indikátor vzniku čistých nových pracovních míst;      |
| získávání dat             | - vymezení sledované oblasti (pole sběru dat);<br>- sběr dat;   | MSP do 10 zaměstnanců, zaměstnanost ZPS,...;<br>získání dat z ÚP, tel.dotazování;               |
| analýza                   | - srovnání dat;<br>- odhad efektů a dopadů;   | náklady na 1 nově vzniklé pracovní místo;   |
| rozhodnutí                | - rozhodnutí na základě individuálních kritérií;<br>- formulace syntetického (souhrnného) rozhodnutí.                     | kladné x záporné hodnocení programu, rozhodnutí o pokračování implementace x ukončení programu; |

*Pramen: EC Means Collection, Vol. 3. (1999), uprav.*

Prvním krokem je definice otázky, na kterou má hodnocení nalézt odpověď, tuto funkci plní stanovení efektu (dopadu), který bude předmětem hodnocení a definice kritérií. Hodnocená otázka může znít např.: Která část programu je efektivní? Odpovídá program prioritám cílových skupin? Každá otázka může být členěna v závislosti na povaze jednotlivých sledovaných efektů, výstupem tohoto kroku je přesná definice efektů (dopadů), které budou v hodnocení zahrnuty. Navazujícím krokem ve fázi Návrhu struktury hodnocení je výběr indikátorů pro sledování. Tento postup předpokládá rozklad jednotlivých efektů (dopadů) na indikátory a soubory indikátorů (deskriptory), které budou předmětem sledování. Jednotlivé indikátory by měly být stanoveny tak, aby bylo možné jejich měření (viz část věnovaná ukazatelům regionálního rozvoje) a aby bylo možno izolovat míru jejich ovlivnění ve vztahu k hodnocenému programu.

Během fáze získávání dat jsou realizovány dva základní kroky. Prvním je vymezení sledované oblasti, které zahrnuje stanovení pole sledování. Jeho definice je limitována náklady na sběr dat a schopností získat relevantní a dostatečné informace umožňující hodnocení sledovaných efektů. Pole sledování lze rovněž vymežit jako identifikaci subjektů (skupin subjektů), které budou do hodnocení zahrnuty. Termín „oblast sledování“ by neměl být zaměňován s definicí efektu, který je předmětem hodnocení. Následující krok zahrnuje sběr a přípravu dat. Získání dat je založeno na administrativních (vlastních) a sekundárních (shromažďovaných dalšími institucemi) zdrojích, k doplnění dat slouží nástroje přebírané především z oblasti sociologie nebo politologie. Cílem fáze Získávání dat je vytvoření relevantního souboru dat v dostačující kvantitě a kvalitě tak, aby bylo možno na jejich základě provádět analýzy a vyhodnocování.

Navazující analytická fáze již pracuje se shromážděnými daty, provádí jejich posouzení, vzájemné srovnání a vyhodnocení. Základními nástroji používané v této fázi jsou grafické a srovnávací tabulky (matice), jejich použití závisí na typu hodnocených dat. Nedílnou součástí analytické fáze je i odhad jednotlivých efektů (dopadů) programu, a to jak z pohledu vymezení jeho čisté hodnoty (očištění indikátorů o změny vzniklé nezávisle na programu), tak i jejich projekce v čase (odhad budoucí hodnoty). Relativně samostatná část v analytické fázi je vyhodnocení efektu v závislosti na vybraném kritériu, tento postup bývá často zahrnován až do poslední, rozhodovací fáze. Typickým příkladem pro hodnocení efektů může být stanovení nákladů na jednotku výstupu (výsledku) programu např. s využitím analýzy účinnosti nákladů.

## **Závěr**

Finálním, výsledným krokem je následná syntéza, jejímž úkolem je formulovat souhrnné rozhodnutí na základě všech vybraných kritérií a ukazatelů, v praxi nejpoužívanějším nástrojem v této fázi je tzv. multikriteriální analýza, která přiřazuje určité váhy jednotlivým výsledkům vzniklých během individuální fáze hodnocení.



### III. Nástroje řízení kvality ve veřejné správě

---

## 12. Řízení kvality ve veřejné správě

Veřejná správa by měla sloužit občanům a poskytovat jim co nejlepší služby. V současné době se, ale častokrát setkáváme s neochotou a neschopností úředníků vyhovět občanům. Hovoří se také o „byrokratizaci“ veřejné správy. V průběhu několika let se hledala východiska z této situace zaváděním modelů řízení ze soukromé sféry do praxe veřejné správy. V této souvislosti se začíná zdůrazňovat kvalita a řízení kvality v rámci managementu veřejné správy.

### 12.1 Charakteristiky kvality a jejího řízení

Vymezování termínu kvalita je velmi obtížným úkolem. Například podle Birda lze kvalitu lehce rozpoznat, avšak obtížné definovat. Určité vymezení kvality je však nezbytné pro to, aby mohla být následně předmětem zdokonalování a měření.

Pro potřeby tohoto textu je relevantní především vymezení, kdy kvalita představuje souhrn užitečných vlastností. Tato užitečnost je však velmi subjektivní charakteristikou a může být například v případě výrobků a služeb chápána jinak poskytovatelem služeb (jednotlivcem, manažerem a jeho podřízenými) a jinak jednotlivými spotřebiteli v závislosti na mnoha faktorech.

Změny v konceptu kvality v soukromém sektoru jsou někdy znázorňovány následující tabulkou:

**Tabulka 12.1 Vývoj konceptu kvality v soukromém sektoru**

| Časové období                | 1945 - 1949  | 1949 - 1951  | 1951-konec 60. let 20. století            | konec 60. let - 80. léta 20. století | 80. léta 20. století - současnost         |
|------------------------------|--|--|---|--------------------------------------|---|
| <b>Definice kvality</b>      | souladnost s technicky specifikovanými normami a standardy | souladnost s technicky specifikovanými normami a standardy | vhodnost k využití                        | souladnost s požadavky zákazníka     | dosažení maximálního uspokojení zákazníka |
| <b>Systém řízení kvality</b> | inspekce kvality   | statistická kontrola kvality                               | systémově orientované zabezpečení kvality | celopodniková kontrola kvality       | TQM                                       |

*Pramen: Caddy, J.; Vintar, M. Building better quality administration for the public: Case studies from central and eastern Europe. Slovakia: NISPAcee 2004, s. 19.*

### 12.2 Kvalita a veřejný sektor a veřejná správa

#### 12.2.1 Pojetí kvality ve veřejném sektoru a ve veřejné správě

S uplatňováním manažerských trendů v organizacích veřejného sektoru a veřejné správy bývá v posledních letech zdůrazňováno, že pro prospěch všech občanů je potřebné vytvořit více

reagující a kvalitnější veřejnou správu. S tímto požadavkem souvisejí nemalé investice ve zdokonalování výkonu veřejného sektoru v rámci jeho reformy.

Podle Caddyho a Vintara v celém světě veřejná správa čelí novým tlakům, které ji vyzývají k zvýšené pozornosti ohledně kvality jejích procesů a výstupů. To zahrnuje:

- rostoucí poptávku po veřejných službách bez ekvivalentního zvýšení zdrojů,
- zvýšené očekávání uživatelů stejně jako jejich tendenci porovnávat veřejné služby s těmi, které jsou poskytovány soukromým sektorem,
- potřeba demonstrovat větší průhlednost ve využívání veřejných zdrojů a k prokazování výkonu,
- manažeři z veřejného sektoru vyhledávají nové nástroje k dosažení lepších výsledků v rámci současných rozpočtů.<sup>74</sup>

Jak již bylo řečeno, neexistuje shoda v definování kvality. Problematickým však i ve veřejném sektoru a ve veřejné správě může být, že **máme příliš mnoho definic kvality** (Bovaird, 1996). Důkazy ze zahraničí upozorňují na to, že řada organizací byla schopná dosáhnout rozvoje kvality, pokud se držela jedné definice kvality - a to např. být „v konformitě se specifikací“, „vhodný pro účel“, „uspokojit očekávání zákazníka“ nebo „předčít očekávání zákazníka“. Od 80. let dvacátého století je v konceptech kvality zdůrazňováno dosahování maximálního **uspokojení zákazníka (klienta). Parametrem v systémech řízení kvality se tak stávají jeho očekávání.** Významným nástrojem se zde stávají metody sebehodnocení (např. EFQM, CAF). Využitelná je zde i certifikace podle norem ISO, které se snaží stavět na dobré zahraniční praxi. Svou roli zde může sehrát i benchmarking.

Kvalita ve veřejné správě není pojmem novým. Její pojetí procházelo určitým vývojem. Například Beltrami rozlišuje tři **fáze evoluce konceptu kvality ve veřejném sektoru**, které připomínají v mnohém vývojem konceptu kvality v soukromém sektoru, tak jak znázorněný například výše uvedenou tabulkou:

- kvalita ve smyslu respektování norem a procedur;
- kvalita ve smyslu účinnosti;
- kvalita ve smyslu spokojenosti zákazníka.

**Současná podoba praxe** konceptu kvality ve veřejné správě staví především na přístupu **Total Quality Management (TQM)** ze soukromého sektoru. TQM je založen na definování kvality, která vychází z literatury v oblasti psychologie spotřebitele a stanovuje na první místo a na místo definitivního cíle každé aktivity organizace uspokojení zákaznických očekávání. TQM vyžaduje plný a aktivní závazek všech zaměstnanců s korporativním plánem kvality, kromě toho rovněž komplexní informační systémy, které shromažďují a zpracovávají informace týkající se zákazníků, dodavatelů, korporálních procesů a konkurence. Implementace TQM v různých úřadech ukázala, že podnikatelsky orientované koncepty kvality pracují nejlépe v úřadech, které operují na základě podmínek, které jsou příbuzné veřejným podnikům. Kromě toho může TQM fungovat docela dobře i v úřadech poskytujících služby, kde působí určitý stupeň tržních tlaků, jako např. místní úřady. Avšak v případě ministerstev a jiných úřadů je působení na základě TQM velmi obtížné.<sup>75</sup>

Proto **teorie - rovněž s ohledem na přístup good governance a demokratizaci systému státní moci a s ní i veřejné správy - požaduje něco jiného.** Podle Löfflerové kvalita služeb může zvýšit uspokojení zákazníka, ale nemusí nutně přinést zvýšení důvěry

<sup>74</sup> Caddy, J.; Vintar, M. et al. Building better quality administration for the public: Case studies from central and eastern Europe. Slovakia: NISPAcee 2004, s. 10.

<sup>75</sup> Srovnej Caddy, J.; Vintar, M. et al. Opus citatum, s. 22 - 23.

ve vládu, v Parlament a veřejnou službu. K posílení důvěry ve veřejnou správu je potřebný **širší koncept kvality**, který zahrnuje také kvalitu sítí složených z veřejných, dobrovolných a soukromých organizací poskytujících veřejné služby a řešících kolektivní problémy.<sup>76</sup> S tímto názorem koresponduje i tvrzení Caddyho a Vintara, že „*iniciativy v oblasti kvality s sebou přinášejí vítaný důraz na splnění potřeb a očekávání klientů. Současně však musí veřejná správa balancovat zájmy jiných vnitřních i vnějších subjektů, které činnost veřejné správy určitým způsobem ovlivňuje (stakeholders) (např. zaměstnanci, daňový poplatníci, volení reprezentanti)... balancovat se zájmy občanů, kteří chtějí realizovat svá práva k informacím a k participaci.*”<sup>77</sup> **Koncept kvality ve veřejném sektoru, který bere v potaz výše zmíněné, výrazně překračuje koncept kvality ze soukromého sektoru, který staví na filozofii TQM.**

Tento širší koncept kvality je rozpracován například v knize autorského kolektivu Gasterové. Jejich dílo *Providing Quality in the Public Sector* zdůrazňuje, aby koncept kvality nebyl nikdy konceptem absolutním, nýbrž vždy **konceptem projednaným / dohodnutým**. Pro účinné řízení kvality v rámci organizace (někdy též mezi organizacemi) veřejného sektoru / veřejné správy je proto důležité, aby měla organizace jako celek jasnou a pro místní komunitu transparentní ideu o následujících oblastech:

- proč a o čem konzultujeme,
- stupeň, ve kterém jsou zapojováni místní lidé,
- jaké metody konzultace a participace jsou nejvhodnější pro tu kterou konkrétní situaci,
- kdo přijímá konečné rozhodnutí,
- jak toto konečné rozhodnutí reflektuje názory těch, kteří byli konzultováni.<sup>78</sup>

Klíčová otázka v řízení kvality ve veřejném sektoru a ve veřejné správě je podle Gasterové následující: „*jak balancovat komplex potřeb, přání a poptávek jednotlivců, jednotlivých společenství a společnosti jako celku spolu s kapacitou, zdroji, právními požadavky a technickými schopnostmi organizace a jednotlivců odpovědných za dosahování dobré kvality služeb.*”<sup>79</sup> **Kvalitu** tato autorka vymezuje jako: vyjednaný a dohodnutý soubor vlastností, který zabezpečuje, že služby jsou vhodné pro svůj účel, poskytované user-friendly způsobem v řádném/spořádaném prostředí a splňují konzistentní a současně rostoucí standardy a mění se v průběhu času tak, aby uspokojovaly nové potřeby a touhy.<sup>80</sup>

### 12.2.2 Kvalita a problémy jejího měření

V současné době veřejný sektor především poskytuje **služby** (buď přímo nebo nepřímo prostřednictvím smluvních stran). Ve většině případů, systémy řízení kvality pro vyhodnocování a zabezpečování kvality zboží jsou neadekvátní pro hodnocení kvality služeb. Podle Zeithamla, Parasuramana a Berryho plyne tato neadekvátnost ze třech základních rozdílů mezi službami a zbožovými statky.<sup>81</sup>

<sup>76</sup> Caddy, J.; Vintar, M. et al. Opus citatum, s. 15.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>78</sup> Srovnej Gaster, L., Squires, A. et al. *Providing Quality in the Public Sector*. Philadelphia - Maidenhead. Open University Press 2003, s. 30.

<sup>79</sup> Gaster, L., Squires, A. et al. Opus citatum, s. 43.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>81</sup> Srov. Caddy, J.; Vintar, M. et al. Opus citatum, s. 22.

- služby jsou nehmotné, proto precizní specifikace způsobu jejich produkování může být pouze výjimečně stanovena,
- služby s vysokým obsahem práce tendují být velmi heterogenní,
- produkce a spotřeba mnoha služeb je neoddělitelná.

Tato tvrzení mají podle zmíněných autorů dalekosáhlé následky pro koncepty kontroly kvality a řízení kvality. V případě služeb totiž produkce a spotřeba často koincidují - splývají. Řízení kvality koprodukčních procesů se musí zaměřit i na vzhled, postoje a chování osoby poskytující služby stejně jako na vzhled, postoje a chování zákazníků. Například účinné nakládání s žádostmi o přídavky vyžaduje, aby úředníci konali při jejich vyřizování „soucítě“, měli „neskličující vzhled“, nepředpojaté postoje, avšak rovněž současně vyžaduje, aby byl žadatel schopný vyplnit formulář.

Podle Gasterové veřejné služby (služby poskytované veřejným sektorem) se významně liší od soukromých služeb (služeb poskytovaných soukromým sektorem), a to i v případě že jsou veřejné služby poskytovány organizacemi ze soukromého sektoru. Nejvýznamnější odlišnou charakteristikou je podle jejího názoru především **idea demokracie**, která má ve veřejném sektoru v diskuzích týkajících se kvality sehrávat centrální úlohu. Tato charakteristika vyžaduje **co možná největší participaci všech potenciálně dotčených subjektů v rámci řízení kvality**. Začít se musí vždy na straně občana, nikoliv u poskytovatele služeb, na straně občana, který není pouhým zákazníkem / klientem, protože mu je ústavními právními předpisy přiznána řada základních občanských práv, která mohou v řízení kvality v soukromém sektoru ustupovat do pozadí (např. rovnost v právech, sociální jistoty atp.). Je zde tedy předpokládána vždy určitá analýza **strany poptávky**, avšak nikoliv pouze zákazníků, ale občanů a různých složek občanské společnosti.

Předmětem určitého druhu analýzy, kterou by měl poskytovatel či garant služeb (pokud outsourcoval poskytování služeb prostřednictvím smlouvy na jiný subjekt nesmí být opomenut fakt, že odpovědnosti za poskytování veřejných služeb se nemůže zbavit) provádět, mají být vždy vnímání, zkušenosti a vztahy v rámci určitého odvětví poskytování veřejných služeb. Proto musí být podle Gasterové zdůrazněna **potřeba komunikace** a rozvinutí kultury, kde může být zabezpečeno propojení všech tzv. stakeholders. K naslouchání všech těchto relevantních hlasů potom mohou být využity různé nástroje pro zabezpečení konzultace a participace a zpětné vazby, od klasických po *elektronické* (o tom viz například kapitola pojednávající o elektronické veřejné správě).

Základním úkolem pro poskytovatele veřejných služeb, kteří fungují buď přímo nebo na základě kontraktu, je poskytovat (na potřeby) citlivé služby, a to vždy uvnitř určitého právního, finančního a politického rámce, kde mají operovat.<sup>82</sup> Cíle a tudíž i praxe jsou nezbytně založeny na hodnotách - „*Oblast hodnot zahrnuje nejen to, jak je kvality v organizaci definována, ale jak je interpretována a - a to především - jak je implementována.*“<sup>83</sup> V demokratické společnosti tyto hodnoty, které nemusejí být vždy navzájem kompatibilní - podle Gasterové zahrnují:<sup>84</sup>

- tři E - hospodárnost, efektivnost a účinnost,
- spravedlnost, rovnost a rozmanitost,
- demokracii, odpovědnost, zplnomocnění a zaměření na komunitu,

<sup>82</sup> Srovnej Gaster, L., Squires, A. et al. Opus citatum, s. 1 – 14.

<sup>83</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>84</sup> Ibid, s. 51.

- variaci, standardizaci a volbu,
- společnou práci, partnerství a kooperaci.

Gasterová doporučuje zaujmout v rámci celé množiny pro řízení kvality využitelných nástrojů **eklektický přístup** - tzn. vybrat z různých nástrojů to, co nejlépe zaručí systémovost, kterou předpokládá výše uvedený model. Účinnost každého z nástrojů řízení kvality je totiž v určitých oblastech vždy limitována, **každý z nástrojů má svoje pozitiva a negativa**, která mohou, avšak nemusejí být známa subjektům veřejné správy, které se rozhodnou zahájit a realizovat politiku jakosti.<sup>85</sup> Proto bude nástrojům, které jsou v současnosti považovány za důležité (patrně spíše na základě módy, než na základě praktické účinnosti) věnována pozornost samostatně.

Důležitou oblastí, kterou předpokládá řízení kvality, je **vyhodnocování a měření**. Problémem kvality v soukromém i veřejném sektoru je především to, že „ne všechny aspekty kvality mohou být měřeny. „*Samozřejmě je možné dozvědět se - například prostřednictvím dotazníku klientům - zda-li jsou zaměstnanci v sociálním úřadu považováni za dostatečně zdvořilé nebo ne, ale to nezachytí celou skutečnost... Nicméně bylo velmi lákavé redukovat kvalitu na to, co je kontrolovatelné vytvořením inspekci, rozvojem standardů, realizováním benchmarkingu a prováděním dotazníkových šetření ohledně spokojenosti atp.*“<sup>86</sup> Těmto tendencím musíme být podle Löffler odolní. Podle jejího názoru totiž **kvalita reflektuje vášnivý emocionální pocit vytvořený zbožovými statky nebo službou uvnitř spotřebitele či jiného stakeholdera**. Podle jejího názoru „*toto není definicí kvality, spíše je to rozpoznáním toho, že můžeme vidět symptomy kvality, nikoliv kvalitu jako takovou... problémem je těžká měřitelnost těchto symptomů... nikoliv zavádění konceptů kvality do praxe... jakémukoliv přístupu ke kvalitě, který ignoruje tyto symptomy, chybí její esence*...“<sup>87</sup> Silné zaměření se na měření a monitoring může podle jejího názoru rovněž jednoduše ve veřejném sektoru vytvořit novou byrokracii, aniž by byly zdokonaleny veřejné služby.

Kvalita ve veřejném sektoru a ve veřejné správě je v současnosti považována za **multi-dimenzionální koncept**. K jejímu vyhodnocování, které nemusí být s ohledem na výše uvedené nikdy perfektní („*měření kvality však poskytuje pouze částečný obrázek*“), je proto smysluplnější definovat celý seznam měřítek namísto spoléhání se na jediný ukazatel či index.

Pro oblast služeb například již zmínění autoři Zithaml, Parasuraman a Berry identifikovali následující dimenze, které ovlivňují zákazníkům pohled na kvalitu, které mohou být **využitelné i ve veřejném sektoru a ve veřejné správě**:

- hmotná aktiva,
- spolehlivost,
- citlivost,
- kompetence,
- zdvořilost,
- kredibilita,
- bezpečnost,
- přístup,
- komunikace,
- porozumění zákazníkovi.

<sup>85</sup> Srovnej Gaster, L., Squires, A. et al. Opus citatum, s. 41 - 42.

<sup>86</sup> Caddy, J.; Vintar, M. et al. Opus citatum, s. 24.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 24.



Podle Gasterové výzkumy ukázali, že spotřebitelé si obzvláště cení následujících charakteristik a politiky a praxe subjektů veřejné správy by měly tam, kde je to možné, **uspokojovat tato očekávání:**

- spolehlivosti,
- dobrých a relevantních informací,
- rychlosti/včasnosti výkonů,
- přístupu,
- ochoty / vstřícnosti.

Opatření týkající se kvality, která mají vycházet z výše uvedených očekávání, musí být vždy určitým způsobem operacionalizována prostřednictvím **indikátorů kvality**. Ty jsou obecně kategorizovány na **kvantitativní a kvalitativní**. Pro řízení kvality je teorií vyžadován mix obou těchto kategorií indikátorů. Metodiky doporučují, aby tzv. chytré indikátory byly:

- **Specific** (specifické)
- **Measurable** (měřitelné)
- **Achievable** (dosažitelné)
- **Relevant** (relevantní)
- **Time-related** (vztáhnutelné k určitému časovému období).

Hledání těchto ideálních indikátorů může být a zpravidla je velmi **časově náročné a vyžaduje zkušenosti a znalosti**. Protože neexistuje lineární vztah mezi kvalitou služeb a důvěrou ve veřejnou správu, neměly by se podle některých indikátory kvality zaměřovat pouze na měření kvality služeb jak jsou poskytovány jednotlivými organizacemi. Například podle již zmíněné Löffler by indikátory s ohledem na přístup good governance měly reflektovat rovněž systém služeb a celkovou kvalitu života ve specifikované jurisdikci. *„Excelentním úřadem není jednoduše ten, který má charakteristiky excelentního poskytovatele služeb. Takový úřad musí být excelentní rovněž způsobem, kterým vykonává své politické a sociální úkoly směrem ke svým voličům. Vysoce kvalitní veřejná správa nemusí pouze zvyšovat spokojenost svých zákazníků v rámci poskytování veřejných služeb, musí také budovat důvěru ve veřejnou správu prostřednictvím transparentních procesů a odpovědnosti a díky demokratickému dialogu. K tomu však musí být konvenční podnikatelské koncepty kvality, které považují úřady za pouhé poskytovatele služeb a občany za zákazníky, obohaceny demokratickým konceptem kvality, které vnímají subjekty veřejné správy jako katalyzátory občanské společnosti a občanů jako součást odpovědné a aktivní občanské společnosti.“<sup>88</sup>*

### **12.3 Význam řízení kvality ve veřejné správě**

**Řízení kvality, které je pojato komplexně a systémově, tzn. tak jak předpokládá výše uvedený model, vyžaduje finanční náklady.** V současnosti je řízení kvality nevyhnutelným požadavkem pro to, aby byl vyřešen problém zastupitelské formy demokracie na její národní, avšak i regionální a municipální úrovni, který bývá nazýván jako tzv. demokratický deficit. Tento termín popisuje skutečnost, kdy aktivity reprezentantů občanů, které se mohou promítnout i do konkrétních podob veřejnosprávních činností, nemusejí korespondovat voličům, které za ně „utrtili“ v průběhu voleb svoje volební hlasy. *„Pro zdokonalení kvality jsou rozhodující výsledky, které jsou smysluplné pro místní uživatele a komunity.“<sup>89</sup>*

<sup>88</sup> Caddy, J.; Vintar, M. et al. Opus citatum, s. 31.

<sup>89</sup> Gaster, L., Squires, A. et al. Opus citatum, s. 34.

Literatura říká, že stejně jako u jiných aktivit i v rámci řízení kvality vyvstává potřeba porovnávat náklady a užitky. Kalkulace nákladů řízení kvality je komplexní a může být s ohledem na subjektivnost kvality jako takové velmi složitá. V knihách, které se kvalitou ve veřejném sektoru zabývají, je možné nalézt následující tabulku, která obsahuje čtyři kategorie nákladů na řízení kvality: negativní náklady externího a interního selhání a pozitivní náklady prevence, inspekce a zabezpečování kvality:<sup>90</sup>

**Tabulka 12.2 Náklady kvality**

| <i>Náklady kvality</i>                                | <i>Příklad</i>  | <i>Kalkulace nákladů</i>   |
|---|---|--|
| <b>Náklady vnějšího selhání</b>                       | Stížnosti<br>Domáhání se nápravy nedbalosti (a to i cestou soudního sporu)  | Odhad času k vyřízení a napravení nedostatků.<br>Založeno na nejhorším možném scénáři.   |
| 75 % nákladů kvality                                  | Ztráta klientely  | Riziko konkurence<br>Náklady opětného získání jsou skoro pětikrát vyšší než náklady udržení klienta<br>Reputace<br>- jeden nespokojený uživatel hovoří s až 15 dalšími lidmi   |
| <b>Vnitřní náklady</b>                                | Plýtvání, duplicity, zpoždění, prostoje, korekce, re-inspekce, přepracování, aktivity odvracování pozornosti, urgentní hovory<br><br>Náklady nekonformity | Využití vývojových diagramů může vyhodnotit problémy a množství v každém stádiu a v případě jednotlivých druhů nákladů.<br>Takovéto náklady jsou obvykle schované v rozpočtu a jsou obtížně kalkulovatelné.<br>Opětná práce, odstraňování nesouladností, opakované interakce se zákazníkem |
| <b>Prevence</b><br>5 % nákladů kvality                | Plánování, design, vzdělávání, trénování, výzkumy trhu  | Analýza a odhad nákladů na odstranění hlavních příčin<br>Odhad nákladů všech aktivit pro prevenci defektů při vytváření produktu/služby a v průběhu jejich obchodního cyklu  |
| <b>Inspekce a zajišťování</b><br>20 % nákladů kvality | Dotazníky, audit, analýzy, dokumentace, testování, údržba   | Náklady ovlivňování souladnosti se specifikací   |

Zdroj: Gaster, L., Squires, A. Providing Quality in the Public Sector. Philadelphia - Maidenhead. Open University Press 2003, s. 98.

**Negativní náklady** kvality jsou v případě zboží popisovány následovně: zboží se vrátí, avšak nikoliv se zákazníkem. V případě služeb je - jak již bylo řečeno výše - situace komplikovanější, především kvůli faktu, že spotřebitel a služba jsou neoddělitelní. Služba nemůže být zaslána zpět. V případě veřejných služeb jejich spotřebitelé často musejí jít zpět bez ohledu na to, zda-li chtějí či ne. Služba závisí vždy na interakci se spotřebitelem a její (netechnická) kvalita může být kvalitou interakce zhoršena.

Do nákladů prevence by mohly být přiřazeny i náklady na účast všech potenciálně dotčených.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 97: negative costs of external and internal failure, and positive costs of prevention and inspection and appraisal.

Podle Gasterové by bylo ideální snížit negativní náklady zvýšením preventivních nákladů a minimalizací nákladů zhodnocení. Podle Andersona a Daigha v nekvalitní organizaci je struktura těchto nákladů následující: 75 % představují negativní náklady, 5 % na prevenci a 20 % na inspekci a zabezpečování kvality. To podle Gasterové dokazuje, že je potřebné věnovat pozornost negativním nákladům. I když uznává, že je nutné jak jen to je možné zjišťovat reálné náklady zdokonalování kvality, upozorňuje na to, že **v dlouhodobém horizontu může zavedení systémového řízení kvality přinášet finanční přínosy** například v podobě menšího počtu napravování vzniklých chyb, vyšší spokojenosti veřejnosti a tím i menšího počtu stížností, vyšší morálkou zaměstnanců a lepším využitím zdrojů k produkování přijatelných kvalitních služeb.

V literatuře je někdy kritizována skutečnost, že ve veřejném sektoru byla řada iniciativ v oblasti kvality zavedena shora, tzn. centrální úrovní veřejné správy, a to často bez hlubší a jasnější znalosti o tom, jaká jsou specifika kvality ve veřejném sektoru. I zde sehrál v tomto ohledu již několikrát zmiňovaný faktor módy a tzv. **institucionální xerox** (někdy též „imitovaná evoluce“). Tento termín je používán k vyjádření skutečnosti, kdy se v rámci institucionálního evolucionismu klade důraz na potřebu co nejrychlejšího a vcelku bezproblémově chápaného „okopírování“ všeho toho, co je známo a co se osvědčilo jinde, často bez hlubší analýzy aplikovatelnosti na vlastní, tzn. někdy velmi rozdílné, podmínky.<sup>91</sup> Součástí řízení kvality by měla být určitá analýza, která má podle některých odpovědět **na následující otázky:**

- Je program nebo systém kvality založen na hodnotách, které jsou konzistentní s hodnotami, na kterých je založena definice kvality?
- Jsou cíle tohoto programu jasné? Jaká jsou zamýšlená zdokonalení a jsou tato zamýšlená zdokonalení konzistentní s cíli organizace?
- Vychází přístup ke kvalitě z diagnózy organizace?
- Jaké časové horizonty jsou uvažovány?
- Odkud se bere vedení a podpora těchto programů?
- Které klíčové zájmy byly nebo by měly být zahrnuty v každé etapě implementace - a jak?
- Jaké aspekty služby uvažuje program kvality zdokonalit?
- Jsou měření, monitoring a vyhodnocovací systémy a nástroje konzistentní se zbývajícím obsahem programu?

## **Závěr**

V rámci kapitoly je nejprve vymezena charakteristika kvality (různé definice) a její řízení. Dále pak kapitola interpretuje pojetí kvality ve veřejném sektoru, resp. ve veřejné správě, jež má svoje specifika, vzhledem ke skutečnosti, že ve veřejném sektoru jsou převážně poskytovány služby. S tím také souvisejí problémy měření a význam řízení kvality. Moderní nástroje řízení kvality implementované ve veřejném sektoru, např. metoda CAF, EFQM, ISO normy jsou detailněji popsány v samostatných kapitolách.

---

<sup>91</sup> K tomu například v rámci principu path dependency viz. Mlčoch, L.: Institucionální ekonomie. Praha: Karolinum 1996.

## 13. Benchmarking

Anglické slovo „benchmark“ pochází z oblasti geografie, kde znamená měření oproti referenčnímu bodu. V oblasti zlepšování je „benchmark“ dosažení úrovně „nejlepšího ve své kategorii“ (*best-in-class*). Dosažení této úrovně je oním referenčním bodem a normou excellence oproti podobným procesům nebo výkonům, které měříme.<sup>92</sup> S tím úzko souvisí i pojem „Benchmarking“, což je jedna z nejnámějších metod řízení kvality veřejné správy v poslední době. Vymezení tohoto pojmu a popis metody je v následujícím textu.

### 13.1 Obecná charakteristika nástroje

Termín benchmarking byl původně využíván zeměměřiči (*land surveyors*), kteří jej využívali k identifikaci bodu, od kterého byla následně prováděna všechna ostatní měření. Během 70. let 20. století však tento termín nabyl širšího významu. Benchmarking je od té doby považován především za metodu zvyšování kvality a výkonnosti. Existuje řada definic tohoto nástroje. Všechny však zahrnují proces učení se, sdílení informací a přijímání tzv. nejlepší praxe pro zlepšování vlastností vlastních aktivit.

Benchmarking je založen na **porovnávání charakteristik vlastních činností s charakteristikami činností jiných, avšak srovnatelných organizací**. V případě, že srovnatelná organizace dosahuje lepších výsledků, požaduje benchmarking analýzu toho, proč naše organizace dosáhla výsledků horších. Těžiště tohoto nástroje je spatřováno v neustálém procesu učení se dobré praxi srovnatelných organizací. **Nejde však o zkopírování lepších výsledků**, vždy musí být kladen důraz na přizpůsobení se vlastním specifickým podmínkám.

Vznik tohoto nástroje je spojován se společností Xerox, v rámci které byl nástroj benchmarking vymezen takto: „Benchmarking je nepřetržitý proces měření (vlastních) produktů, služeb a praktik s ohledem na charakteristiky nejryvalitnějších konkurentů nebo společností, které jsou považovány za lídry v daném odvětví (nejlepší třídu).“ Z definic této metody vyplývá, že v praxi proces benchmarkingu **zahrnuje především následující prvky**, které by mohly být graficky znázorněny v kruhu:

- pravidelné srovnávání výsledků a výkonnosti se srovnatelnými výsledky jiných organizací,
- identifikaci mezer ve výkonnosti vlastní organizace na základě porovnání z předchozího bodu,
- zlepšení vlastní výkonnosti na základě zjištěné implementace dobré praxe,
- následné pokračování v monitorování zlepšování vlastní výkonnosti a revidování dosahovaných výsledků.

### 13.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě

Využití benchmarkingu ve veřejném sektoru a ve veřejné správě je zdůrazňováno především v poslední dekádě. Z textů, které se vztahují k modelu EFQM, CAF, avšak i ISO standardům je patrné, že tyto specifické nástroje pro řízení předpokládají benchmarking, respektive že jsou samy typem benchmarkingu. Například dokument, který je určitou příručkou k modelu CAF, praví: „Na podporu benchmarkingu může být použit model CAF a jiné odpovídající nástroje pro analyzování organizace.“<sup>93</sup> Graficky je někdy proces benchmarkingu spojován s modelem „učící se“ organizace, který je uveden v **Příloze 1** tohoto textu.

<sup>92</sup> Dle <http://www.benchmarking.cz/faq.asp>.

<sup>93</sup> O modelu CAF, EFQM a ISO normách - jejich funkcích, pozitivěch i některých nedostacích, informačních zdrojích atd. - viz samostatné texty.

V rámci iniciativ v oblasti řízení kvality ve Spojeném království byla vytvořena **The Public Sector Benchmarking Service** (PSBS). Webové stránky této služby<sup>94</sup> tvrdí, že ačkoliv benchmarking zahrnuje provádění srovnání výkonnosti, benchmarking sám o sobě není:

**Tabulka 13.1 Co benchmarking je a co benchmarking není.**

| BENCHMARKING  |  |
|---|--|
| NENÍ  | JE   |
| - pouhou analýzou konkurentů                          | - je nejlépe prováděn kolaborujícím způsobem   |
| - porovnáním „ligových“ tabulek                       | - cílem je učit se o okolnostech a procesech, které podporují dokonalejší výkonnost  |
| - rychlá náprava a jednorázová činnost                | - benchmarkingové projekty mohou probíhat řadu měsíců a je velmi důležité opakovat je průběžně proto, aby organizace nezaostávala v měnícím se prostředí       |
| - kopírování nebo dostižení                           | - v rapidně se měnícím prostředí se dobrá praxe může objevit velmi rychle; rovněž fakt, že ostatní dělají věci jinak, nemusí nutně znamenat, že je dělají lépe |
| - špehování či provádění špionáže                     | - otevřenost a čestnost jsou životně důležité pro úspěšnost benchmarkingu  |
| - industriální turismus ( <i>industrial tourism</i> ) | - pokud jsou prováděny návštěvy konkrétního místa, měly by být vždy součástí strukturovaného programu, který předpokládá důkladnou analýzu                     |

*Pramen: Autor.*

Účelem využití benchmarkingu v **soukromém sektoru** bylo především získat konkurenční výhodu, být lepší než konkurenti v daném odvětví. Výzkumy podle PSBS ukazují, že benchmarkingu je **třetím nejužívanějším manažerským nástrojem**.<sup>95</sup> V rámci soukromého sektoru je rovněž považován za cenný nástroj externí strategie učení se.<sup>96</sup> Činnost zmíněné PSBS se neomezuje pouze na region Spojeného království. **Bezplatná registrace** organizace na webových stránkách této služby zpřístupní, pokud se PSBS rozhodne na základě identifikačních informací ze žádosti udělit členství, celou řadu poznatků a informací z databáze dobré praxe v oblasti benchmarkingu, které jsou mimo jiné součástí webových stránek členských institucí.<sup>97</sup>

Ve veřejném sektoru Spojeného království je benchmarking uznávaným nástrojem pro zahájení a neustálé zkvalitňování veřejných služeb a za předpoklad tohoto zkvalitňování. Toto zkvalitňování souvisí i s předpokladem, že efektivní a účinné veřejné služby hrají vitální součást procesu zdokonalování konkurenceschopnosti soukromého sektoru, a to snižováním

<sup>94</sup> <http://www.benchmarking.gov.uk>.

<sup>95</sup> Na webových stránkách PSBS nejsou zmíněny předchozí dva nejužívanější nástroje managementu v soukromém sektoru.

<sup>96</sup> Je zde rovněž uveden následující příklad vymezení benchmarkingu z oblasti vrcholového managementu společností soukromého sektoru: "In my experience, identifying the toughest competitors and world class performers, and then aspiring to beat them is the best way to achieve competitive advantage." (Source: Bill Cockburn, BT Group Managing Director)

<sup>97</sup> Registrace je možná zde: <http://www.benchmarking.gov.uk/registration/registration.asp>.



administrativní zátěže na podnikatelské subjekty. „Podpora rozšíření a systematického využívání benchmarkingu napříč veřejným sektorem může napomoci zdokonalení výkonnosti a může rovněž pomoci organizacím i jednotlivci v procesu učení se.“<sup>98</sup>

Bez ohledu na to, v jakém sektoru či v jaké organizaci je benchmarking využit, měla by jeho praxe podle zkušeností ve Spojeném království v co možná nejvyšší možné míře vycházet z metodicky ověřených a proto doporučovaných následujících **kroků benchmarkingového procesu a jejich sekvenčních součástí**.<sup>99</sup>

#### 1) plánování

- identifikování oblasti, která má být předmětem revize,
- definování cílů studie a kritérií pro posuzování úspěchu,
- výběr metody benchmarkingu,
- identifikování potenciálních partnerů,
- vytvoření plánu projektu benchmarkingu,
- vypracování komunikační strategie,
- přiřazení zdrojů a jmenování projektového týmu,
- zabezpečení souhlasu, přijetí a podporu v rovině vrcholového řízení (tedy u tzv. *senior managers*),

#### 2) sběr dat a informací

- shromáždění informací a údajů, které se týkají výkonnosti (součástí mohou být tzv. procesní mapy),
- výběr partnera a jeho kontaktování,
- dohodnout se s partnery na vzájemných procedurách
- připravení otázek a domluvení se na terminologii a nástrojích pro měření výkonnosti, které budou využity
- distribuce soupisu otázek každému z partnerů
- provedení sběru dat a informací s využitím některé z dostupných metod pokud jsou v rámci benchmarkingu uvažovány návštěvy konkrétních organizací (*site visits*), doporučuje se, aby byl připraven program těchto návštěv a projednán jejich účel
- uspořádání (*collate*) poznatků pro jejich následnou analýzu

#### 3) analýza získaných poznatků

- vyhodnocování poznatků a jejich rozpracování do tabulek, schémat a grafů,
- identifikování mezer ve výkonnosti mezi domácí organizací a organizacemi, kteří dosahují lepších výsledků,
- nalezení možných vysvětlení zjištěných mezer ve výkonnosti,
- zabezpečení, aby bylo srovnání smysluplné a důvěryhodné,
- komunikování výsledků podle komunikační strategie,
- identifikování realistických příležitostí pro zlepšování.

#### 4) doporučení vyplývající z analýzy

##### a) navrhnutí doporučení

- prozkoumání proveditelnosti (*feasibility*) zdokonalování s ohledem na podmínky, které determinují domácí organizaci,
- dohodnutí uskutečnitelných kroků pro zdokonalování,
- získání důvěry skupin a jednotlivců, kteří jsou klíčovými pro potřebné změny,
- vytvoření akčního plánu pro zlepšování,

<sup>98</sup> Webové stránky PSBS v rámci „Why use Benchmarking?“:

[http://www.benchmarking.gov.uk/about\\_bench/whyuseit.asp#private](http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whyuseit.asp#private).

<sup>99</sup> Srovnej s „The Benchmarking Process“ [http://www.benchmarking.gov.uk/about\\_bench/theprocess.asp](http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/theprocess.asp).

b) realizace návrhů

- realizace akčního plánu,
- monitorování výkonnosti,
- odměňování úspěchů a jejich komunikace,
- neustálé informování klíčových skupin a jednotlivců o dosaženém pokroku,

5) **monitoring a přezkoumávání**

- vyhodnocení realizovaného benchmarkingového procesu a porovnání dosažených výsledků s kritérii cílů a úspěšnosti včetně celkové efektivity a účinnosti,
- dokumentování toho, čeho se organizace „naučila“ z praxe jiných (lepších) organizací, a zpřístupnění této dokumentace ostatním,
- pravidelné zvažovat, zda-li jsou výstupy z benchmarkingu aktuální s ohledem na možné změny podmínek, které ovlivňují výkonnost spojenou s dobrou praxí.

### **13.3 Potenciál využití nástroje ve veřejné správě**

Benchmarking podle zmíněné PSBS poskytuje:

- a) účinný budíček („*wake-up call*“) a může představovat výrazný tlak pro změnu,
- b) praktické způsoby, v rámci kterých může být učiněn krok kupředu při změně výkonnosti učením se od jiných subjektů, kteří již podnikly srovnatelné změny,
- c) podnět pro hledání nových způsobů, jak provádět určité činnosti a podporovat kulturu, která je založena na přijímání nových přístupů a idejí,
- d) příležitost zaměstnancům učit se novým dovednostem a být součástí transformačního procesu od jeho počátku.

Jeho potenciál souvisí především s jeho požadavkem **pravidelného vyhodnocování**, které nemusí být nutně ve spojení s jinými nástroji (např. elektronickými) značně finančně nákladné, pokud mu budou vytvořeny příznivé podmínky, které již ale vyšší finanční nároky (patrně především na centrální úrovni) mohou vyžadovat.

Podle PSBS může mít benchmarking **prospěšné efekty v následujících oblastech** (k textu je vždy připojen v závorce komentář autora):

- benchmarking v sobě obsahuje potenciál zvýšit uvědomění o vlastní výkonnosti a o důležitosti větší otevřenosti o silných a slabých stránkách organizace (to je patrně **nejvýraznějším odlišujícím znakem využití benchmarkingu ve veřejném sektoru** oproti jeho využití v sektoru soukromém, i v rámci veřejného sektoru však **může** tento potenciál **narážet na rivalitu některých subjektů veřejného sektoru**),
- učení se od jiných a větší důvěra v rozvoj a aplikaci nových přístupů (ve veřejném sektoru je **věcí diskuze velikost prostoru pro experimentování** a to právě s ohledem na finanční možnosti subjektů veřejného sektoru a veřejné správy, **přínosná zde může být různá forma partnerství** se sektorem soukromým nebo s akademickou sférou),
- vyšší zapojení a motivace zaměstnanců v rámci programů pro změnu (protipólem může být ve veřejné správě často kritizovaná **silná odolnost vůči změnám**, která může být podporována celou řadou faktorů - viz např. sociologie byrokracie apod.),

- rozšíření ochoty sdílet možná řešení obecných problémů a širší možnosti pro budování konsensu o tom, co je potřebné pro přizpůsobení se změnám (i toto tvrzení je diskutabilní, a to podobně jako v předchozím bodě),
- lepší pochopení širších souvislostí a získání komplexnějšího pohledu na vzájemné ovlivňování řady faktorů, které usnadňují implementaci dobré praxe (a to jak na vzájemné pozitivní, tak i na negativní vztahy - *trade offs* - mezi jednotlivými faktory, a to například pokud budou, nebo nebudou splněny výše uvedené předpoklady),
- zvýšení míry spolupráce a větší pochopení interakcí v rámci organizace i mezi organizacemi (pokud v praxi nenabourá ideální předpoklad vzájemné otevřenosti a kooperativnosti mezi srovnatelnými organizacemi veřejného sektoru).

Pokud budou v praxi splněny výše uvedené předpoklady, je možné vyslovit hypotézy, že i když **implementace benchmarkingu předpokládá finanční zdroje**, může se pozitivně promítnout do posílení efektivnosti vlastních výsledků. Dokáže-li organizace monitorovat dobrou praxi srovnatelných organizací, ze které vyplývají nedostatky pro její vlastní činnosti, může cestou přijetí opatření ke vlastnímu zlepšení činností pozitivně posílit poměr mezi využitými vstupy a produkovánými výstupy / výsledky, tzn. efektivnost. **Metoda benchmarking může být také využita v rámci procesu porovnávání nákladů.**

## 13.4 Využívání nástroje v praxi České republiky

### 13.4.1 Vybrané informace o využití benchmarkingu ve veřejné správě ČR

V České republice byl v průběhu reformy veřejné správy zmíněn i nástroj benchmarking. Jeho vysvětlení i některé praktické kroky jeho realizace jsou součástí publikace „*Benchmarking ve veřejné správě*“, která byla vydána pod záštitou **Ministerstva vnitra** (2004). Na stránkách tohoto ministerstva lze najít i následující informace, které shrnují praxi benchmarkingu v české veřejné správě:<sup>100</sup>

- Myšlenka využít metodu benchmarkingu - vzájemného srovnávání, zvyšování výkonu, kvality a učení se jeden od druhého byla ve veřejné správě v ČR poprvé realizována v rámci pilotního projektu "CENA A VÝKON" v letech 2002 - 2003, a to za podpory *British Knot How Fund, Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR, o.p.s.* a v následujících statutárních městech Ústí nad Labem, Plzeň, Jihlava, Pardubice, Ostrava a Havířov.
- V roce 2004 byl Vzdělávacím centrem pro veřejnou správu ČR, o.p.s. v rámci Programu na podporu místních správ států Střední Evropy (LGSP CE) proveden projekt "Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí III. typu, který byl financován Kanadským urbanistickým institutem (CUI) z prostředků kanadské vlády administrovaných Kanadskou agenturou pro mezinárodní rozvoj (CIDA). Projektu se účastnilo 48 měst a bylo zmapováno celkem 29 agend přenesené působnosti. Hlavním cílem projektu bylo prostřednictvím benchmarkingu pomoci obcím s rozšířenou působností analyzovat způsob výkonu některých kompetencí v oblasti přenesené působnosti, porovnat je s jinými obcemi a nalézt nejlepší řešení pro jeho zajištění (jeho ukončení se předpokládalo do konce roku 2004). V jeho průběhu bylo definováno 394 dat a 648 kvantitativních a kvalitativních ukazatelů, které umožňují změřit a porovnávat výkony jednotlivých úřadů. Na každém úřadu byl zpracován akční plán na zvýšení kvality ve vybrané oblasti

<sup>100</sup> Zde <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/kvalita.html#benchmarking>.

působnosti, byly definovány příklady dobré praxe. Na tuto praxi reagovalo i vydání výše zmíněné publikace. Spolu s touto publikací byla vydána i publikace 2004 a dále publikaci „Řízení procesů výkonu státní správy“, která ilustruje přístup města Vsetín k uvedené problematice.

- Pro rok 2005 měl odbor modernizace veřejné správy vydat na základě usnesení vlády 824/2004 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb připravit benchmarkingový projekt pro oblast místních veřejných služeb. O tomto projektu informuje například dokument *Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb*<sup>101</sup>.

O praxi benchmarkingu (ale i jiných nástrojů řízení kvality - především modelu CAF, ale i elektronické veřejné správy, ISO normách, Balanced Scorecards atd.) informuje rovněž sborník příspěvků z 2. Národní konference kvality, která proběhla v prosinci 2005 v Plzni. V rámci benchmarkingu obsahuje stejný popis, který je uveden ve výše zmíněné publikaci Ministerstva vnitra z roku 2004. Součástí textu sborníku je i odstavec o vyhodnocení otázek, které byly v roce 2005 položeny tajemníkům měst, zapojených do „Benchmarkingové iniciativy 2005“ „**Co nám benchmarking dal:**“ možnost srovnání s úřady přibližně stejné velikosti, srovnání úředních postupů, možnost srovnání kvality a kvantity úkonů, možnost přijmout opatření, mnoho dobrých a kvalitních lidí a navázání kontaktů, možnost společné diskuse nad obdobnými problémy, pocit, že v tom člověk není sám, možnost ověření vlastní dobré či špatné praxe, širší prohloubení znalostí vybraných odborů, na které při běžném chodu úřadu není čas, využít benchmarking k hodnocení pracovníků, které může sloužit jako podklad pro odměňování (např. dvojnásobný nárůst případů), z toho plynoucí zájem o podrobnější rozbor - personální změny a - např. zvýšení či snížení mzdového hodnocení, vyprovokoval nás při odchylkách jít cestou „za čísla“, naučil nás neunáhlovat se nad závěry a číselnými údaji - vždy nutnost rozboru celkového.“<sup>102</sup>

Podstatnou přidanou hodnotu přináší podle autorů zmíněného textu také speciálně vyvinutý software, který umožňuje členům přístup do srovnávací databáze přes webové rozhraní.

## Závěr

Kapitola obsahuje informace o moderní metodě řízení Benchmarking. V první části jsou popisovány teoretická východiska vzniku benchmarkingu a jeho význam v současné době. Benchmarking je založen na porovnávání charakteristik vlastních činností s charakteristikami činností jiných, avšak srovnatelných organizací. V případě, že srovnatelná organizace dosahuje lepších výsledků, požaduje benchmarking analýzu toho, proč naše organizace dosáhla výsledků horších. Dle zkušeností ze Spojeného království je možné benchmarkingový proces rozdělit do několika postupných kroků. V kapitole je dále prezentován potenciál využití benchmarkingu ve veřejné správě, včetně praktické aplikace v ČR.

---

<sup>101</sup> Více informací zde [http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver\\_sluz.html#analiza](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver_sluz.html#analiza), zmíněný dokument je k dispozici zde [http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v\\_sluzby/strateg.pdf](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/strateg.pdf).

<sup>102</sup> Široký, J., Honus, R. Benchmarking ve veřejné správě. In Sborník příspěvků - 2. Národní konference kvality ve veřejné správě. Praha: Ministerstvo vnitra 2005, s. 44.

## 14. CAF

Model CAF jeden z modelů vynikající kvality, je v České republice nejznámější a nejčastěji používaný. V současné době je implementován na krajských úřadech a vybraných městských úřadech. Model CAF umožňuje využívat metody managementu kvality ke zlepšování výkonnosti organizace. Tento model je velice často prezentován jako nástroj s jednoduchým a uceleným rámcem, který je vhodný pro kritické sebehodnocení organizací veřejného sektoru.

### 14.1 Obecná charakteristika nástroje

Model **Common Assessment Framework** („Společný hodnoticí rámec“), známý pod svou zkratkou CAF, je **podobně jako model EFQM** (viz samostatný text) jedním z modelů vynikající kvality (*Quality Excellence Models*). CAF byl podle svých tvůrců speciálně vytvořen pro účely veřejného sektoru a veřejné správy. Je výsledkem spolupráce pracovní skupiny pro inovaci veřejných služeb (IPSG), která vznikla z iniciativy ministrů a generálních ředitelů států Evropské unie, v jejich působnosti je problematika veřejné správy, za výrazné tvůrčí podpory Evropského institutu pro veřejnou správu (EIPA) se sídlem v Maastrichtu. Pilotní verze modelu CAF byla prezentována na První evropské konferenci kvality veřejné správy v květnu 2000 v Lisabonu. Praxe jeho využívání vedla k jeho modifikaci do podoby, která byla představen v říjnu 2002 na Druhé evropské konferenci kvality v Kodani (tato verze je někdy označována CAF 2002, v následujícím textu bude používáno jen „CAF“). Na podobné konferenci ze září 2006 byla představena verze, která má být rozhodující pro další praxi této oblasti.<sup>103</sup> První český překlad tohoto modelu provedla Česká společnost pro jakost, poslední překlady této instituce se však týkají modelu CAF 2002.<sup>104</sup>

Ve srovnání s plně vyvinutým modelem komplexního managementu jakosti (TQM) je model CAF podle jeho autorů „snadným“ modelem vhodným zejména pro získání prvotní představy o tom, jak organizace funguje. Tento model je stále více využíván jako všeobecný sebehodnoticí instrument pro subjekty veřejné správy. Jeho základní funkce je tedy obdobná jako u modelu EFQM. Oproti EFQM je však CAF méně náročný a proto podle svých tvůrců vhodnější pro organizace, které startují s implementací TQM. Je však rovněž méně systematický. Na druhé straně je však nástrojem, jehož praktické realizování je levnější. Model CAF je volně šířitelný a za jeho použití se nemusí platit žádný licenční poplatek.

Podle anglické verze modelu CAF je jeho **účelem**:

1. vystihnout unikátní znaky organizací veřejného sektoru
2. sloužit jako nástroj pro subjekty veřejné správy, které chtějí zdokonalit svoji výkonnost
3. působit jako most napříč různými modely, které jsou používány v řízení kvality
4. usnadnit benchmarking mezi organizacemi veřejného sektoru.

### 14.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě

CAF představuje podle svých autorů **nástroj k pochopení a využití technik managementu kvality ve veřejné správě**. Jeho hlavním účelem je poskytnout jednoduchý rámec, který je vhodný pro kritické sebehodnocení organizací veřejného sektoru ve členských státech EU.

<sup>103</sup> Anglická verze CAF 2006 je k dispozici zde <http://www.eipa.eu/?option=projects&id=10>.

<sup>104</sup> České verze dokumentu CAF 2002 a rovněž příručky k aplikaci tohoto novelizovaného modelu lze stáhnout zdarma na stránkách Národní politiky podpory jakosti, konkrétně zde [http://www.npj.cz/publikace\\_list.asp?hledej=CAF&dostupne=&orderby=nazev](http://www.npj.cz/publikace_list.asp?hledej=CAF&dostupne=&orderby=nazev).



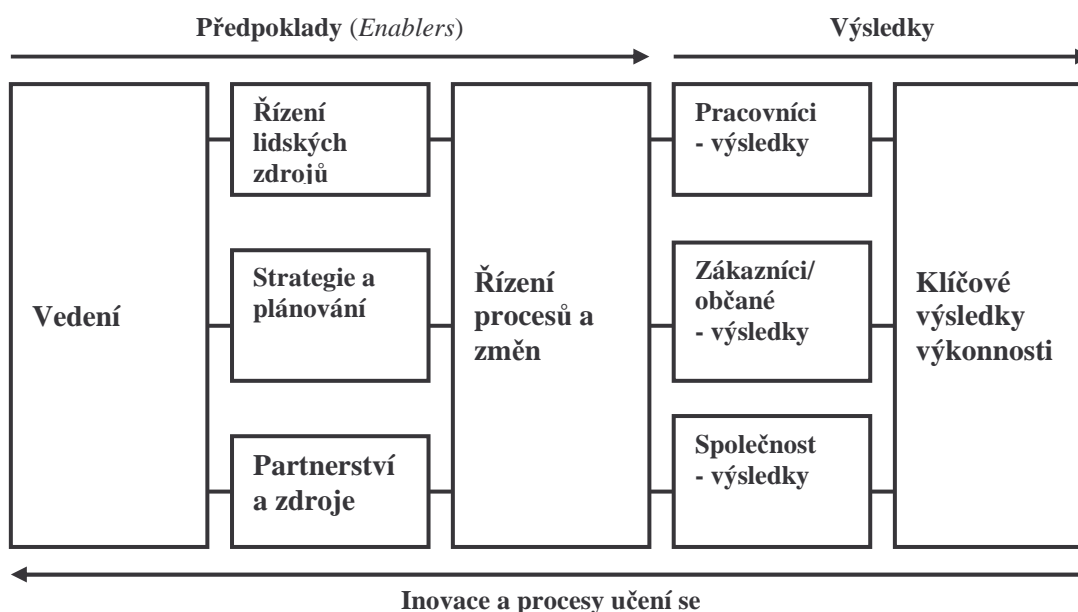
Inkorporuje v sobě hlavní znaky EFQM modelu a je podle svých tvůrců **založen na těchto dvou principech**:

- a) relevantnost a vhodnost specifických znaků organizací ve veřejném sektoru,
- b) kompatibilita s hlavními v evropské praxi existujícími organizačními modely, a to jak ve veřejné správě, tak i v soukromých organizacích.

Literatura uvádí tři hlavní funkce modelu CAF:

- 1) Slouží jako předběžný nástroj subjektům veřejné správy, které chtějí zdokonalit své manažerské dovednosti a uvažují o vlastní aplikaci managementu kvality a které by chtěli realizovat jednoduché sebehodnocení.
- 2) Má být nástrojem pro sblížení různých modelů a metodik v oblasti managementu kvality ve členských státech EU.
- 3) Představuje prostředek pro benchmarkingové studie mezi organizacemi veřejného sektoru. I z těchto funkcí je patrné, že model CAF je velmi podobný modelu EFQM. Je také často znázorňován podobným následujícím obrázkem, ze kterého je patrné, že model CAF stejně jako model EFQM pracuje s **předpoklady pro dosahování výsledků** („tedy jak musíme řídit, jak uplatňovat strategii, jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat se zdroji a budovat partnerství, jak řídit procesy“), jejichž kvalita se promítá do následných **výsledků**.

**Obrázek 14.1 Model CAF**



Model CAF má **následující strukturu**, která se snaží specifikovat tento obrázek identifikací hlavních aspektů organizace, které musí být brány v úvahu při každé analýze, která se této organizace dotýká. Model se skládá podobně jako model EFQM z devíti okruhů, v rámci kterých je vždy vymezen seznam kritérií, které mají posloužit identifikaci a testování hlavních oblastí, které jsou relevantní v rámci tohoto okruhu pro každou sebehodnotící organizaci. Kritéria identifikují hlavní otázky, které je třeba při hodnocení organizace zvážit. Současný model je založen na provedení sebehodnocení následujících devíti kritérií, které se snaží zohlednit poznatky teorie managementu: (tabulka obsahuje porovnání verze CAF 2002 s verzí CAF 2006)

**Tabulka 14.1 Struktura modelu CAF 2002 v porovnání s CAF 2006**

|  |
|--|
| <b>1. VEDENÍ</b>   |
| 1.1 Nasměrování organizace: vypracování a sdělování vize, poslání a hodnot<br>(v CAF 2006 „Poskytnutí směru pro organizaci vytvořením poslání, vize a hodnot“)   |
| 1.2 Vypracování a uplatňování systému pro řízení organizace<br>(v CAF 2006 „Vypracování a uplatňování systému pro řízení organizace, výkonu a změny“)  |
| 1.3 Motivování a podporování pracovníků v organizaci a vystupování jako vzor určité funkce<br>(totožné s CAF 2006)   |
| 1.4 Řízení vztahů s politiky a jinými zainteresovanými stranami<br>(v CAF 2006 „Řízení vztahů s politiky a jinými zainteresovanými stranami k zabezpečení sdílené odpovědnosti“)   |
| <b>2. STRATEGIE A PLÁNOVÁNÍ</b>  |
| 2.1 Shromažďování informací týkajících se současných a budoucích potřeb zainteresovaných stran<br>(totožné s CAF 2006)   |
| 2.2 Vypracování, přezkoumání a aktualizování strategie a plánování<br>(v CAF 2006 „Vypracování, přezkoumání a aktualizování strategie a plánování při zohlednění potřeb tzv. stakeholderů a dostupných zdrojů“)  |
| 2.3 Uplatňování strategie a plánování v celé organizaci<br>(totožné s CAF 2006)  |
| (v CAF 2006 ještě kritérium:   |
| 2.4 Plánování, implementování a přezkoumání modernizace a inovace)   |
| <b>3. ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ (v CAF 2006 „Lidé“ ve smyslu „Pracovníci“)</b>  |
| 3.1 Plánování, řízení a zlepšování lidských zdrojů s ohledem na strategii a plánování<br>(v CAF 2006 „Plánování, řízení a zdokonalování lidských zdrojů průhledně a s ohledem na strategii a plánování“)   |
| 3.2 Identifikování, rozvíjení a využívání odborných způsobilostí pracovníků při vyrovnávání osobních, týmových a organizačních záměrů a cílů<br>(v CAF 2006 „Identifikování, rozvíjení a využívání odborných způsobilostí pracovníků při vyrovnávání individuálních a organizačních cílů“) |
| 3.3 Zapojení pracovníků rozvíjením dialogu a zmocňováním<br>(v CAF 2006 „Zapojení pracovníků rozvíjením otevřeného dialogu a zmocňováním“)   |
| <b>4. PARTNERSTVÍ A ZDROJE</b>   |
| 4.1 Rozvíjení a uplatňování klíčových partnerských vztahů (totožné s CAF 2006)   |
| 4.2 Rozvíjení a uplatňování partnerství se zákazníky/občany (v CAF 2006 ... „s občany/zákazníky“)  |
| 4.3 Řízení znalostí (v CAF 2006 „Řízení financí“)  |
| 4.4 Řízení financí (v CAF 2006 „Řízení informací a znalostí“)  |
| 4.5 Řízení technologie (totožné s CAF 2006)  |
| 4.6 Řízení budov a peněžních prostředků (v CAF 2006 „Řízení prostředků (facilities)“)  |
| <b>5. ŘÍZENÍ PROCESŮ A ZMĚN (v CAF 2006 „Procesy“)</b>   |
| 5.1 Identifikování, navrhování, řízení a zlepšování procesů<br>(v CAF 2006 „Identifikování, navrhování, řízení a zlepšování procesů na základě zásady stálého pokračování“)  |
| 5.2 Rozvíjení a poskytování služeb a produktů při zapojování zákazníků/občanů<br>(v CAF 2006 „Rozvíjení a poskytování služeb a produktů zaměřených na občany/zákazníky“)   |
| 5.3 Plánování a řízení modernizace a inovace (v CAF 2006 „Inovace procesů zapojením občanů/zákazníků“)   |
| <b>6. VÝSLEDKY ZAMĚŘENÉ NA ZÁKAZNÍKA/OBČANA (v CAF 2006 „... na občana/zákazníka“)</b>   |
| 6.1 Výsledky měření spokojenosti zákazníků/občanů (v CAF 2006 „... občanů/zákazníků“)  |
| 6.2 Ukazatele měření orientovaných na zákazníka/občana (v CAF 2006 „... občana/zákazníka“)   |
| V nové verzi modelu jsou jako příklady indikátorů uvedeny následující:   |
| a) Indikátory vztahující se k celkovému image organizace   |
| - Počet a čas vyřízení stížností   |
| - Míra veřejné důvěry v organizaci a její služby a produkty  |
| - Čekací doba  |
| - Čas vyřízení / poskytnutí služby   |
| - Míra školení pracovníků v oblasti účinného vyřizování vztahů s občany/zákazníky (např. profesionálnost a přátelská komunikace a zacházení s nimi)  |

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indikátory souladnosti s aspekty diverzity a gender</li> <li>b) Indikátory vztahující se k zapojení <ul style="list-style-type: none"> <li>- Míra zapojení tzv. stakeholders při navrhování a poskytování služeb a produktů a/nebo návrh procesů přijímání rozhodnutí</li> <li>- Obdržené a zaznamenané návrhy</li> <li>- Implementace a rozsah užití nových a inovativních způsobů jednání s občany/zákazníky</li> </ul> </li> <li>c) Indikátory vztahující se k produktům a službám <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dodržování publikovaných standardů služeb (např. tzv. chart občanů)</li> <li>- Počet dokumentů, které se navrátili s chybovým oznámením zpět a/nebo případů, které vyžadují opětovné postoupení/kompenzaci</li> <li>- Míra úsilí zdokonalit dostupnost, přesnost a průhlednost informací.</li> </ul> </li> </ul>  |
| <b>7. VÝSLEDKY LIDÍ (pracovníků)</b>  |
| 7.1 Výsledky měření spokojenosti lidí a motivace (totožné s CAF 2006)   |
| 7.2 Ukazatelé výsledků lidí (totožné s CAF 2006)<br>V nové verzi modelu jsou jako příklady indikátorů uvedeny následující:  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) indikátory vztahující se ke spokojenosti (např. úroveň absentismu a nemocnosti, míry proměny zaměstnanců, počet stížností)</li> <li>b) Indikátory vztahující se k výkonnosti (např. míra produktivity, výsledky hodnocení)</li> <li>c) Úroveň užívání informačních a komunikačních technologií zaměstnanci</li> <li>d) Indikátory vztahující se k rozvoji dovedností (např. participace a míra úspěšnosti ve školících aktivitách, účinnost rozpočtů na školení)</li> <li>e) Důkaz o schopnosti jednat s občany/zákazníky a reagovat na jejich potřeby</li> <li>f) Stupeň rotace zaměstnance uvnitř organizace (mobilita)</li> <li>g) Indikátorů vztahující se k motivaci a zapojení (např. míra návratnosti dotazníků určených zaměstnancům, počet návrhů pro inovaci, participace ve vnitřních diskusních skupinách)</li> <li>h) Množství/frekvence odměňování jednotlivců a týmů</li> <li>i) Počet oznámení možných případů konfliktu zájmů</li> </ul> |
| <b>8. VÝSLEDKY PRO SPOLEČNOST</b>   |
| 8.1 Výsledky v oblasti tzv. sociální výkonnosti<br>(v CAF 2006 „Výsledky sociálních měření vnímání potenciálně dotčených“)  |
| 8.2 Výsledky v oblasti životního prostředí (v CAF 2006 „Indikátory společenské výkonnosti určené organizací“)<br>V nové verzi modelu jsou jako příklady indikátorů uvedeny následující:   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Vztahy s relevantními úřady, skupinami a reprezentanty společenství</li> <li>b) Množství prostoru v médiích</li> <li>c) Podpora sociálně znevýhodněným občanům</li> <li>d) Podpora integrace a přijetí etnických menšin</li> <li>e) Podpora mezinárodních rozvojových projektů</li> <li>f) Podpora občanského zapojení občanů/zákazníků a zaměstnanců</li> <li>g) Produktivní výměna znalostí a informací s jinými</li> <li>h) Programy prevence v oblasti zdravotních rizik a nehod</li> <li>i) Aktivity organizace k uchování a udržení zdrojů</li> </ul>   |
| <b>9. KLÍČOVÉ VÝSLEDKY VÝKONNOSTI</b>   |
| 9.1 Dosahování cílů (v CAF 2006 „Externí výsledky: vztah výstupů a výsledků k cílům“)   |
| 9.2 Finanční výkonnost<br>(v CAF 2006 „Interní výsledky“, a to s příklady v oblasti výsledků managementu a inovace a v oblasti finančních výsledků)   |

*Pramen : Překlad anglické verze CAF 2002, <http://www.2qconference.org>.*

Model předpokládá možnost přizpůsobení konkrétní sebehodnotící instituci či sebehodnocené činnosti. Nová verze modelu - CAF 2006 říká, že základní okruhy a jejich kritéria by měla být považována jako povinné. Jednotlivá kritéria pro předpoklady i výsledky se skládají ze subkritérií, která jsou složena z jednotlivých otázek (indikátorů) (model CAF má cca 250 otázek pro provedení sebehodnocení). Seznam odpovídajících otázek (resp. jejich příkladů), které jsou součástí sebe-vyhodnocování v rámci aplikace modelu CAF, představuje podle

tvůrců modelu pomocný nástroj pro nalezení důkazů pro sebehodnocení.<sup>105</sup> Nová verze modelu ze září 2006 - CAF 2006 - se svým grafickým znázorněním od předchozí podoby neliší. Autoři konstatují, že klade větší důraz především na oblast modernizace a inovace, která se vztahuje především k okruhu Vedení a Strategie a plánování. Pro účely ulehčení implementace modelu CAF příručka k nové verzi obsahuje také širší a v jasnější množinu příkladů předmětu sebehodnocení. Obsahuje také požadavky na **posílení participace občanů/zákazníků** a v oblasti Strategie a plánování rovněž prvky, které rozpracovává metoda **Balanced Scorecard** - analytický nástroj k rozkladu procesu realizace strategie (k převedení strategie do operativních procesů).

Pro sebehodnocení model CAF využívá od svého počátku **metodu bodování stupně kvality**. Každé z uvedených kritérií mělo dosud být v rámci jejich subkritérií hodnoceno podle tzv. panelů pro hodnocení. Jejich podoba vycházela ve verzi CAF 2002 z rozdělení kritérií na předpoklady a výsledky. Oba tyto panely vymezovaly hodnocení od 0 (žádný podstatný důkaz o praxi, a to ani plánované / výsledky nejsou měřeny) do 5 (přístup je plně implementován - včetně benchmarkingu / jsou dosaženy vynikající výsledky). Nová verze zakotvuje a) „klasickou metodu hodnocení“, která novelizuje metodu bodování podle CAF 2002 b) tzv. vyladěnou (fine-tuned) CAF bodování, která je určena organizacím, které chtějí hodnocení přizpůsobit detailnější analýze jednotlivých kritérií.

Skóre u obou druhů hodnocení je založeno na bodování od 0 do 100 bodů. Jejich hodnota v případě a) je určena hodnocením podle dřívější stupnice a předpokládá následující sekvenční fáze, které jsou relevantní pro hodnocení - Plan, Do, Check, Act, PDCA. Metoda v b) podle tvůrců CAF 2006 reflektuje realitu, kdy mnoho institucí hodnocené činnosti provádí (Do), avšak někdy bez patřičného plánování (Plan). Bodové hodnocení vychází z míry důkazů předmětu sebehodnocení od žádného po „excelentní“, a to opět zvláště pro předpoklady a zvláště pro výsledky.

Dokladem o provedeném sebehodnocení je **sebehodnotící zpráva**. Její nedílnou součástí má být **akční plán**, který by měl zajistit kontinuálnost sebehodnocení v následujících letech.

V České republice například **Rada České republiky pro jakost** vydala ve spolupráci s bývalým tajemníkem Městského úřadu ve Vsetíně Ing. Milanem Půčkem, MBA, publikaci „*Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech - soubor příkladů*“, která by měla napomoci praxi zavádění modelu CAF ve veřejné správě obecní a krajské úrovně. Koncepce pro zpracování publikace vyšla zejména ze slovenské a dánské aplikační příručky modelu CAF<sup>106</sup>. Tato publikace (či spíše příručka) obsahuje i metodiku, jak provést sebehodnocení podle modelu CAF v praxi konkrétního úřadu.

**Vývojový diagram** pro sebehodnocení výsledků při využití modelu CAF je zobrazen v **Příloze 1** tohoto textu. Vychází z doporučení, které je součástí zmíněného dokumentu „*Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech - soubor příkladů*“

Stávající **postup používaný při sebehodnocení CAF v ČR** (CAF 2002) u projektů Rady ČR pro jakost je nazýván 1) „**Speyer postup**“ a má následující strukturu:

- na základě vyhodnocení silných a slabých stránek, na základě předložených důkazů provést hodnocení jednotlivých otázek vztahující se k danému subkritériu každým hodnotitelem. Znamka za otázku se získá aritmetickým průměrem známek jednotlivých hodnotitelů nebo je možné uplatnit zásadu konsenzu hodnotitelů o známce.
- známku za subkritérium získat jako aritmetický průměr známek za jednotlivé otázky.

<sup>105</sup> Dokladem o provedeném sebehodnocení je **sebehodnotící zpráva**. Její nedílnou součástí má být **akční plán**, který by měl zajistit kontinuálnost sebehodnocení v následujících letech.

<sup>106</sup> Informace o modelu CAF a návody k jeho využití, stejně jako průzkumy praxe této oblasti je možné nalézt v angličtině například zde <http://www.eipa.nl/index.asp?option=projects&id=10>.

Může být však zvolen i jeden z těchto dvou alternativních postupů:

## 2) **Alternativní postup:**

- předem u každého subkritéria určit význam (váhu) jednotlivých otázek.
- na základě vyhodnocení silných a slabých stránek, na základě předložených důkazů provést hodnocení jednotlivých otázek vztahující se k danému subkritériu každým hodnotitelem. Znamka za otázku se získá aritmetickým průměrem známek jednotlivých hodnotitelů nebo je možné uplatnit zásadu konsenzu (dohody) hodnotitelů o známce.
- známku za subkritérium získat jako vážený průměr známek za jednotlivé otázky.

## 3) **Alternativní postup, který používá zmíněná EIPA:**

- na základě vyhodnocení silných a slabých stránek, na základě předložených důkazů hodnotit přímo celé subkritérium.

Znamka za subkritérium se získá aritmetickým průměrem známek jednotlivých hodnotitelů nebo je možné uplatnit zásadu konsenzu (dohody) hodnotitelů o známce subkritéria.

## **14.3 Potenciál využití nástroje ve veřejné správě**

Model CAF je **volně šířitelný** a za jeho použití se nemusí platit žádný licenční poplatek. **Finanční výdaje souvisejí až s procesem jeho zavádění.** Nejvyšší náklady přináší však spíše než zavedení, jeho kontinuální udržování. Model CAF totiž předpokládá, že úřady, které se chtějí zlepšovat, provádí **pravidelně přezkoumávání vhodnosti**, přiměřenosti a efektivnosti svých přístupů popsaných ve kritériích 1 až 5, tzn.

- vedení a systému řízení,
- strategii a plánování,
- řízení lidských zdrojů,
- partnerství a zdrojům
- řízení procesů a změn.

**Potenciálními přínosy** modelu CAF může být to, že tento model **podle svých tvůrců** poskytuje:

- hodnocení založené na důkazu,
- prostředek pro dosažení důsledného řízení a konsenzu o tom, co je zapotřebí udělat pro zlepšení organizace,
- hodnocení podle souboru kritérií, která byla ve velké míře přijata v celé Evropě,
- prostředky pro měření pokroku v čase prostřednictvím pravidelného sebehodnocení,
- vazbu mezi cíli a podpůrnými strategiemi a procesy,
- prostředek pro zaměření činnosti zlepšování tam, kde je to nejvíce zapotřebí,
- příležitosti pro prosazování a sdílení správné praxe v různých oblastech organizace a s jinými organizacemi,
- prostředek pro vytváření nadšení mezi pracovníky, a to jejich zapojením do procesu zlepšování,
- příležitosti pro identifikování pokroku a vynikajících úrovní úspěchu,
- prostředek pro začlenění různých iniciativ v oblasti jakosti do běžných činností.

Praktické přínosy zavedení modelu CAF je však nutné brát rezervovaněji. Relevantní úlohu zde hraje to, co již bylo zmíněno v rámci **nedostatků** modelu EFQM:

- model CAF představuje v první řadě diagnostický nástroj pro odhalení silných a slabých stránek organizace. Předpokládá další kroky, které by měly zabezpečit udržování zjištěných pozitiv a vypořádávání se s negativy a riziko účinného využití tohoto modelu pro zdokonalování kvality organizace spočívá stejně jako u modelu EFQM, že



organizace v dalších krocích nepokračuje a jen provede sebehodnocení využitím modelu CAF například jen proto, aby splnila formální náležitosti určitého právního předpisu.

- Také model CAF se může stát **výlučně manažerským nástrojem, který nemusí brát v úvahu stanoviska potenciálně dotčených**. Pro zabezpečení propojenosti s názory vně úřadu je nutné spojit implementaci modelu CAF s jinými nástroji pro dosahování tzv. demokratického konceptu kvality. Kvalitu si veřejná správa nemůže v moderním státě definovat sama, musí brát vždy v potaz názory z vnějšího světa. Externí pohled na charakteristiky činností veřejné správy může být diametrálně odlišný.
- Dosud nebylo empiricky ověřeno, zda-li využití modelu CAF vede k dosahování zamýšlených účelů, především ke kontinuálnímu zvyšování kvality, respektive udržování kvality na vysoké úrovni. Dosavadní výzkum v oblasti "excellence" modelů, jejichž je model CAF součástí, se **soustředoval spíše na procesy a problémy jejich zavedení a organizačními dopady** než na dopady využití těchto modelů na kvalitu produkovaných služeb.
- Určitá negativa mohou plynout i z následujícího tvrzení výkonného ředitele České společnosti pro jakost: *„musím shrnout, že v modelu CAF určitá možnost nadhodnocení výsledků existuje, ale významně se snižuje s mírou pečlivosti, jak jsou uváděny důkazy. A navíc by organizace klamaly především samy sebe“*.<sup>107</sup>

Zobecníme-li problémy se zaváděním v ČR asi 30 samosprávných úřadů, které ke svému zlepšování CAF používají, setkáme se nejčastěji s těmito problémy:<sup>108</sup>

- Rada nebo vedení úřadu rozhodne o CAF, ale nikdo není ochoten vytvořit týmu podmínky pro provedení sebehodnocení.
- Neproběhne dostatečné proškolení koordinátora CAF nebo týmu.
- Nejasnost, zda se hodnotí město nebo úřad (lépe začít úřadem).
- Tlak vedení na dosažení vyššího hodnocení za každou cenu (přece si „netrháme ostudu“), bez skutečného zájmu něco zlepšit.
- Nepochopení otázek, nepochopení některých pojmů.
- Neexistence vize. Vize města je vydávána za vizi úřadu.
- Něco se dělá, ale není důkaz. Přesto hodnotitelé přiřadí vyšší známku.
- Naprosté nepochopení smyslu přezkoumání.
- Jakékoli srovnávání je vydáváno za benchmarking.
- Skoro nic se neměří, pokud se měří, není jasné, zda jde o klíčové výsledky.
- Neměří se spokojenost, postup k udržitelnosti nebo ke kvalitě života.
- Tvrzení, že popisovat procesy není třeba - vše je v zákonech.

Celý model CAF se snaží na základě sebehodnocení zjistit, jaká je realita jeho poslední součásti - kritéria **Klíčové výsledky výkonnosti** (Key performance results). Toto kritérium podle české aplikační příručky k modelu CAF 2002 „udává, čeho úřad dosahuje s ohledem na svůj mandát (u úřadu – přenesený výkon státní správy a plnění úkolů samosprávy) a specifikované cíle a při uspokojování potřeb a očekávání každého, kdo má v úřadu finanční nebo jiný hmotný zájem.“<sup>109</sup> Toto kritérium má být předmětem sebehodnocení ve dvou základních rovinách - podle příručky se má týkat sebehodnocení o vývoji ukazatelů výsledků, kterých dosahuje úřad ve vztahu k **dosahování cílů a finanční výkonnosti**. Obsah příručky

---

<sup>107</sup> Moderní obec 10/2005 - rozhovor s výkonným ředitelem České společnosti pro jakost Ing. Vladimírem Votápkem.

<sup>108</sup> Půček, M. Vsetínská radnice uplatňuje model CAF. In Moderní obec č. 4 z roku 2005, s. 33.

<sup>109</sup> Půček, M. et al. Aplikační příručka modelu CAF. Praha: Národní politika podpory jakosti 2005, s. 41.  
<<http://www.npj.cz>>

by mohl být diskutován pro terminologickou nepřesnost, vypovídací schopnost některých ukazatelů (zejména těch, které kladou důraz na počet, avšak nikoliv na obsah) a také s ohledem na znalosti nedostatků některých metod, které se mají stát oporou sebehodnocení, které se snaží představit i tato publikace.

S ohledem na dosahování klíčových výsledků jsou další důležitou skupinou aktérů, které ovlivňují výsledky, občané. Příručka předpokládá **posouzení praxe rozvíjení a uplatňování partnerství se zákazníky / občany**, které může být v praxi realizováno pro získání potřebných důkazů cestou kvalitativního a kvantitativního výzkumu při dodržení požadavků, které vymezuje například sociologie. S touto oblastí souvisí i bod 5.2 aplikační příručky, který stanovuje zvážit důkaz o tom, jak vedoucí pracovníci / manažeři organizace **rozvíjí a poskytují služby a produkty při zapojování zákazníků / občanů**.<sup>110</sup> Zde je mimo jiné stanoveno, aby bylo **předmětem sebehodnocení byla i situace prosazování elektronické komunikace a interakce se zákazníky / občany**.

Řada z výše uvedených návrhů autorů aplikační příručky předpokládá to, že poskytovatelé veřejných služeb budou konat to, co zákon nemusí výslovně vymezovat jako jejich povinnost, avšak co je součástí tzv. neurčitých právních pojmů (demokracie, veřejný zájem, účelnost atd.). Proto je předmětem sebehodnocení **nejvýznamnější předpoklad pro dosahování klíčových výsledků - pracovníci**. Důraz je zde tak kladen na hodnocení vytvoření a praxe politiky řízení lidských zdrojů. Mezi důležité součásti sebehodnocení je zde a) praxe vymezení motivačních faktorů, hodnocení toho, zda systém odměn navazuje na plnění cílů, výkonnostní parametry, dosahování úspor apod. a c) získávání zpětné vazby od zaměstnanců, např. pomocí šetření spokojenosti zaměstnanců, hodnotícími pohovory atd. S ohledem na tuto oblast příručka předpokládá i **sebehodnocení oblasti řízení znalostí** a tudíž vztahu zavedení systému řízení údajů – informací – znalostí. Minimálně se sebehodnocení musí podle autorů příručky týkat toho, zda je definováno, se kterými daty (a datovými soubory či sklady) a jak je nutné, vhodné nebo potřebné pracovat a rovněž to, které data, je nezbytné setřídit jako informace pro potřebu řízení nebo poskytování informací (občanům / zákazníkům, státu, partnerům a dalším zainteresovaným stranám).<sup>111</sup> S ohledem na metodu BSC je zde zdůrazňováno neustálé monitorování znalostí, které jsou v úřadu k dispozici, a jejich přiřazení ke strategickému plánování a k současným a budoucím potřebám všech zainteresovaných stran. Předmětem sebehodnocení má být mimo jiné i rozvíjení interních kanálů pro šíření informací (intranet, informační zpravodaje, ilustrované časopisy atd.) a posouzení toho, zda-li je předkládání informací realizováno způsobem, který je pro uživatele optimální.

## **14.4 Využívání nástroje v praxi**

### **14.4.1 Model CAF a praxe v ČR**

V roce 2003 byl model CAF podle webových stránek **Ministerstva vnitra** pilotně implementován na 3 úřadech v ČR: KÚ Liberec, KÚ Olomouc, MÚ Vsetín. Ve spolupráci **Rady ČR pro jakost** a MV projekt pokračoval i v roce 2004. Zúčastnilo se jej 26 úřadů územních samospráv (7 krajských úřadů, 2 magistráty, 17 městských úřadů). Výsledky sebehodnocení jednotlivých úřadů ve formě dosažených bodových hodnot odeslalo MV do EIPA, kde byly zveřejněny v **evropské databázi uživatelů CAF**. V roce 2005 projekt pokračoval a zúčastnilo se jej dalších 23 institucí veřejného sektoru (19 městských úřadů,

---

110 Srovnej str. 102 a násl. citovaného dokumentu.

111 Srov. str. 88 a násl. citovaného dokumentu.

1 Krajský úřad a 3 školy). Aplikace modelu CAF v ČR je v souladu s usnesením vlády 824/2004 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb.

## **Závěr**

V kapitole je popsán model Common Assessment Framework („Společný hodnotící rámec“), známý pod svou zkratkou CAF, jedním z modelů vynikající kvality (*Quality Excellence Models*). CAF představuje nástroj k pochopení a využití technik managementu kvality ve veřejné správě. Jeho hlavním účelem je poskytnout jednoduchý rámec, který je vhodný pro kritické sebehodnocení organizací veřejného sektoru. Model CAF je volně šířitelný a za jeho použití se nemusí platit žádný licenční poplatek a pracuje s předpoklady pro dosahování výsledků, jejichž kvalita se promítá do následných výsledků. V kapitole je také prezentován přístup využití modelu CAF, včetně přínosů a nedostatků, v praxi veřejné správy ČR.

## 15. EFQM

Měření efektivity organizace pomocí modelu EFQM Excellence je využíváno jako praktický nástroj pro její sebehodnocení. Management organizace dostává možnost zjistit, zda se jejich organizace vyvíjí správným směrem, kde je největší prostor pro další zlepšení, zdokonalení a podněcuje hledání vhodných nových řešení. Mnoho organizací používá výstupy z modelu EFQM Excellence jako jeden z podkladů pro strategické plánování a model jako nástroj provozního a projektového řízení. Je těžké přesně říci, kolik organizací v současnosti s modelem pracuje, ale Evropská nadace pro kvalitu odhaduje, že jich je kolem 20 tisíc.<sup>112</sup>

### 15.1 Obecná charakteristika nástroje

Tento model je součástí tzv. modelů excelence, které se snaží implementovat koncepci Total Quality Management (TQM). Modely excelence kvality jsou určeny především pro **sebehodnocení** (*self-assessment*) organizace nebo jako **základ pro externí ohodnocování** organizace. Toto sebehodnocení může posloužit identifikaci silných stránek, ale také prvků, které je nutno zdokonalit. Modely excellence tak představují podobně jako například *analýza SWOT nástroj pro diagnózu*. Klíčovým znakem je zde možnost využití bodování procesu zdokonalování a jejich komparace.

V Evropě hraje mezi aplikovanými excelence modely model EFQM dominantní roli. Vyvinula ho v roce 1991 **Evropská nadace pro management jakosti** (*European Foundation for Quality Management*, <http://www.efqm.org>), která byla se souhlasem Evropské komise založena v roce 1988 čtrnácti v té době významnými evropskými společnostmi. Do roku 1999 byl používán pod názvem Evropský model TQM. Podobně jako normy ISO 9000 z r. 1994 byl však i tento model zásadně inovován a oficiálně představen na jaře r. 1999 pod změněným názvem *EFQM Excellence Model*. Tento model se stal široce využívaným instrumentem pro sebehodnocení v různých zemích západní Evropy. Podle tvůrců modelu EFQM model odráží základní koncepty strukturovaného systému řízení.<sup>113</sup> Jeho vytvoření vychází rovněž ze snahy unifikovat oblast hodnocení kvality - „*model také poskytuje obecně užívaný manažerský jazyk a nástroj a tím napomáhá sdílení „dobré praxe“ napříč odlišnými sektory.*“<sup>114</sup>

Model vychází, jak je zřejmé, z **excelence**. Ta je tvůrci modelu vymezena jako výjimečná práce v oblasti řízení organizace a dosahování výsledků. Excelentními organizacemi jsou ty, které usilují o uspokojení svých stakeholders - všech potenciálně dotčených subjektů, a to tím, co tyto organizace ve skutečnosti dosahují, jak toho dosahují, čeho s největší pravděpodobností dosáhnout a důvěrou ve výsledky, kterých dosáhnout v budoucnosti.<sup>115</sup>

Základem Modelu excelence EFQM je následujících osm koncepcí, které musí nějakým způsobem organizace implementovat, aby dosáhla excelence. Model rovněž předpokládá, že praxe těchto koncepcí bude pravidelně vyhodnocována a zdokonalována. Tyto koncepce jsou přitom podle tvůrců tohoto modelu aplikovatelné ve všech ekonomických odvětvích a rovněž bez ohledu na velikost organizace:

---

<sup>112</sup> Zpracováno dle [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/project/article.php?id=1626](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/project/article.php?id=1626)

<sup>113</sup> Anglické dokumenty, které vysvětlují podstatu tohoto modelu je možné nalézt například zde: <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=102>. Součástí jsou jak bezplatné informace o obsahu a smyslu modelu EFQM, tak i zpoplatněné manuály pro implementaci modelu. Omezenější informace lze nalézt na webových stránkách České společnosti pro jakost - <http://www.csq.cz>.

<sup>114</sup> <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=24>.

<sup>115</sup> Srovnej s výše uvedenou webovou stránkou.

- **Orientace na výsledky**  
Koncepce – dosahování výsledků, které uspokojí všechny zainteresované strany
- **Zaměření na zákazníka**  
Koncepce – vytváření trvale udržitelných hodnot pro zákazníka
- **Vedení a stabilita cílů**  
Koncepce – vizionářské a tvůrčí vedení na základě stálosti záměrů a cílů
- **Řízení na základě procesů a faktů**  
Koncepce – řízení organizace pomocí souboru vzájemně závislých a propojených systémů, procesů a faktů
- **Zapojení zaměstnanců a jejich rozvoj**  
Koncepce – maximalizování přínosu zaměstnanců prostřednictvím jejich rozvoje a angažovanosti
- **Trvalé vzdělávání, inovace a zlepšování**  
Koncepce – pozitivní kritizování současného stavu a provádění změny prostřednictvím vzdělávání s cílem vytvářet inovace
- **Rozvoj partnerských vztahů**  
Koncepce – rozvíjení a udržování partnerství, která přidávají hodnotu
- **Sociální odpovědnost**  
Koncepce – překračování rámce, v němž organizace pracuje a úsilí pochopit očekávání svých zainteresovaných stran ve společnosti a reagování na ně

Model vychází z předpokladu, že vynikajících výsledků organizace může být dosaženo pouze za podmínky maximální spokojenosti externích zákazníků, spokojenosti vlastních zaměstnanců a při respektování okolí. Tyto souhrnně označované výsledky jsou však podmíněny precizním zvládnutím a řízením procesů, což vyžaduje nejenom vhodně definovanou a rozvíjenou politiku a strategii, ale i propracovaný systém řízení všech druhů zdrojů (lidské zdroje nevyjímaje) a budování vztahů partnerství. To je umožněno adekvátní kulturou a přístupy vedení, tedy všech úrovní managementu.

## **15.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě**

Model excelence EFQM představuje soubor doporučení podnikatelskému i veřejnému sektoru, jejichž aplikace ovlivňuje styl řízení a jejichž výsledkem jsou zlepšení, která se projeví jak v ekonomických parametrech, tak ve vztazích se zákazníky, zaměstnanci a společností. Tvůrci tohoto modelu jej označují za praktický nástroj, který může být využit jako:

- nástroj pro sebehodnocování,
- způsob benchmarkingu s jinými organizacemi,
- návod k identifikaci oblastí pro zdokonalování,
- základ pro obecnou terminologii a obecný způsob myšlení,
- struktura pro systém řízení organizace.

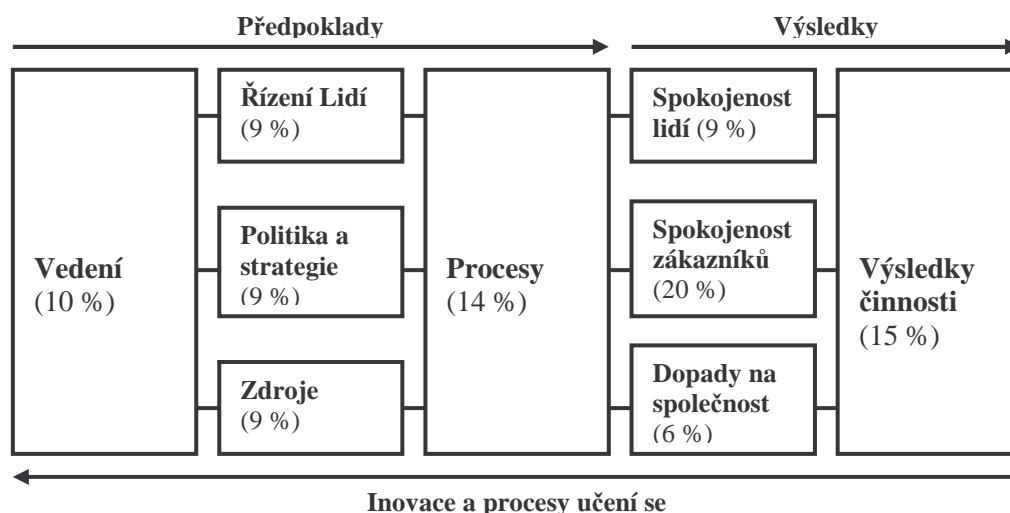
Model je **rámcem pro stanovení přístupů a metod, jak naplnit jednotlivé jeho prvky a charakteristiky**. Není preskriptivním modelem. Poskytuje rámec kritérií, který může být využit organizacemi bez ohledu na jejich velikost, sektor, ve kterém působí a jejich strukturu. Ve veřejné správě je podle jeho autorů použitelný jak pro celý úřad, tak i pro jeho jednotlivou část. Je - jak již bylo řečeno - sebehodnotícím nástrojem pro identifikaci silných stránek, ale také prvků, které je nutno zdokonalit. Slouží tedy především k analýze **stavu, ve kterém se organizace nachází**. Pro dosažení kontinuity v řízení kvality předpokládají autoři modelu (nikoliv však výslovně model sám) další kroky v řízení kvality.



EFQM vymezuje **9 kritérií**, z nichž 5 představuje faktory, které umožňují výsledky - tzv. předpoklady a další čtyři se vztahují k výsledkům činnosti organizace. Model je založen na předpokladu že vynikajících výsledků je s ohledem na výkon, zákazníky, lidské zdroje a společnost dosaženo prostřednictvím vůdcovství v oblasti politiky a strategie, lidských zdrojů, partnerství, zdrojů a procesů. EFQM model je prezentován ve formě diagramu, který ilustruje obrázek č. 5.1. Šipky zdůrazňují dynamický charakter modelu. Diagram ukazuje, že inovace a proces učení napomáhá zdokonalení předpokladům pro zdokonalení vlastních výsledků. Každé součásti je přiřazeno procento, které má ilustrovat důležitost.

Pro vysvětlení výše uvedeného diagramu může posloužit v hrubých rysech popis uvedený na webových stránkách České společnosti pro jakost: „První kritérium zahrnuje vůdčí roli managementu organizace (Kritérium 1) a manažeři nesou odpovědnost za firemní strategii a plány (Kritérium 2), zajišťují finanční, informační a materiální zdroje (Kritérium 4) a v neposlední řadě lidské zdroje (Kritérium 3), které jsou motorem pro dobré řízení procesů každé organizace (Kritérium 5). Výsledky organizace hodnotí především s ohledem na zákazníka (Kritérium 6), jemuž model přikládá nejvyšší význam a váhu při hodnocení. Hodnotí se však i spokojenost zaměstnanců (Kritérium 7) a vztah organizace k okolí a společnosti, kde působí (Kritérium 8). Poslední výsledkové kritérium je zaměřeno na měření dosažených výsledků organizace ve svých klíčových procesech a činnostech, jak finančních, tak i ostatních nefinančních výsledků (Kritérium 9).“ Podle těchto webových stránek model EFQM představuje komplexní analýzu organizace a všech jejích procesů a činností, kterou nemůže poskytnout žádný statický model systému managementu jakosti podle ISO norem. Model umožňuje podle jeho tvůrců odhalit oblasti pro zlepšování v organizaci a ještě lépe využít silné stránky organizace.

**Obrázek 15.1 Model EFQM**



Pramen: Přeložená anglická verze z knihy Gaster, L., Squires, A. *Providing Quality in the Public Sector*. Philadelphia - Maidenhead. Open University Press 2003, s. 73.

Praxe modelu je potom vyhodnocována v rámci ceny *EFQM Excellence Award* (EEA) (dříve *European Quality Award*).<sup>116</sup> Soutěž o tuto cenu je od roku 1992 organizována každoročně v kategoriích: velké organizace, organizace veřejného sektoru a malé a střední podniky. Soutěže

<sup>116</sup> Příručku o této ceně naleznete zde: <http://www.efqm.org/uploads/EEA2006Brochure.pdf>.

se účastní organizace, které naplňují prvky a kritéria modelu EFQM.<sup>117</sup> Soutěžitelé zpracují a předloží samohodnotící zprávu. Ta je nezávisle hodnocena mezinárodní skupinou 4-6 hodnotitelů, kteří musí dojít ke konsensu a stanovit bodový výsledek. V případě dobrého výsledku probíhá ověření podstatných faktů na místě. Hodnotící porota potom vybírá nejlepší organizace, kterým jsou udělovány Evropské ceny kvality. Vyhodnocování organizace podle kritérií modelu EFQM je výrazně exaktní. Je posuzována míra plnění 25 subkritérií předpokladů (každé ze sedmi hledisek) a 8 subkritérií výsledků (každé z pěti hledisek) a to v rozpětí 0-100 %. Výsledky jsou za použití matematického mechanismu přepočítávány na body. Maximální bodový zisk je 1000 a za vynikající výsledky jsou považovány zisky nad hranicí 500 bodů.

**Získání ceny kvality (EEA) není vázáno na členství v síti EFQM, ale na zaplacení nevratného poplatku,** který v současnosti činí 1000 EUR. Přihláška k soutěži o cenu kvality je otevřená všem a je možné ji nalézt na webových stránkách organizace EFQM. Všichni, kteří se přihlásí k této soutěži obdrží materiál, který vysvětluje EFQM model, produkt pro provedení sebehodnocení (který představuje podle tvůrců modelu EFQM určitou metodu sebehodnocení především pro ty, kteří jinou metodu sebehodnocení k dispozici nemají<sup>118</sup> a rovněž popis přístupů, které zaujali organizace s nejlepšími výsledky. Pro získání ceny je nutné projít následujícím procesem:

- vyplnit a poslat organizaci EFQM přihlášku,
- přiložit k přihlášce potvrzení o zaplacení poplatku,
- dokončit sebe-hodnocení, které je založeno na 9 kritériích EFQM modelu excellence,
- předložit požadováno standardní dokumentaci (**dokumenty popisující zpětnou vazbu organizace na výsledky sebehodnocení a Akční plán sebehodnocení**) dříve než bude zahájena
- procedura „**Site Visit**“, která představuje mechanismus, v rámci kterého je testováno, zda-li byl vypracován plán pro zdokonalování a určeny cesty pro dosažení cílů tohoto plánu. Tato procedura následuje 6 - 9 měsíců po vytvoření Akčního plánu sebehodnocení (Self-Assessment Action Plan). Centrem této procedury je tzv. RADAR<sup>119</sup>, který představuje rámec pro měření excellence. Grafické vyjádření této procedury a její vysvětlení je součástí materiálů na stránkách [www.efqm.com](http://www.efqm.com). Organizace se může těmto požadavkům přizpůsobit. Pokud organizace projde úspěšně testem, který provede organizací EFQM pověřený a licencovaný jednotlivec, organizace obdrží certifikát, který potvrzuje, že splňuje tzv. požadavky uznání excellence. Toto uznání je prvním stupněm tzv. excellence, vyššími stupni jsou potom uznání pro excelenci, finalista ceny, výherce ceny a vítěz ceny.<sup>120</sup>

Právě toto vyhodnocování a udělování ceny kvality může odkrýt organizacím vhodnou praxi procesů pro zajištění systémového řízení kvality. **Až tímto vyhodnocením dochází k identifikování možných postupů, jak zdokonalit praxi vlastní organizace.** *„Realizace excellence v praxi je zajišťována jednoduše plánováním, stanovováním priorit a*

---

<sup>117</sup> V roce 2005 vyhrály tuto soutěž následující organizace: německá BMW Chassis and Driveline Systems Production unit, španělská Euskalit, FirstPlus Financial Group ze Spojeného království, italská Fonderie del Montello, španělská Fundacion Novia Salcedo, španělská **nemocnice** Hospital de Zumarraga, německé firmy Knorr-Bremse Systems for Commercial Vehicle, Knorr-Bremse Systems for Rail Vehicles a Siemens Automation & Drives Congleton, TNT Express Information and Communication Services ze Spojeného království a opět německá T-Systems Multimedia Solutions.

<sup>118</sup> Pokud organizace, která se chce přihlásit na soutěž o získání ceny EEA používá metodu sebehodnocení a není si jistá, zda-li je tato metoda kompatibilní s modelem EFQM, tvůrci modelu EFQM doporučují obrátit se k ověření na organizaci EFQM.

<sup>119</sup> RADAR vyjadřuje zkratku z počátečních písmen anglických slov Results (výsledky), Approach (přístup), Deployment (rozvinutí či též striktně vojensky „rozміstit síly“), Assessment (ohodnocení), Review (revize).

<sup>120</sup> Blíže o tom na stránkách Evropské nadace pro řízení jakosti, <http://www.efqm.org>.

*implementováním způsobů, které mohou zdokonalit praxi.*“ Pro ověření, jestli došlo následně ke zdokonalení, model vyžaduje kontrolu, tzn. porovnání plánovaných výsledků s výsledky reálnými. Organizace může také model EFQM využít jen pro **zdokonalení svého systému řízení, aniž by se ucházela o nějaké ocenění** na národní či evropské úrovni.

V **České republice** byl zahájen **program Národní ceny ČR za jakost**, který je plně kompatibilní s programem Evropské ceny za kvalitu a vychází z principů Modelu excelence EFQM. Od roku 2001 je tato cena na základě usnesení vlády č. 806 součástí Národní politiky podpory jakosti. Národní cena České republiky je program, který oceňuje efektivní řízení všech činností organizace a jeho cíle jsou:

- Zvyšování konkurenceschopnosti na domácím i zahraničním trhu
- Motivace k trvalému zlepšování kvality všech činností
- Využívání moderních metod sebehodnocení
- Spokojenost zákazníka a spotřebitele
- Dosažení ekonomické úspěšnosti
- Přínosy Ceny vyplývají z přínosů uplatňování Modelu excelence. Hodnocení firmy kvalifikovanými hodnotiteli současně poskytuje organizaci objektivní a kvalitní zpětnou vazbu v oblasti silných stránek i příležitostí pro zlepšování.

Národní cena ČR za jakost je od roku 2006 rozdělena zvlášť pro sektor podnikatelský a veřejný. **Cena za jakost je pro oblast veřejného sektoru** je na hodnocení podle dvou modelů – zde popisovaného modelu excelence EFQM a modelu CAF, kterému je věnován samostatný text. **Poplatky za účast organizací veřejného sektoru v programu Národní ceny ČR za jakost v roce 2006 jsou hrazeny z rozpočtu Rady ČR pro jakost.**<sup>121</sup>

Národní společnosti pro jakost je uvedeno také následující **porovnání modelu EFQM s normami ISO 9000**: „*ISO 9000 a Model excelence EFQM jsou oba nástroje, které pomáhají firmám zvyšovat kvalitu jak produktů, tak i samotné organizace. ISO 9000 je norma a je posuzována shoda s touto normou vůči procesům v organizaci. Na rozdíl od toho Model představuje jakýsi ideál neboli cestu k dosažení excelence ve všech činnostech firmy a tedy i jejích produktů. Model je holistický, komplexní přístup. Bere v úvahu společnost, která obklopuje firmu, a další zainteresované strany, jako jsou zákazníci, zaměstnanci, partneři, dodavatelé atd. ISO 9000 požaduje pouze spokojenost zákazníků firmy; za léta používání se stalo jakýmsi standardem, jenž je např. vyžadován od dodavatelských firem. Ačkoli se Model asi nestane takovým standardem, je to dobrá volba pro budoucnost firmy. Model umožní organizaci, aby byla konkurenceschopná.*“

### **15.3 Potenciál využití nástroje ve veřejné správě**

Potenciál modelu EFQM vyplývá:

- a) z jeho povahy, kdy je jako ostatní excelence modely nástrojem pro sebehodnocení a diagnózu silných a slabých stránek organizace
- b) z ceny kvality, které mají představovat substitut tržní soutěže ve veřejném sektoru

Z bodu a) vyplývá, že samotná diagnóza představuje pouze součást prvních kroků v rámci řízení kvality. Předpokládá **další kroky**, které by měly zabezpečit udržování zjištěných

---

<sup>121</sup> Přihlášku do soutěže je možné nalézt zde: <http://www.scj-cr.cz/p.php?p=cena-za-jakost,dokumenty>. V roce 2005 byly cenou oceněny následující organizace: v kategorii do 250 zaměstnanců TNT Express Worldwide spol. s r.o., IFE-CR, a.s., MERO ČR, a.s., DIAMO, státní podnik a Gymnázium Praha 4, Postupická 3150.

pozitiv a vypořádávání se s negativy. Riziko využití tohoto modelu spočívá právě v tom, že organizace implementuje pouze model EFQM a v dalších krocích z různých důvodů nepokračuje.

Soutěž mezi participujícími, které podle tvůrců modelu EFQM tento model napomáhá, má motivovat subjekty veřejné správy ke zvýšení kvality jí poskytovaných služeb. Je otázkou, zda-li bude tento motivační nástroj fungovat i v praxi a pokud bude, jaká bude jeho síla motivovat. Model EFQM tak v sobě obsahuje i **požadavky na personální řízení organizace**, jehož účinnost ovlivňuje faktickou účinnost modelu EFQM.

Pozitivní potenciál modelu EFQM spočívá rovněž v tom, že samotná soutěž přináší znalosti, jak být lepší. Vítěz ceny se pravděpodobně stane modelovým pro další organizace. Ceny kvality ve veřejném sektoru tudíž mají rovněž funkci napomoci subjektům veřejné správy zdokonalit jejich organizační kvalitu učením se od sebe navzájem. Ceny kvality identifikují vynikající subjekty veřejné správy a faktory jejich úspěch jsou zviditelněny pro jiné organizace. V této soutěži o ceny kvality tak existuje **element kooperace**, který je pravděpodobně jejich nejdůležitější funkcí, pokud mají být nástrojem pro podporu inovací a kvality ve veřejném sektoru. Z výše uvedeného jasně vyplývá, že model EFQM je nutné propojit s analýzami typu **benchmarking**, respektive že samotný model EFQM je jedním druhem benchmarkingových analýz.

V literatuře je rovněž kritizována skutečnost, že se model EFQM - stejně jako normy ISO i model CAF - může stát **pouhým manažerským nástrojem, který nemusí brát v potaz stanoviska všech potenciálně dotčených**. I tento aspekt zdůrazňuje nutnost propojit model EFQM, pokud má být zaveden systém, který skutečně reflektuje určitým způsobem i jiné zájmy, než pouze zájmy úředníky či zastupitelů. Tento požadavek vyplývá z moderně uznávaného demokratického konceptu kvality - viz text o řízení kvality.

Na zmíněných webových stránkách organizace EFQM je stanoveno, že pokud chce instituce, která hodlá aplikovat model EFQM, vytěžit z tohoto nástroje maximum, musí mít **řídící tým** v první řadě jasno v tom, co model EFQM vyžaduje - znát obsah všech výše zmíněných koncepcí. Pokud není smysl modelu EFQM pochopen, může snaha o systematickosti brzy narazit.

Diskutována je **otázka, zda-li vítěz bude usilovat o udržování systému řízení kvality i po získání této ceny**, tzn. zda-li po získání ceny lidově řečeno „neusne na vavřínech“.

Problematickým mohou být i v rámci modelu EFQM stanovená **procenta**, respektive důležitost jednotlivých součástí modelu, která nemusejí odrážet specifika různých subjektů veřejné správy.

Odborná literatura z oblasti řízení kvality někdy upozorňuje na skutečnost, že **dosavadní výzkum** v oblasti účinnosti využití modelu EFQM se dosud soustředil především na procesy a problémy zavádění modelu EFQM a organizační dopady zavádění tohoto modelu, spíše než na efekty využití tohoto modelu na kvalitu produkovaných služeb. **Praktické dopady využití modelu EFQM na kvalitu produkovaných veřejných služeb tak dosud nejsou empiricky ověřené**. V rámci Spojeného království, kde je tento model hojně využíván organizacemi veřejného sektoru, byl proveden výzkum, jehož výsledky byly publikovány v roce 2000. Závěry tohoto výzkumu říkají, že praxi, kterou předpokládá model EFQM, se podaří v organizace zrealizovat až v horizontu 5 let.<sup>122</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že náklady na zavedení mohou být vysoké, přičemž výsledky se mohou objevit až po delším časovém

---

<sup>122</sup> Srovnej Gaster, L., Squires, A. Providing Quality in the Public Sector. Philadelphia - Maidenhead. Open University Press 2003, s. 111.



období, což může být v rozporu s nedostatečným **dlouhodobým plánováním** ve veřejné správě, které často nemusí zohledňovat období za hranicí jednoho volebního období.

Model EFQM tak předpokládá, aby organizace, která se snaží model implementovat, našla partnera z řad podobných organizací. K tomuto účelu byla například také vytvořena síť EFQM, která v současnosti zahrnuje více než 700 členských organizací různé velikosti a z různých sektorů z více než 50 zemí celého světa.<sup>123</sup> Členské instituce mají potom privilegium přístupu k datům, znalostem, které se týkají praktických zkušeností a technik pro dosahování lepších výsledků. **Členství vyžaduje poplatek**, který je odstupňován podle povahy členské instituce a ročního obrátu organizace.

## 15.4 Využívání nástroje v praxi

### 15.4.1 Policie ČR

Usnesením vlády č. 458 z 10. května 2000 definovala vláda České republiky **národní politiku podpory kvality** a k jejímu provádění byl založen **meziresortní Výbor kvality**. Koordinačním orgánem se stala **Rada ČR pro jakost**, v níž jsou zastoupena všechna ministerstva, a dohledem byla pověřena Česká společnost pro jakost.

Ve veřejném sektoru České republiky je možné zmínit příklad využití modelu EFQM v rámci Policie ČR. S implementací v této oblasti napomáhala zmíněná Česká společnost pro jakost. Tato implementace byla součástí projektu Phare (Twining project CZ01/IB/JH/04) pro aplikaci Modelu excelence v jedné organizaci.

Na ministerstvu vnitra byla poté zřízena Rada ministra pro podporu kvality, která spadá do gesce vrchního ředitele Úřadu ministerstva. Řídící výbor ministra vnitra pro projekty Phare rozhodl 27. listopadu 2001 o zahájení přípravných prací na takzvané twinningové smlouvě k projektu s názvem "Zavedení modelu Evropské nadace pro řízení kvality (EFQM) do Policie České republiky". Zavedení modelu EFQM Excelence se stalo největší prioritou pro správu PČR Severomoravského kraje, která byla pověřena zavedením pilotního projektu v rámci svého regionu.

Realizace projektu Phare byla naplánována od listopadu 2002 do června 2004. Byla však prodloužena o tři měsíce, protože se opakovaně opozdilo uzavření tendru na provedení výzkumu veřejného mínění, který je součástí projektu. Výzkum provedla ve třech etapách firma Stem-Mark u 6400 respondentů metodou CATI (telefonicky). Podle bývalého náměstka policejního prezidenta Martinů byly výsledky Policii ČR „až překvapivě příznivé“. Současně proběhlo i vyhodnocení výzkumu mínění uvnitř Policie ČR. Anonymně byly získány názory 6000 pracovníků.<sup>124</sup>

Za jednu ze zásadních aktivit v rámci tohoto projektu bylo považováno vyškolení policistů, kteří měly v dalších letech zajistit nově nabytými vědomostmi a zkušenostmi „zdárné užívání Modelu excelence při řízení tak rozsáhlé organizace, jakou Policie ČR se svými téměř 60 tisíci zaměstnanců bezpochyby je“. Na provedení školení 492 policistů bylo vypsáno výběrové řízení. Proběhlo během letních měsíců roku 2003 a kontrakt získala Česká společnost pro jakost. Proškolení 492 policistů, kteří byli vybráni průřezově z celé Policie ČR, probíhalo na přelomu let 2003 a 2004 a to ve třídních školeních dislokovaných do několika školících středisek Policie ČR rozmístěných po celé republice. Tito policisté byli prostřednictvím standardních výukových a přednáškových metod seznámeni s teorií Modelu

<sup>123</sup> Členské instituce lze podle jednotlivých zemí nalézt zde: <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=86>.

<sup>124</sup> Blíže k tomu například články zveřejněné zde [http://www.csq.cz/cz/souvisejici\\_clanky.asp](http://www.csq.cz/cz/souvisejici_clanky.asp).



excelence, s jeho využitím v praxi, zejména pak se sběrem dat nezbytných k sestavování sebehodnoticích zpráv, se sepisováním zpráv samotných či prací s kartou RADAR. Součástí vzdělávacích aktivit České společnosti pro jakost (ČSJ) bylo i proškolení a další odborná příprava „Týmu podpory kvality“ z řad policistů.

## **Závěr**

Kapitola obsahuje základní informace o Modelu excelence EFQM, který je součástí tzv. modelů excelence. Tyto modely se snaží o implementaci koncepce Total Quality Management (TQM). Vyvinula ho Evropská nadace pro management jakosti a Evropě hraje dominantní roli mezi aplikovanými excelence modely. Základem Modelu excelence je osm koncepcí, který musí organizace aplikovat, aby dosáhla excelence. Model vymezuje devět kritérií (pět představuje předpoklady, čtyři se vztahují k výsledkům). Model je představován diagramem, který je obsažen v textu kapitoly. Součástí kapitoly je také potenciál využití nástroje ve veřejné správě. Organizace, které aplikují model jsou zpravidla součástí sítě EFQM, která v současnosti zahrnuje 700 členských organizací z více než 50 zemích.

## 16. Balance Scorecard

Metoda Balance Scorecard je v České republice zatím málo známá a využívána. Na druhé straně patří mezi nejkompexnější metody, která kromě finančních ukazatelů sleduje také nefinanční ukazatele úspěšnosti organizace. Je jednou z metod strategického řízení.

### 16.1 Obecná charakteristika nástroje

Strategické řízení jasně specifikuje cíle podniku a způsoby jejich dosažení. Zaměřuje se na systematické vytváření dlouhodobé strategie, určuje rozhodující pole zájmu i předpovídá budoucí postavení podniku v nejistém okolním prostředí. Strategické řízení usiluje o rozšíření strategické vize do všech organizačních součástí podniku, administrativní jednotku nevyjímaje. Jen pokud všechny tyto části znají strategické cíle podniku, mohou se účinně podílet na jejich dosažení. K dosažení strategických cílů se může využít poměrně široké portfolio manažerských nástrojů a metod, mezi které lze zařadit i metodu Balanced Scorecard. Metoda Balanced Scorecard vznikla začátkem 90. let 20. století v reakci na empirické studie, které dokládají, že řada rozvojových strategií není v podnikové praxi vůbec realizována. Příčinou je zřejmě náročnost převedení strategických cílů do operativních činností podniku. Problémem je na jedné straně zajištění implementace strategie do všech podnikových činností, na druhé straně následné měření dosažení cílů strategie. Operativní plány jsou totiž měřeny většinou pouze finančními ukazateli, které nemohou komplexně vystihnout situaci podniku. K tomu je potřeba sledovat také nefinanční ukazatele zaměřené na zákazníky, firemní procesy a zaměstnance a „vyvážit“ je s finančními ukazateli podniku.

Výhodou metody BSC, která je v české odborné literatuře<sup>125</sup> nazývána metodou vyvážených ukazatelů nebo také vyváženého úspěchu, je právě schopnost vyvažovat finanční a nefinanční stránky rozvojových strategií. Přestože byla metoda BSC původně vyvinuta pro využití v podnikatelském prostředí, její autoři, ekonomové Kaplan a Norton z Harvard Business School, ji doporučují i pro aplikaci ve veřejné správě. To zcela koresponduje s vývojem posledních let, tedy s pronikáním manažerských metod ze soukromého sektoru do řídicích procesů ve veřejném sektoru. Tento trend je viditelný nejen v zemích Evropské unie, ale i v České republice.

Metodu Balanced Scorecard lze na základě odborné literatury<sup>126</sup> definovat jako multidimenzionální přístup používaný k měření výkonu organizace. Lze ji teoreticky vyjádřit jako pojmový systém, který převádí vize organizace (poslání a strategii) na měřitelné ukazatele výkonu. V rámci této metody se sledují čtyři základní ukazatele výkonu, které společně tvoří nedílný celek. Jedná se o následně uvedené ukazatele, jež jsou dle zahraniční literatury<sup>127</sup> nazývány tzv. **perspektivami**. První perspektiva je finanční (Finance), další zákaznická (Customer), následuje perspektiva interních procesů (Internal Business Processes) a poslední, avšak neméně důležitá, je perspektiva učení se a růstu (Learning and Growth). Těmito ukazateli se měří postup organizace směrem k naplnění její vize.

Výše uvedené perspektivy jsou pak v rámci podnikatelské strategie propojeny v pružný systém. Nejsou tedy sledovány samostatně, ale v souvislosti s ostatními perspektivami. Zjednodušeně lze říci, že „*podnikatelská strategie definovaná v rámci BSC identifikuje*

<sup>125</sup> HORVÁTH & PARTNERS. Balanced Scorecard v praxi. Praha: Profess Consulting, s. r. o., 2002.

<sup>126</sup> HORVÁTH & PARTNERS. Balanced Scorecard v praxi. Praha: Profess Consulting, s. r. o., 2002.

<sup>127</sup> Např. KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. Translating Strategy Into Action The Balanced Scorecard. Boston, MA: HBS Press, 1997.

*zákaznické segmenty, v návaznosti na tyto segmenty určuje interní podnikové procesy, a zároveň pro tyto procesy vymezuje organizační a osobní schopnosti nutné k jejich úspěšné realizaci tak, aby byly naplněny finanční cíle podniku.*<sup>128</sup>

## **16.2 Možnosti využití metody BSC ve veřejném sektoru**

Tradiční model veřejné správy v České republice vyžadoval jen minimální strategickou koncepci. Ve skutečnosti jakákoliv koncepce byla považována za „politickou“ (pravděpodobně kvůli vývoji před rokem 1989 a s tím související nechtí k jakýmkoliv plánům a koncepcím) a v praxi nebyla příliš naplňována. V současnosti je strategické řízení ve veřejné správě naopak označováno za klíčovou část řídicí činnosti. V rámci této činnosti jsou nastavovány cíle a určovány strategie dalšího vývoje, a to nejen vládou na centrální úrovni, ale hlavně organizacemi veřejné správy na nižších úrovních.

Řízení ve veřejné správě má oproti soukromému sektoru řadu specifík. Tato specifika se projevují také ve strategickém řízení a následně i při využívání metod strategického řízení. V následujícím textu je popsána metoda Balanced Scorecard se zaměřením na rozdíly jejího využití ve veřejném sektoru oproti soukromému sektoru. Při využití metody Balance Scorecard ve veřejném sektoru se měří výkonnost sledované organizace v členění ukazatelů do 4 skupin. Tyto skupiny jsou stejně jako v soukromém sektoru nazývány perspektivami. Jedná se o perspektivu finanční, zákaznickou, interních procesů a učení se a růstu.

**Perspektiva finanční** v soukromém sektoru zahrnuje, finanční plány, které obecně reprezentují čistě dlouhodobé cíle ziskových organizací. Finanční plány veřejných organizací mají oproti tomu roli umožňující a limitující. Úspěch veřejných organizací může být měřen podle toho, jak efektivně a účelně uspokojují potřeby svých zákazníků, tj. voličů. Pro organizace veřejné správy z této perspektivy vyplývá snaha o nákladovou efektivnost, dodání zákazníkovi maximální hodnoty veřejného statku či služby výměnou za odvedené daně.

Spokojenost **zákazníků** v soukromém sektoru závisí na schopnosti organizace poskytovat kvalitní zboží a služby, efektivní dodávky a udržet celkovou spokojenost svých zákazníků. V modelu BSC jsou za zákazníky považováni jak spotřebitelé zboží a služeb, tak sponzoři, případně donátoři. Veřejný sektor je na rozdíl od komerčního prostředí při poskytování statků a služeb limitován velikostí svých rozpočtů. Organizace veřejného sektoru a jejich hlavní dodavatelé mají přitom větší odpovědnost a většinou také širší záběr činnosti než soukromé organizace.

**Perspektiva interních procesů**, jako část systému BSC, poskytuje informace týkající se interních výsledků činnosti organizace oproti měření, která vyjadřují finanční úspěch či spokojenost zákazníků. Aby se naplnily strategické plány organizace a očekávání zákazníků, organizace musí identifikovat klíčové procesy, na které musí klást důraz co se týče jejich kvality. Klíčové procesy jsou monitorovány, aby bylo zaručeno, že jsou prováděny dle plánu a schválených standardů. Interní procesy jsou mechanismem, díky němuž je dosahována očekávaná výkonnost organizace. V případě organizací veřejného sektoru to znamená nastavit standardy výkonu veřejné správy a zaměřit se na ty, které přímo souvisí s jejím výkonem. Na druhou stranu je potřeba sledovat a standardizovat i činnosti, které mají obslužný charakter, resp. administrativní charakter.

---

<sup>128</sup> Balanced Scorecard. Význam a možnosti nasazení [online]. 2006.

**Perspektiva učení se a růstu** zachycuje schopnost zaměstnanců a informačního systému organizace zvládnout běžnou činnost v organizaci i schopnost adaptovat se na nové podmínky. To je velmi důležité pro organizace veřejného sektoru vzhledem k neustále se měnícímu vnějšímu prostředí organizace a také v souvislosti s novými trendy v pojetí veřejné správy. Procesy organizace budou dle metody BSC úspěšné pouze tehdy, když je budou vykonávat přiměřeně kvalifikovaní a motivovaní pracovníci, s přesnými a včasnými informacemi.<sup>129</sup> Tato část systému BSC získává na významu obzvláště, pokud se v organizaci provádějí radikální změny. Zaměstnanci by měli přebírat nové úkoly v souladu s požadavky organizace na změnu i s očekáváním zákazníků, tedy voličů. Současné mohou být po zaměstnancích vyžadovány nové dovednosti, způsobilosti a znalosti nových technologií. V praxi má tento požadavek odraz v rámci veřejné správy v povinném kontinuálním vzdělávání úředníků veřejné správy.

Nejvýznamnější rozdíly v charakteristice metody BSC pro veřejný a soukromý sektor jsou uvedeny v následující tabulce:

**Tabulka 16.1 Rozdíly metody BSC pro veřejný a soukromý sektor**

| Charakteristické rysy                 | Podniky   | Orgány veřejné správy  |
|---------------------------------------|---|--|
| <b>Funkce vedení</b>                  | Systém strategického měření   | Zpracování strategie a její kritéria   |
| <b>Výchozí bod</b>                    | Vize<br>Strategie   | Strategický základ:<br>- formulace vize/poslání<br>- strategické odpovědnosti  |
| <b>Perspektivy</b>                    | - Hospodářský výsledek (zájem vlastníka)<br>- Klient<br>- Procesy<br>- Získávání znalostí | - Efektivita (sociální/klient)<br>- Zdroje<br>- Procesy a struktury<br>- Obnovení a pracovní kapacita  |
| <b>Nejdůležitější faktory úspěchu</b> | Není systematizováno  | Matice pracovních výsledků jako základ   |
| <b>Opatření</b>                       | Výsledky opatření   | Kritéria úspěchu   |
| <b>Stanovení cíle</b>                 | Nesystematické<br>Jeden cíl/opatření  | Tři úrovně cílů (min., realistická, max.)  |
| <b>Vyváženost</b>                     | Perspektiva   | - Strategické odpovědnosti nejdůležitější faktory úspěchu<br>- Efektivnost ostatní perspektivy<br>- Korporační strategie/strategie útvarů                                      |
| <b>Zavedení</b>                       | - Podnikatelský (obchodní) plán<br>- Postupy osobního rozvoje<br>- Výroční zpráva         | - Rozpočet<br>- Roční akční plán<br>- Vyjednání o výsledcích (mezi jednotlivými stupni organizace)<br>- Diskuse o výsledcích a vývoji (v rámci organizace)<br>- Výroční zpráva |

*Pramen: Sirpa Kekkonen. Finsko: Nový model strategického řízení. [online] 2005, upraveno autorem.*

Jak je z dříve uvedené charakteristiky metody BSC i tabulky zřejmé, tato metoda souvisí především s oblastí kvality činnosti organizace. Díky systému BSC organizace veřejné správy na jedné straně monitoruje běžnou činnost (finance, spokojenost voličů a výsledky vlastní činnosti), na druhé straně sleduje úsilí ke zlepšení postupů, motivace a vzdělávání

<sup>129</sup> Balanced Scorecard in Public Administration [online]. 2005.

zaměstnanců a zlepšování informačního systému. Je nutné opět zdůraznit, že systém BSC umožňuje nejen sledovat finanční výsledky, ale i nefinanční ukazatele úspěšnosti organizace. Mezinárodní poradenské centrum obcím, které se mimo jiné zabývá sledováním výkonnosti veřejné správy, zdůrazňuje následující **přednosti metody BSC při využití ve veřejné správě**, resp. územní samosprávě:<sup>130</sup>

- strategie města je jasně vyjádřena strategickou mapou,
- strategii je možné komunikovat s občany,
- je jasné, které projekty strategii podporují a které nikoli,
- každý útvar má jasně stanovené cíle,
- každý zaměstnanec zná svůj podíl na strategii města a odměnu za dosažení osobních cílů,
- zavedením týmových cílů je podpořeno týmové řešení úkolů,
- existuje rovnováha mezi finančními a nefinančními ukazateli výkonnosti.

### **16.3 Využitelnost metody BSC s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů**

Pokud se organizace rozhodne, že zavede do své praxe nějakou novou manažerskou metodu či nástroj, musí poměřovat náklady na její zavedení s přínosy, které tato metoda má. To platí i pro organizace veřejné správy, resp. dvojnásob pro organizace veřejné správy, protože hospodaří s veřejnými prostředky. Na druhou stranu zavedení těchto metod může pomoci k vyšší efektivnosti při vynakládání veřejných zdrojů, což je hlavním důvodem jejich přebírání ze soukromého sektoru.

Co se týká nákladů na zavedení nového manažerského nástroje, jedná se zejména o zaškolení zaměstnanců, které může být jak jednorázové ve formě určitého kurzu či školení, tak u složitějších metod může jít o dlouhodobější vzdělávací proces. Vzhledem k tomu, že metoda BSC zatím není příliš v organizacích veřejné správy v ČR využívána a ani teoreticky známa pracovníkům těchto organizací, její zavedení do praxe bude zřejmě náročnější než u jiných, známějších metod (např. SWOT analýzy). Pro organizaci je v tomto případě výhodnější spolupracovat na zavedení metody s nějakou externí firmou. To přináší na jednu stranu zvýšení nákladů organizace, které je však mimořádné, jednorázové. Na druhou stranu se tím organizace může vyhnout možného výpadku příjmů či zvýšení výdajů v důsledku špatné implementace této metody či dezinpretace jejích výsledků. Mezi další náklady, které mohou vzniknout při zavádění nového manažerského nástroje do organizace, patří například náklady na pořízení nového softwaru či komponent výpočetní techniky.

Implementace metody BSC je dlouhodobým procesem, který je náročný jak na odbornost pracovníků, tak na přesnost zjišťovaných dat. V následujícím textu jsou stručně nastíněny možnosti jednotlivých perspektiv metody BSC snižovat výdaje a zvyšovat příjmy organizace. První perspektivou je finanční perspektiva, která pracuje s finančním plánem organizace. Tím je roční rozpočet, který stanovuje limit výdajů na základě příjmů organizace. Příjmy organizace jsou částečně dány daňovými příjmy, obec však může získávat příjmy i z jiných zdrojů. Oproti příjmové straně stojí výdajová strana organizace, která kromě administrativních nákladů obsahuje náklady na investice a další náklady spojené s uspokojováním potřeb občanů obce. Úspěch veřejných organizací může pak být měřen podle toho, jak efektivně a účelně uspokojují tyto potřeby svých zákazníků, tj. voličů. Pro organizace veřejné správy z finanční perspektivy vyplývá snaha o nákladovou efektivnost,

---

<sup>130</sup> Mezinárodní poradenské centrum obcím. Výkonnost veřejné správy. [online] 2005.



dodání zákazníkovi maximální hodnoty veřejného statku či služby výměnou za odvedené daně.

S tím souvisí i perspektiva zákaznická. Jak již bylo zmíněno výše, veřejný sektor je na rozdíl od komerčního prostředí při poskytování statků a služeb limitován velikostí svých rozpočtů. Pracovníci organizace by si měli být vědomi, komu své služby poskytují a jaké jsou preference voličů. Tedy na základě této perspektivy by měli být osloveni občané při schvalování různých projektů a vyslovit svůj názor na plánovanou investici. To by mělo dopomoci tomu, že následná investice (např. vybudování části technické či sociální infrastruktury v obci) bude občany využívána. Pak může dojít i k situaci, kdy obec vybuduje nějaké zařízení a občané budou ochotni platit za poskytovaný statek/službu přiměřený poplatek. Tím by došlo ke zvýšení příjmů rozpočtu obce. Může také dojít k úspoře výdajů v případě projektu, který občany není podporovaný, a tudíž by nebyl ani využíván.

Perspektiva interních procesů poskytuje informace týkající se interních výsledků činnosti organizace oproti měření, která vyjadřují finanční úspěch či spokojenost zákazníků. Organizace veřejné správy musí identifikovat klíčové procesy, které souvisí s hlavní činností organizace. Na ty pak musí klást důraz, co se týče jejich kvality. Možnou cestou je vytvoření standardů těchto procesů a kontrola jejich dodržování. Na druhou stranu je potřeba sledovat a standardizovat i činnosti, které mají obslužný charakter. Tak může dojít k úspoře nákladů organizace.

Perspektiva učení se a růstu se zabývá schopností zaměstnanců a informačního systému organizace zvládnout běžnou činnost v organizaci i schopnost adaptovat se na nové podmínky. Pokud jsou pracovníci organizace kvalifikovaní pro svoji činnost, existuje velká pravděpodobnost promptní a korektní obsluhy zákazníků organizace. Současně mohou být v souvislosti s rozvojem nových manažerských metod v organizaci po zaměstnancích vyžadovány nové dovednosti, způsobilosti a znalosti třeba těchto metod. Kontinuální vzdělávání pracovníků organizace se může pozitivně i negativně projevit na rozpočtu obce. Také díky využívání informačních technologií v organizaci může dojít k úspoře nákladů cestou včasným informacím a efektivnější komunikaci s klienty, případně i s jinými organizacemi veřejné správy.

Je potřeba zdůraznit, že metoda BSC se zabývá nefinančními ukazateli organizace. Proto jejím primárním efektem po implementaci v organizaci bude kvalitativní změna v činnosti organizace, nikoliv finanční efekt. Změna na příjmové či výdajové straně rozpočtu se projeví v další fázi v souvislosti se zvýšením kvality činnosti organizace.

## **16.4 Využívání metody BSC v praxi**

V rámci Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) byl proveden průzkum<sup>131</sup> týkající se strategického řízení a také využití metody BSC ve veřejných sektorech členských zemí. Jeho výsledky ukázaly, že v zemích, které prošly reformou řízení veřejné správy, je v současnosti hlavní pozornost věnována upevnění strategických možností orgánů veřejné správy.

Na základě provedeného průzkumu byly stanoveny společné znaky realizovaných reforem řízení veřejné správy, které mohou sloužit jako vzor pro přípravu a zavádění strategického řízení, resp. jeho nástrojů v dalších zemích. Jedná se obecně zejména o zajištění

---

<sup>131</sup> Sirpa Kekkonen. Finsko: Nový model strategického řízení. [online] 2005.

dlouhodobější perspektivy v řízení i procesu rozhodování, zdůraznění významu klientů, integrování strategie a zdrojů, posílení vyhodnocování veřejných programů a v neposlední řadě zdokonalení organizačních změn a celkové zkvalitnění řízení v dané organizaci veřejné správy. Většinu těchto požadavků je schopna naplnit v rámci veřejné správy metoda BSC, resp. její zavedení umožní sledovat výše zmíněné oblasti a případně nalézt problémová místa. V zahraničí je možné nalézt příklady využití metody BSC v praxi zejména v odvětví zdravotnictví a sociálních služeb. Tato metoda je v rámci strategického řízení ve veřejné správě ve značné míře využívána v zemích Evropské unie,<sup>132</sup> ale také v USA a Kanadě,<sup>133</sup> na Novém Zélandě a v Austrálii.<sup>134</sup>

Je potřeba zdůraznit, že se metoda BSC v zahraniční praxi využívá v daleko hojnější míře než v České republice, což souvisí na jedné straně s historicky rozdílným vývojem veřejné správy, na druhé straně i s rozdílným tempem zavádění manažerských metod do řízení ve veřejné správě. Přesto se v České republice metoda BSC pomalu rozšiřuje.

Za průlomový se dá označit projekt zavedení strategie dle metody BSC pro město Vsetín.<sup>135</sup> Tento projekt byl realizován v roce 2003 ve spolupráci města se soukromou společností. Na základě metody BSC byla vytvořena strategická mapa, která zprostředkovává pohled na strategii města ze všech čtyř perspektiv. Pro každou z perspektiv byl vytvořen určitý počet měřítek, která zachycují pozitivní či negativní vývoj v dané perspektivě. Pro město jsou tak cennou informací hlavně nefinanční ukazatele spokojenosti a kvality služeb městského úřadu, které dříve sledovány nebyly. Společně s finančními ukazateli z městského rozpočtu tak město získává komplexní analýzu své činnosti (více viz Případová studie k této kapitole).

## Závěr

Je zřejmé z předchozího textu, metoda Balanced Scorecard je rozšířenou metodou strategického řízení zejména v zahraničí. V České republice se tato metoda začíná postupně rozšiřovat. Díky tomu, že se jedná o komplexní nástroj měření kvality, který není založen pouze na finančních ukazatelích, dá se předpokládat jeho hojnější využití ve veřejném sektoru. Tato myšlenka není nikterak nová, nicméně i v zahraničí se začala prosazovat až ve druhé polovině devadesátých let (jak plyne ze zahraničních výzkumů zmíněných v literatuře). V České republice se o metodě BSC začíná v souvislosti s veřejnou správou hovořit až v posledních letech, přičemž prvně byla úspěšně aplikována ve městě Vsetín v roce 2003. Vzhledem k pozitivním zkušenostem se zavedením metody BSC se zdá její další rozšiřování při měření a kontrole kvality veřejné správy v České republice více než vhodné.

Přestože je metoda BSC ve svém počátečním stádiu vývoje, reprezentuje nový pohled na management, ve kterém jsou do úvahy brány všechny proměnné pracovního procesu (finanční i nefinanční) v testovatelné podobě. Obecně lze systém BSC použít k vyjasnění a převedení vize a strategie do konkrétních cílů, ke komunikaci a propojení strategických plánů a měřítek, k plánování a stanovení cílů a sladění strategických iniciativ, ke zdokonalení strategické zpětné vazby a procesu učení se.

---

<sup>132</sup> Viz Johnsen, A. *Balanced Scorecard: Theoretical Perspectives and Public Management Implications*. 2001 nebo také Urrutia, I., Eriksen, S. D. *Application of the Balanced Scorecard in Spanish private health-care management*.

<sup>133</sup> Chan, Y. – CH. *Performance Measurement and Adoption of Balance Scorecard: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada*. 2004.

<sup>134</sup> Griffiths, J. *Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities*. 2003.

<sup>135</sup> Viz Půček, M., Šusta, M., Hušek, Z. *Jak realizovat vizi rozvoje města – metoda BSC ve městě Vsetín*. [online]. 2003.

## 17. Normy ISO

ISO normy zaujímají důležité místo v oblasti řízení kvality institucí veřejného sektoru. Zavádění norem ISO může být cestou ke špičkové jakosti, jejímž cílem je dosáhnout moderního systému řízení a zefektivnění služeb organizací veřejného sektoru pro občany.

### 17.1 Obecná charakteristika nástroje

Normy ISO jsou **mezinárodní standardizační normy**, které vydává Mezinárodní organizace pro standardizaci se sídlem v Ženevě. Tato organizace představuje mezinárodní orgán, který je složen z reprezentantů národních standardizačních úřadů (v současnosti je jich 156). Byla založena 23. února 1947. Vytváří celosvětové průmyslové a obchodní standardy. Na svých webových stránkách ([www.iso.org](http://www.iso.org)) se označuje za nevládní organizaci. V praxi však funguje jako konsorcium se silnými vazbami na vlády. Sama tato organizace na svých webových stránkách tvrdí, že zaujímá speciální místo mezi veřejnými a soukromými sektory, a to především proto, že na jedné straně je řada ze členských institucí součástí vládních struktur svých zemí, nebo je pověřena vládou své země, na druhé straně mají ostatní členové kořeny výlučně v sektoru soukromém a byly zřízeny národními partnerstvími asociací průmyslových organizací. Může tak podle sebe fungovat jako určitá přemostující organizace, v rámci které je možné dosáhnout konsensu mezi požadavky průmyslových odvětví a širších potřeb společnosti, jako např. potřeb různých skupin všech potenciálních dotčených nebo uživatelů.

Mezinárodní standardizační organizace je často nazývána pouze jako „ISO“. Bývá však upozorňováno na to, že tento výraz se nevztahuje ke zkratce názvu této organizace. Toto slovo vychází z řeckého „isos“, které znamená „**stejný / rovný**“. Kromě standardů vydává tato organizace ještě technické zprávy, které nemají sloužit jako mezinárodní standardy, nýbrž jako doporučení, vysvětlení atd.<sup>136</sup> Mezinárodní standardizační organizace úzce spolupracuje s Mezinárodní elektro-technickou komisí (International Electrotechnical Commission; IEC), která je odpovědná za standardy v oblasti elektrických zařízení a která byla vlastně zárodkem samotné organizace ISO (IEC vznikla v roce 1906). Národním zástupcem organizace ISO pro Českou republiku je **Český normalizační institut** ([www.csni.cz](http://www.csni.cz)).

Slovo **standard** je vymezováno jako ustálená, normální míra, stupeň jako základ hodnocení něčeho či jako vzor, podle něhož se něco řídí; standardizace potom jako uvádění, uvedení na standard, do jednotné úpravy.<sup>137</sup> Jednotlivé normy ISO se vztahují k různým oblastem, od zemědělských či konstrukčních aktivit po nejnovější informační technologie. Jejich seznam je možné nalézt jak například zde [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_ISO\\_standards](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ISO_standards). Tyto mezinárodní standardy bez ohledu na odvětví, pro která se svým obsahem vztahují, mají za cíl poskytovat referenční rámec nebo určitý obecný technologický jazyk mezi dodavateli a jejich zákazníky, který umožňuje obchod a transfer technologie. Od roku 1947 do současnosti organizace ISO publikovala více než 15 000 mezinárodních standardů. Jejich **smyslem** je vymezit specifikaci a kritéria, která odrážejí konsensus celé řady subjektů a která mají reflektovat vhodnou praxi. Sama organizace ISO definuje svoje standardy jako „*technické shody které poskytují rámec pro celosvětově kompatibilní technologie*“. Pomineme-li požadavky na bezpečnost různých materiálů a jiných ryze technických specifikací a kritérií, můžeme říci, že významným účelem ISO mezinárodních standardů v soukromém sektoru se

<sup>136</sup> Srovnej Wikipedia: < [http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_Organization\\_for\\_Standardization](http://en.wikipedia.org/wiki/International_Organization_for_Standardization) >.

<sup>137</sup> Srovnej Akademický slovník cizích slov, s. 708.

posilování konkurenceschopnosti prostřednictvím certifikace, tzn. osvědčení o tom, že určitá oblast je v souladu s kritérii a specifikami ISO standardů..

ISO mezinárodní standardy nejsou závazné pro průmyslové organizace či vlády jenom na základě síly, že jsou mezinárodním standardem, to znamená automaticky po jejich vydání. Tato automatická závaznost není možná především kvůli tomu, že určité typy standardů by se mohly dostat do konfliktu se sociálními, kulturními nebo i legislativními očekáváními a požadavky. Ani experti, kteří mají pravomoc podílet se na vytváření ISO standardů nemusí být vždy zajedno a ne všechny návrhy se stanou standardem na základě jednomyslného rozhodnutí všech. Jednotlivé státy a jejich standardizační úřady hrají i nadále roli finálního arbitra.<sup>138</sup>

## 17.2 Využití nástroje ve veřejném sektoru a ve veřejné správě

Mezinárodní organizace pro standardizaci (ISO) na svých webových stránkách uvádí, že mezi všemi standardy, které vznikly na její půdě, mají speciální postavení normy série **ISO 9000 a série ISO 14000**. Právě tyto dvě série hrají v posledních několika letech významnou úlohu i v rámci veřejného sektoru a ve veřejné správě.

Naprostou většinu ISO standardů tvoří velmi specifické referenční rámce, které se vztahují k určitému produktu, materiálu nebo procesu. Oproti tomu standardy v sérii ISO 9000 a ISO 14000 mají rozdílný charakter. Představují tzv. **standardy pro obecně použitelné systémy řízení**. Podle tvůrců těchto standardů mohou být použitelné v rámci jakékoliv organizace - bez ohledu na velikost, sektor či odvětví, ve kterém působí. Mohou být tedy použitelné ve veřejné správě a v jejích subjektech. Systémy řízení jsou zde vymezeny jako to, co organizace dělá pro to, aby řídila své procesy nebo činnosti. Systémy řízení se podle organizace ISO vztahují ke struktuře organizace pro její procesy nebo činnosti, které transformují vstupy na produkt nebo službu, která splňuje cíle organizace - jako příklady těchto cílů jsou uvedeny uspokojení kvalitativních požadavků zákazníky, souladnost s požadavky regulace nebo souladnost s environmentálními cíli.

Normy série ISO 9000 a série ISO 14000 vychází z předpokladu, že pro systémy řízení obecně lze vypočítat určité nezbytné znaky, které ve svých textech vyjmenovávají. Oběma těmito sériím je níže věnován samostatný text, který je následně doplněn o další příklady ISO norem, které jsou v současné době využívány ve veřejné správě. Obě série vycházejí **z následujících principů řízení kvality:**<sup>139</sup>

- 1) zaměření se na zákazníka
- 2) vedení
- 3) zapojování lidí
- 4) procesní přístup
- 5) systémový přístup k řízení
- 6) kontinuální zdokonalování
- 7) faktický přístup k procesu rozhodování
- 8) vzájemně prospěšné dodavatelské vztahy

### **Obě série standardů předpokládají:**

a) **certifikaci** - vydání písemného potvrzení (certifikátu) nezávislým externím úřadem, který

---

<sup>138</sup> V rámci organizace ISO funguje cca 3000 technických skupin (technických výborů, podvýborů, pracovních skupin atd.), ve kterých participuje kolem 50 000 expertů.

<sup>139</sup> Obsah těchto principů je možné nalézt například zde: <http://www.iso.org/iso/en/iso9000-14000/understand/qmp.html>.



provedl audit systému řízení organizace a ověřil, že tento systém je v souladu s požadavky, které vyjmenovává série ISO 9000 nebo 14000 (podle předmětu certifikace);

b) **registraci** - organizace, která provedla výše uvedený audit, zaznamená certifikát do svého registru klientů.

Systém řízení organizace musí být podle série ISO 9000 i série ISO 14000 jak certifikován, tak i registrován. Tyto dvě skutečnosti od sebe nelze oddělovat. I když je výše uvedena nutnost certifikovat / registrovat, tyto požadavky se vztahují pouze k „certifikovaným“ (certifikovaným a registrovaným) systémům řízení. Jak již bylo řečeno výše, standardy ISO nejsou automaticky všeobecně závazné. Tuto všeobecnou závaznost jim může poskytnout až jejich inkorporování v právním řádu. V případě série ISO 9000 a ISO 14000 v současnosti záleží certifikování jen na uvážení organizace. Organizace sama může využít série ISO 9000 či ISO 14000 jako inspiraci pro svůj systém řízení, aniž by se rozhodla jej certifikovat. Sama organizace ISO praví - *„Vaše organizace je může implementovat výhradně pro interní přínosy, které přináší zvýšením účinnosti a efektivnosti vašich činností bez způsobení újmy vašim investicím, které jinak certifikační program vyžaduje.“*

Rozhodnutí o certifikaci a tudíž i o provedení nezávislého auditu systému řízení organizace, které by potvrdilo či nepotvrdilo konformitu se standardy, které předpokládá série ISO 9000 (především **ISO 9001:2000**, o kterém je pojednáno níže) nebo série ISO 14000 (především standard **ISO 14001:2004**) by mělo být učiněno podle organizace ISO na „podnikatelských základech“ - např. pokud:

- je to součástí smluvních, regulatorních či tržních požadavku,
- certifikace splňuje preference zákazníků,
- je to součástí programu řízení rizik, nebo pokud se organizace domnívá, že
- certifikace bude motivovat její zaměstnance tím, že vymezení jasných cílů rozvoje systému řízení.

Sama Mezinárodní organizace pro standardizaci **doporučuje určitý postup** v případě, že se určitá organizace rozhodne certifikovat svůj systém řízení podle série ISO 9001/14000. Organizace by měla **vzít v úvahu následující skutečnosti**:

- Prvním krokem je vyhodnocení toho, jestli je organizace schopna implementovat standard ISO, a to i bez certifikace. Nejlepším kritériem je podle tvůrců standardů ISO zlepšení efektivnosti a účinnosti činností organizace. Je zde připomenuto, že certifikace systému řízení podle ISO není podmínkou, tzn. že je založeno na dobrovolnosti.
- Dalším krokem je rozhodnutí o tom, zda-li bude objednan nezávislý audit systému řízení organizace, který potvrdí / nepotvrdí konformitu s ISO na výše uvedených „podnikatelských základech“
- Pokud bylo učiněno rozhodnutí pro provedení auditu, měla by být součástí následného procesu následující:
  - vyhodnocení několika certifikačních organizací,
  - mít na paměti, že nejlevnější certifikační organizace se může ukázat jako ta nejnákladnější, pokud je její audit nekvalitní, nebo pokud její certifikát není uznávaný spotřebiteli,
  - **vyhodnocení toho, jestli mají auditoři certifikační organizace zkušenosti v odvětví**, kde se nachází vaše organizace (to je relevantní především v oblasti veřejné správy, kde zkušeností dosud není mnoho),



- v souladu s publikací série ISO 9000:2000 vyhodnotit, zda-li certifikační organizace ve své činnosti integrovala „přeostření“ (nové zaměření revidované série ISO) standardů z konformity na výkon.

- **Důležitým je rovněž to, zda-li certifikační organizace byla akreditována**, a pokud ano, potom kým byla akreditována. Tento požadavek nabývá na důležitosti rovněž v oblasti veřejné správy. Legislativa nemusí akreditaci předpokládat, i když by to pro zabezpečení dobré praxe pravděpodobně mělo být součástí právní reality. Sama Mezinárodní organizace pro standardizaci na svých webových stránkách říká, že akreditace je ve většině zemí volbou, nikoliv povinností. Uznává, že to, že certifikační organizace není akreditovaná, nemusí být směrodatné, tzn. že i neakreditovaná organizace může mít svoji **reputaci**, která tak představuje důležité kritérium, pokud akreditace chybí. Akreditace i v případě, že není povinná, však podle organizace ISO slouží tomu, aby byla demonstrována nezávislost potvrzení kompetentnosti (otázkou zde zůstává oficiálnost akreditační instituce atd.).

**Mezinárodní organizace pro standardizaci výše uvedené certifikáty nevydává.** Pragmaticky podtrhuje význam certifikace a zdůrazňuje, že je pouze odpovědná za rozvoj, udržování a publikaci standardů série ISO 9000/14000, avšak že sama neprovádí audit nebo nehodnotí systémy řízení jako činí certifikační organizace. **Organizace ISO se na svých webových stránkách dokonce zbavuje veškeré zodpovědnosti za certifikáty, které jsou vydávány certifikačními organizacemi.** Říká, že audit a certifikace systémů řízení jsou vykonávány nezávisle na organizaci ISO více než 750 certifikačními organizacemi. Organizace ISO rovněž upozorňuje na to, že neexistuje žádné logo, které by napomáhalo rozlišit kvalitu certifikační organizace. Existuje pouze chráněná známka samotné Mezinárodní organizace pro standardizaci. Pokud není využití této chráněné známky autorizováno organizací ISO, je její využití zakázáno. Na webových stránkách této organizace je mimo jiné uveden i návod jak vhodně publikovat certifikací dosažené výsledky.<sup>140</sup>

### 17.2.1 Série ISO 9000

Série standardů ISO 9000 se zabývá **řízením kvality**. Revidovaná verze ISO série 9000 (původní verze byla z roku 1987) přibližuje ISO blíže k tzv. modelům vynikající kvality (quality excellence models), o kterých pojednává samostatný text.

Řízení kvality je organizací ISO **vymezeno** jako to, co organizace činí, aby :

- zvýšila uspokojení zákazníky splněním jeho potřeb a regulatorních požadavků a aby v tomto ohledu

- kontinuálně zdokonalovala svoji výkonnost.

Tato série standardů tak vytváří model systému managementu, jehož cílem je neustále zvyšovat uspokojení zákazníků a posilovat účinnost systému řízení. V průběhu času se tato série standardů stala mezinárodním referenčním rámcem pro požadavky na kvalitu v rámci obchodního styku mezi podnikatelskými subjekty. V současnosti je implementována i v oblasti veřejné správy.

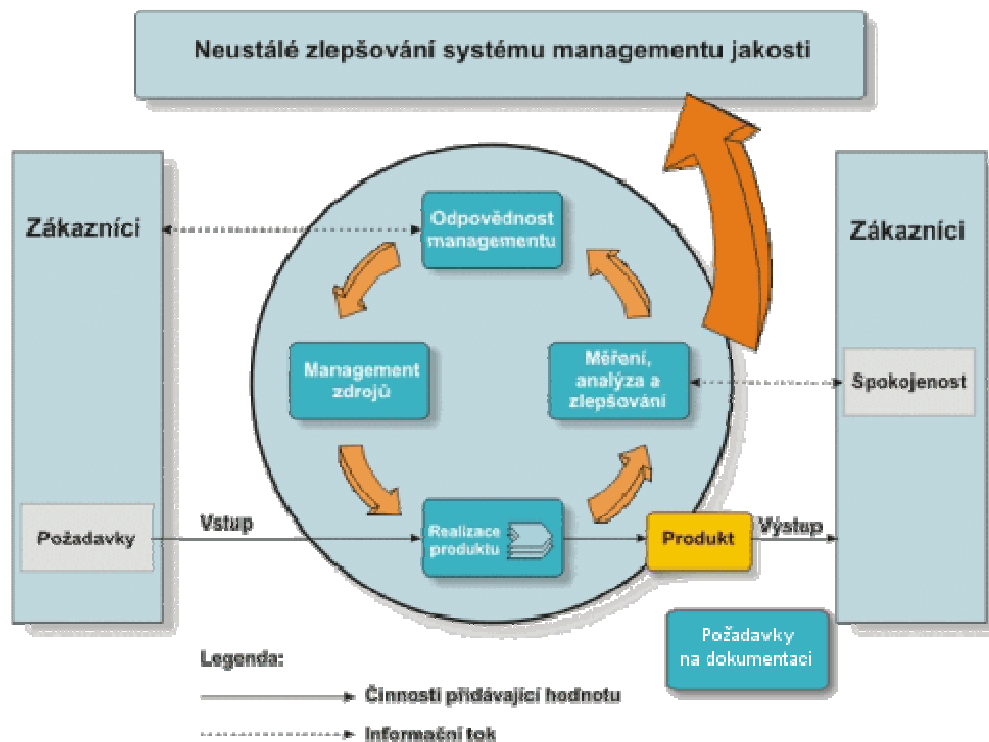
Standardy systému řízení, které předpokládá tato série uvádí požadavky na to, co musí organizace činit v rámci řízení procesů, které ovlivňují kvalitu. Tvůrci těchto standardů podle jejich tvrzení vycházely při jejich formulování z existující **dobré praxe**.

#### a) ISO 9001:2000

---

<sup>140</sup> Zde [http://www.iso.org/iso/en/iso9000-14000/understand/basics/general/basics\\_91.html](http://www.iso.org/iso/en/iso9000-14000/understand/basics/general/basics_91.html).

V této sérii zaujímá významné místo norma **ISO 9001:2000**, která je veřejnou správou v současnosti využívána nejčastěji. Tato norma nahradila dřívější verzi standardů ISO 9001, ISO 9002 a ISO 9003 z roku 1994. Ta specifikuje požadavky na systém managementu jakosti v organizacích, které chtějí a potřebují prokázat svoji schopnost trvale poskytovat produkt či službu v souladu s příslušnými předpisy a požadavky zákazníků, a které usilují o zvyšování spokojenosti zákazníka. Základním požadavkem je zavést, dokumentovat, uplatňovat a udržovat systém managementu jakosti (QMS) a neustále jej zlepšovat. Graficky lze proces vymezený touto normou znázornit následovně:



Pramen: [www.eiso.cz](http://www.eiso.cz).

Základem pojetí revidovaných norem ISO 9001 je skutečnost, že systémy managementu jakosti už nebudou považovány za množinu prvků, ale za soustavu na sebe navazujících procesů. Norma ISO 9001 stanovuje následující **požadavky**:

- stanovit politiku organizace a z ní odvodit konkrétní a měřitelné cíle,
- identifikovat procesy organizace, které budou každodenně i dlouhodobě zajišťovat naplňování této politiky,
- určit posloupnost a vzájemné působení těchto procesů,
- určit kritéria (ukazatele) pro hodnocení a metody, zdroje a informace pro efektivní fungování těchto procesů,
- popsat všechny definované procesy,
- tyto procesy zavést - vysvětlit všem zúčastněným a zajistit dodržování všech ustanovení,
- monitorovat, měřit a analyzovat tyto procesy,
- na základě analýz uplatňovat opatření pro dosažení plánovaných výsledků (cílů) a neustálého zlepšování všech organizačních procesů (výkonů).

V normě ISO 9001 jsou specifikovány požadavky na systém managementu jakosti, který mohou organizace používat pro interní aplikaci, certifikaci nebo pro smluvní účely s dodavateli a zákazníky. Využívá se při certifikaci pro nezávislé posouzení schopnosti organizace plnit požadavky této normy, zákazníků, požadavky předpisů, vlastních požadavků stanovených pro efektivní fungování všech procesů a neustálého zlepšování systému managementu jakosti.

#### **b) ISO 9004**

V normě ISO 9004 je uveden **návod** na širší rozsah cílů systému managementu jakosti, než poskytuje ISO 9001. Norma **není určena k certifikaci**. Je soustředěna zejména na neustálé zlepšování výkonnosti a efektivnosti celé organizace. Využívá se při snaze vrcholové vedení překročit požadavky ISO 9001 a neustálého zvyšování výkonnosti organizace.

Norma ISO 9004 vymezuje základy pro rozvoj konceptu Total Quality Management (TQM) - koncepce komplexního řízení kvality. TQM je založen na definována kvality, která vychází z literatury v oblasti psychologie spotřebitele a stanovuje na první místo a jako definitivní cíl každé aktivity organizace uspokojení zákaznických očekávání. ISO 9004 požaduje, aby byly součástí řízení kvality jakékoliv organizace tato **základní systémová měření**:

- měření spokojenosti zákazníků,
- měření spokojenosti zaměstnanců,
- měření spokojenosti jiných zainteresovaných stran,
- měření výkonnosti procesů,
- měření výkonnosti systému managementu jakosti,
- měření výkonnosti organizace,
- měření výkonnosti dodavatelů,
- měření nákladů vztahujících se k jakosti (finanční měření)
- měření efektivnosti výcviku,
- audity jakosti,
- sebehodnocení.

### **17.2.2 Série ISO 14000**

Standardy systému řízení, které předpokládá tato série uvádí požadavky na to, co musí organizace činit v rámci řízení procesů, které ovlivňují dopady aktivit organizace na životní prostředí. ISO 14000 se zaměřuje primárně na „environmentální management“ - na to, co organizace činí, aby minimalizovala škodlivé efekty svých činností na životní prostředí a kontinuálně zdokonalovala svoji „environmentální výkonnost“.

ISO 14001 je podle tvůrců tohoto standardu celosvětově uznávaným rámcem systému environmentálního řízení. ISO 14031 poskytuje návod, jak může organizace vyhodnocovat svoji „environmentální výkonnost“.

### **17.2.3 ISO 17799 a ISO 27001**

Řada organizací, pro které jsou **informace a informační technologie** klíčovou součástí procesů uvnitř organizace, se rozhoduje, jak efektivně zajistit jejich **bezpečnost**. Řešení této problematiky, která souvisí se širším konceptem elektronické veřejné správy (**e-government / e-governance / e-demokracie**) a o které je pojednáno samostatně, vyžaduje odpovídající

systemové a komplexní přístup, proto jsou základním vodítkem pro tuto oblast ISO normy ISO/IEC 17799 a ISO/IEC 27001 (BS 7799-2), které určují jak vybudovat, spravovat a kontrolovat systém pro řízení bezpečnosti informací organizace (ISMS) se znalostí rizik, které informace organizace ovlivňují (ISMR). I když byly formulovány především pro potřeby subjektů soukromého sektoru, mohou posloužit rovněž organizacím ze sektoru veřejného.

#### *a) ISO 17799*

**Norma ISO 17799** je další z mezinárodně uznávaných standardů. Konkrétně tato norma představuje praktický manuál, který se týká řízení informační bezpečnosti a který staví na dobrých zkušenostech v této oblasti. Jejím cílem je poskytnout všeobecný popis oblastí, které jsou považovány za velmi důležité při zavádění, implementaci a udržování informační bezpečnosti v organizaci. Protože tento standard nezahrnoval všechny oblasti, které jsou pro praxi informační bezpečnosti považovány za důležité, byla tato norma několikrát revidována.

Podoba tohoto standardu z roku 2000 zahrnovala těchto **deset primárních sekcí**:

- Politika bezpečnosti
- Kontrola přístupu do systému
- Řízení počítačů a provozních činností
- Rozvoj systému a jeho udržování
- Shoda
- Bezpečnost personálu
- Bezpečnost organizace
- Klasifikace přínosu a jeho kontrola
- Management kontinuity podnikání.

Poslední revidací této normy je standard **ISO/IEC 17799:2005 Information technology - Security techniques - Code of practice for information security management**, který obsahuje více než 133 strukturovaných oblastí doporučení rozdělených do 11 kapitol, ve kterých je obsaženo více než 5000 přímých a odvozených bezpečnostních opatření, podporujících dosahování cílů organizace, přičemž odpovědnost za ně je možné jednoduše přiřadit osobám s odpovídajícími funkcemi.

#### *b) ISO 270001*

**Norma ISO 27001** je nazvána "Information Security Management - Specification With Guidance for Use". Jejím smyslem je poskytnout základ pro audit třetí stranou. ISO/IEC 27001 plně staví na procesním přístupu a ostatních principech aplikovaných v ISO 9001 a je v souladu i s dokumenty OECD (OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks, 2002).

Norma ISO/IEC 27001 si klade za cíl poskytnout doporučení, jak aplikovat ISO/IEC 17799 (do budoucna ISO/IEC 27002) v rámci procesu budování, provozu, údržby a zlepšování systému řízení bezpečnosti informací (ISMS) v organizaci v souladu se systémy řízení kvality nebo bezpečnosti prostředí. Norma popisuje vhodný systém řízení, strukturu a procesy pro řízení bezpečnosti informací podle opatření definovaných v ISO/IEC 17799. Organizace mohou na základě hodnocení rizik z ISO/IEC 17799 vybrat přesně ta opatření, která jsou aplikovatelná v jejich prostředí. Z tohoto důvodu jsou také hlavní části ISO/IEC 17799 uvedeny také v příloze ISO/IEC 27001. Podle ISO/IEC 27001 mohou organizace definovat rozsah certifikovaného systému. Správná definice ISMS je kritickým krokem při jeho zavádění v organizaci. Pokud je systém řízení bezpečnosti informací zaveden pouze v určité části organizace, vydaný certifikát je platný právě pro tuto část nikoli pro celou organizaci.

Aktualizovaná podoba ISO/IEC 27001:2005 je v současné době k dispozici ve verzi Final Draft.

### 17.3 Potenciál a překážky využití nástroje ve veřejné správě

**Certifikace** podle norem ISO je považována za nástroj zvýšení důvěry v organizaci a tvůrci těchto standardů za prostředek k vybudování samoregulujícího systému, který reaguje pružně na změny požadavků zákazníků, legislativních požadavků i změn uvnitř organizace (např. nových technologií, organizačních změn apod.). Je však vhodné zopakovat, že organizace sama může série ISO 9000 či ISO 14000 pouze využít jako **inspiraci** pro svůj systém řízení, aniž by se rozhodla jej certifikovat, může myšlenky normy ISO implementovat, aniž by to pro ni znamenalo finanční investici. Literatura někdy rovněž říká, že systémy zajištění kvality nemusejí být realizovány jen prostřednictvím mezinárodních standardizačních systémů (ISO standardy), nýbrž i prostřednictvím systémů interně vzniklých, které jsou přizpůsobeny potřebám a podmínkám konkrétní organizace.

Normy ISO série 9000 a 14000 vycházejí z předpokladu, že k tomu, aby byla opravdu efektivní a účinná, musí organizace zabezpečit systematičnost jejích aktivit. To podle tvůrců těchto norem zabezpečí, že není opomenuto nic důležitého a že každý má jasno v tom, za co je kdo v rámci organizace odpovědný - „každý má jasnou představu o tom, kdo je odpovědný za činění čeho, kdy, jak, proč a kde.“ I když jsou tyto standardy podle jejich tvůrců aplikovatelné na každou organizaci, je zřejmé, že série ISO 9000 a 14000 je určena spíše pro **rozsáhlé organizace a pro ty organizace, v rámci kterých probíhají komplikované procesy**. Implementace těchto sérií může mít v ostatních organizacích limitovanou účinnost a může zde představovat zbytečné plýtvání finančními prostředky. Neexistuje však žádný empirický výzkum, který by stanovil hranici velikosti či složitosti organizace, v rámci které lze účinně využít standardů série ISO 9000 či ISO 14000.

I když může být využití certifikace vhodné pro **získávání finančních prostředků** z evropských či jiných fondů (tzn. může vést k navýšení příjmové stránky veřejných rozpočtů), využití tohoto nástroje může být proto **v malých obcích diskutabilní** a to nejen s ohledem na **velikost obce**, ale i na **výši příjmové stránky jejich rozpočtu** a tudíž disponibilních zdrojů pro certifikaci (podle tajemníka města Šlapanice stála certifikace podle ISO normy v jejich městském úřadu cca Kč 200 000,-).

Dalším předpokladem, ze kterého vychází především série ISO 9000 je tvrzení, že existence organizace, která nemá svoje zákazníky, nebo organizace, která má nespokojené zákazníky, je velmi nebezpečná. V případě veřejné správy je první uvedený příklad, tzn. organizace bez zákazníků, pravděpodobně nereálný. Vystává zde tedy **otázka, jak se vyrovnat s nespokojenými zákazníky, a to především v případě možných metod řešení negativ. V tomto směru série ISO neobsahuje žádné konkrétnější doporučení**. Následující tvrzení, které je podle autorů série ISO 9000 pozitivem, může být v oblasti veřejné správy negativem - „ISO 9000 stanovuje, které požadavky vašeho systému kvality musejí být splněny, ale nediktuje, jakým způsobem má být toto splnění ve vaší organizaci dosaženo - což ponechává velký prostor a flexibilitu pro implementaci v různých sektorech činnosti a kulturách těchto sektorů..., stejně jako v různých národních kulturách.“ Může být opomenuto to, že předmětem systémového posuzování kvality předmětem hodnocení **celý řetězec produkce**, tzn.:

- a) předvstupní procesy,
- b) vstupy,
- c) procesy transformující vstupy na výstupy,
- d) výstupy,



e) výsledky (v jakém vztahu jsou výstupy k zamýšleným cílům).

Na významu tento problém vystupuje u výstupů organizací veřejného sektoru, který má podobu **služby**, tedy souboru hmotných a nehmotných prvků obsahujících funkční, sociální a psychologické užítky nebo výhody<sup>141</sup>, v rámci které není jednoduché výše uvedené součásti řetězce produkce někdy odlišovat.

Inspirativní je následující možnost, kterou předpokládá Mezinárodní organizace pro standardizaci - „**organizace může pozvat své klienty, aby provedly audit kvality** pro to, aby důvěřovaly, že organizace je schopna poskytovat produkty nebo služby, které splňují jejich požadavky“. To vyžaduje participaci, která je předpokládána širším konceptem kvality (viz text „Řízení kvality“). Rovněž tato možnost zdůrazňuje **nutnost spojit / propojit certifikaci ISO norem s dalšími nástroji řízení kvality a nikoliv pouze certifikovat systém řízení**.

**Další nedostatky** certifikování s ohledem na zvyšování kvality a souvislostmi s nároky na financování mohou být shrnuty následovně:

- standardy ISO tendují ke zdůraznění systémovosti a procedur, spíše než výstupů a výsledků, což může vést k tomu, že bude v praxi vytvořen dokonalý systém k vytváření zboží a služeb, které však nikdo nechce,<sup>142</sup>
- problémem i různorodost certifikačních autorit,
- je diskutována otázka, zda-li organizace, které svůj systém řízení certifikovaly, udržují systém jakosti i po certifikování, tzn. zda-li jsou neustále zaručovány podmínky re-certifikace, která však - respektive jejíž určitá aktualizace není vyžadována,
- podle některých je nákladné zavedení. Nákladnost systému řízení certifikovaného podle ISO standardů však spočívá především v udržování ve smyslu předchozí odrážky.

## **Závěr**

Kapitola obsahuje informace o normách ISO, které vydává Mezinárodní organizace pro standardizaci. Národní zástupcem této organizace pro ČR je Český normalizační institut. Standardizace je uvádění, uvedení na standard, do jednotné úpravy (viz definici standardu v textu). V kapitole jsou popsány série ISO 9000, ISO 14 000, ISO 17799 a ISO 27001. Součástí kapitoly je také výčet nedostatků certifikace podle norem ISO a potenciál užití v praxi.

---

<sup>141</sup> Více ke službám například i v Janečková, L. Vašítková, M.: Marketing služeb. Praha: Grada 2000.

<sup>142</sup> Srovnej Gaster, L., Squires, A. Providing Quality in the Public Sector. Philadelphia - Maidenhead. Open University Press 2003, s. 39. Zde je uvedeno i následující: "Caricatured, this can mean that perfect systems can be developed – to produce goods or services that nobody wants or needs."

## IV. Finanční a kontrolní nástroje

---

### 18. Nové nástroje rozpočtové politiky a finančního managementu

Rozpočty územních samosprávných celků zaujímají definované či **určené místo v rozpočtové soustavě**. Rozpočtová soustava státu tvoří provázaný systém relativně samostatných dílčích rozpočtů. Rozpočty se v každém momentu nacházejí ve vzájemné dynamické interakci a probíhají mezi nimi permanentní finanční toky.

Soustava jako celek finančně zabezpečuje realizaci funkcí státu a uskutečnění priorit veřejných politik státu. Proto je významnou kompatibilita mezi jednotlivými úrovněmi rozpočtů zejména v rámci orientace fiskální politiky státu ve stabilizační funkci veřejných financí a makroekonomické hospodářské politiky. Při nedodržování této zásady dochází k atomizaci a fragmentaci systému veřejných financí s celou řadou negativních implikací v hospodářské a sociální oblasti. V souvislosti s členstvím v EU má tento soulad i mezinárodní rozměr (Pakt stability a růstu). Na dodržování maastrichtských fiskálních kritérií (deficit veřejných rozpočtů, veřejný dluh) participují i rozpočty územních samosprávných celků.

#### 18.1 Evropské požadavky na finanční systém ÚSC

Rozpočet je „**produktem**“ rozpočtového procesu. Rozpočet se realizuje (naplňuje, „pohybuje“, „posunuje“) v rámci operačního prostoru rozpočtového procesu. Rozpočtový proces je vymezen legislativou, procedurami rozpočtové politiky a roli aktérů, kteří do procesu vstupují (rada, zastupitelstvo, finanční odbor, finanční výbor atd., ale také veřejnost).

V rozpočtové politice (rozpočtovém procesu) na úrovni ÚSC, se stejně jako na celostátní úrovni (ovšem s menším akcentem a slabší vyhraněností), promítají **aspekty politicko-ideologické a odborně-technologické**. Politicko-ideologická stránka souvisí s programy a postoji jednotlivých politických stran a hnutí, které se liší svými prioritami a voličskou základnou. Mají své širší kořeny v teoretickém zázemí příslušných filozofických, politických a ekonomických proudech a vědeckých školách.

Odborně-technologická stránka je determinována procedurami a schémata rozpočtové politiky, které se historicky vyvíjejí na základě empirických zkušeností a vědeckého poznání. Zatímco politicko-ideologická stránka rozpočtové politiky je v kompetenci zvolených zastupitelů politických stran resp. je obsažena v jejich programech, odborně-technologická stránka má do určité míry **nezávislý charakter**. Také na úrovni ÚSC by se měly v rozpočtové politice respektovat nejen požadavky legislativy, ale také odborná hlediska ztělesněná v příslušných standardech, metodikách a doporučeních. Jejich nedodržování, byť neúmyslné, se zpětně promítá do kategorií efektivnosti (účelnosti, hospodárnosti) rozpočtového procesu a v konečném důsledku do naplňování cílů veřejných politik.

Orgány ÚSC využívají svých rozpočtů jako nástroje zabezpečování veřejných politik, jako prostředku pro zajištění příslušného portfolia veřejných statků a také své vlastní činnosti. V obecních a krajských rozpočtech jsou tak soustředěny na principu **nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti** peněžní prostředky, které slouží k financování veřejných statků v závislosti na místních potřebách. Zdroje získávané ÚSC k financování jsou stejně různorodé jako jejich úkoly. Přitom celkové finanční hospodaření a zejména jeho

rozsah je ovlivněn velikostí obce a kraje, počtem obyvatel, charakterem a vyspělostí jejich ekonomiky a dalšími faktory.

**Rozpočet územních samosprávných celků je tak pojímán jako:**

- a) *decentralizovaný peněžní fond*, v němž se soustřeďují různé druhy veřejných příjmů, které se rozdělují a používají na financování veřejných statků, zajišťovaných prostřednictvím municipálního a regionálního veřejného sektoru nebo též nakupovaných u soukromého sektoru
- b) *bilance příjmů a výdajů* za rozpočtové období (kalendářní rok), které je shodné s rozpočtovým obdobím v celé soustavě veřejných rozpočtů
- c) *finanční plán*, podle kterého obce a kraje hospodaří v daném rozpočtovém období
- d) *právní dokument* schválený příslušným zastupitelstvem
- e) *nástroj prosazování cílů* obecní a krajské politiky (tj. priorit schválených veřejných politik)
- f) *předmět a nástroj (finanční) kontroly* podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a zákona o přezkoumávání hospodaření úsc
- f) *ekonomický vztah* související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků

Územní samosprávný celek je dle legislativy povinen pro své občany zabezpečit potřebný **rozsah a strukturu veřejných statků a veřejných služeb**. Zajištění dostatečných finančních zdrojů pro jejich financování proto patří mezi základní funkce systému obecních i krajských financí. Územní samosprávný celek přitom zajišťuje prostřednictvím svého rozpočtu jak vlastní činnosti v samostatné působnosti, tak ty činnosti, které na něj deleguje stát v přenesené působnosti.

Mezi stanovenými kompetencemi a přidělenými finančními zdroji by měla být **rovnováha**, tj. fiskální kapacita územních fiskálních jednotek musí zaručovat realizaci jejich zákonných funkcí. Pokud dané podmínky nejsou splněny dochází k **fiskálnímu napětí**, které vede k deficitnímu financování a zadlužování územních samosprávných celků, nebo k redukci množství či **snížení kvality** poskytovaných veřejných statků a služeb. Snižuje se tak efektivnost fungování veřejné správy a veřejného sektoru, dochází k narušení sociální koheze a turbulencím ve vývoji dané municipality, regionu nebo celé společnosti s řadou politických konotací.

Uvedené procesy jsou zkoumány **teorií tzv. fiskálního federalismu**<sup>143</sup>, která zkoumá požadavky na optimální uspořádání fiskálních vztahů při decentralizovaném výkonu vlády v rámci jednotlivých států. V tomto smyslu např. zkoumá teorie fiskálního federalismu zejména přiřazení příjmů do jednotlivých rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy. V současné době je ve vyspělém světě akcentován proces tzv. **fiskální decentralizace**, který vychází ze skutečnosti, že je ekonomicky efektivnější vykonávat mnohé rozhodovací a alokační procesy ve veřejné správě na nižších úrovních. Uvedená tendence koresponduje s principem **subsidiarity** uplatňovaným v EU.

Význam samosprávných struktur společnosti včetně jejich samostatného hospodaření je zdůrazněn **Evropskou chartou místní samosprávy**. Samospráva je zde pojímána jako důležitý příspěvek k formování Evropy, založené na principech demokracie, decentralizace moci a subsidiarity. Charta zakotvuje evropské standardy územní samosprávy a představuje tak svého druhu evropskou ústavu územní samosprávy.

---

<sup>143</sup> Název fiskální federalismu vyplývá ze skutečnosti, že tato teorie vznikla v USA. Protože se tento termín ve vědeckém zkoumání „ujal“, používá se i v případě výzkumu unitárních států.

**Pro oblast financí charta formuluje tyto zásady:**<sup>144</sup>

1. Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
2. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
3. Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.
4. Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.
5. Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich hradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.
6. S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.
7. Dotace místním společenstvím se pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.
8. Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

## **18.2 Reforma veřejných financí a inovace rozpočtové politiky**

Rozpočtování je neustále se vyvíjející proces, který zřejmě nikdy nedosáhne definitivního řešení ve smyslu stability používaných metod a přístupů. V posledních dvaceti letech došlo k některým zásadním změnám v rozpočtové politice mnoha zemí OECD. Ve vyspělých státech rozpočet státu, ale i územních samosprávných jednotek obsahuje více informací o programech a výkonech a časový horizont se rozšířil z jednoho rozpočtového roku na střednědobý až dlouhodobý horizont. Během posledního dvacetiletí se rovněž technologie rozpočtování více propojily s ostatními procedurami a procesy finančního řízení včetně účetních systémů a finančních výkazů.

Při pohledu na vývoj rozpočtování je účelné rozlišovat **tři typy inovací** podle doporučení Světové banky, která identifikuje **tři základní funkce rozpočtu**<sup>145</sup>:

- a) agregátní fiskální disciplínu
- b) alokační efektivnost
- c) provozní efektivnost (operační, technická efektivnost)

**Fiskální disciplína** se vztahuje k efektivní kontrole rozpočtových celků nastavením výdajových stropů na výdaje, které jsou závazné. V tomto smyslu je považován za efektivní rozpočtový systém takový systém, který udrží výdajové celky pod kontrolou. Vývoj reforem

---

<sup>144</sup> Sdělení č. 181/1999 Sb., MZV ČR o přijetí Evropské charty místní samosprávy. Pro ČR vstoupila Evropská charta místní samosprávy v platnost 1. 9. 1999 po vyslovení souhlasu Parlamentem a ratifikací prezidentem. V souladu s procedurou přístupu k Evropské chartě místní samosprávy vyjádřila ČR svoje výhrady k některým článkům. V případě článku 9 „Finanční zdroje místních společenství“ se ČR necítí vázána odstavci 3, 5 a 6.

<sup>145</sup> Viz Allen, R., Tommasi, D.: Řízení veřejných výdajů, Sigma 2002.

řízení výdajů lze charakterizovat jako postupný přechod od systémů stimulujících k systémům **omezujícím**. V podstatě všechny rozvinuté země prošly fázemi oslabení rozpočtové disciplíny, neboť od politiků všech úrovní veřejné správy se očekávalo schvalování expansivních rozpočtů.

**Tabulka 18. 1: Inovační směry (cíle) a nové nástroje a metody rozpočtové politiky**

| INOVAČNÍ SMĚRY (CÍLE)<br>ROZPOČTOVÉ POLITIKY DLE SB   | IMPLEMENTOVANÉ V ČR<br>PROSTŘEDNICTVÍM NOVÝCH NÁSTROJŮ<br>A METOD  |
|---|--|
| 1. Agregátní fiskální disciplína (tzv. fiskální udržitelnost)<br>2. Alokační efektivnost<br>3. Provozní efektivnost | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ víceleté rozpočtování (rozpočtové výhledy)</li> <li>➤ fiskální cílení (výdajové rámce)</li> <li>➤ řízení výdajů</li> <li>➤ programové rozpočtování</li> <li>➤ výkonnostně orientované rozpočtování</li> <li>➤ výdajové audity</li> <li>➤ řízení fiskálních rizik</li> </ul> |

*Pramen: Autoři.*

V 70. letech, v období zhoršování ekonomických podmínek se vytvořila neúměrná nerovnováha mezi tendencemi vývoje rozpočtů a kapacitami fiskálních jednotek. K odstranění této nerovnováhy byly činěny pokusy o omezení veřejných výdajů formou stanovení fiskálních cílů na následující rok, ale toto úsilí nebylo příliš úspěšné. Účinnější postupy se objevily na přelomu 80. a 90. let, neboť cíle byly propojeny na rozpočtová rozhodnutí a jejich dodržování je vynucováno procedurálními nebo jinými prostředky. Za nejvýznamnější inovace je považováno zahrnutí fiskálních cílů do střednědobých výdajových rámců, aktuální účetnictví a rozpočtování, kodexy fiskální transparentnosti a dvoustupňový rozpočtový proces, který odděluje rozhodování o agregátech od rozhodnutí o dílčích položkách či programech.

**Alokační efektivnost** představuje způsobilost vytvořit v rámci rozpočtu priority, rozdělit zdroje podle priorit a účelnosti programů a přesouvat je v souladu s cíli od starých cílů k novým. Alokační efektivnosti je možno dosahovat především neustálým a systematickým vyhodnocováním výdajových programů a jejich efektů. Původně se využívalo členění rozpočtu na jednotlivé programy, avšak snahy o důsledné rozčlenění rozpočtu tímto způsobem nebyly vyhodnoceny jako úspěšné. Podle materiálů OECD se osvědčilo hledání optimálních kombinací mezi programovým a organizačním členěním rozpočtu.

V posledních letech je jednou z výrazných inovací - implementovaných do rozpočtového procesu a rozpočtování - **strategické plánování**, které umožňuje strukturovat rozpočet na základě úkolů a cílů. Na rozdíl od dříve uplatňovaných metod, jako bylo např. PPBS, strategické plánování stojí stranou rozpočtu. Za další rozdíl se považuje zaměření této metody více na organizace než na programy či aktivity.

Rostoucí objemy transferů a úsilí o posílení fiskální kázně, jsou příčinou změn v orientaci rozpočtování z původních přírůstkových metod na metody redistribuce, kde se prostředky převádějí ze starých, neprioritních programů, na nové výdajové programy. Neosvědčilo se využití metody ZBB, tj. příprava rozpočtu na každý rok „od nuly“, bez ohledu na probíhající výdajové programy. Za účinnější nástroj realokace zdrojů podle strategických priorit je považován střednědobý výdajový rámec, který může podpořit nejen fiskální disciplínu, ale také předurčuje rozpětí disponibilních zdrojů na nové výdajové programy.



**Provozní efektivnost** při užití rozpočtových zdrojů se týká schopnosti realizovat programy a poskytovat služby za nejnižší náklady. Jmenovaná třetí funkce rozpočtování, která je spojena s **efektivním poskytováním veřejných služeb**, se vztahuje zejména na implementaci rozpočtu. Jedná se o neméně významný aspekt, neboť způsob naplňování této funkce ovlivňuje náklady, kvalitu služeb, úroveň výdajů, počty zaměstnanců a vztahy mezi občany a veřejnou správou. Občané hodnotí každou úroveň veřejné správy zejména podle služeb a veřejných statků které jim zajišťuje.

Původně užívané metody detailního řízení tak byly od poloviny 80. let v zemích OECD nahrazeny **metodami výkonově orientovanými**. Vývoj rozpočtových metod a procedur dokazuje, že je možno vybírat z bohatého portfolia způsobu řízení a rozpočtování ve veřejném sektoru. Všem uvedeným nástrojům je společná orientace na výstup činnosti či služby, nikoli na vstupy, jak bylo obvyklé dříve. Dalším společným rysem je rovněž odpovědnost jednotlivých stupňů veřejné správy, jejich organizací i jednotlivců za výdaje i za výkony.

Nové metody se postupně uplatňují a budou-li důsledně aplikovány, mohou napomoci splnění závazků všech úrovní veřejné správy<sup>146</sup>. Jejich klíčovým principem je důsledná identifikace skutečných priorit a nezbytných prostředků pro jejich realizaci, konfrontace těchto potřeb se zdroji a současný tlak na hospodárné využití disponibilních prostředků. V první fázi rozpočtových reforem na všech fiskálních stupních se jedná se zejména o zavedení metod programového financování, využití střednědobých výdajových rámců a výkonově orientované rozpočtování. Uvedené nástroje rozpočtové politiky, vztahující se k její technologické stránce, jsou plně využitelné na úrovni územních samosprávných celků, o čemž svědčí jejich postupná implementace v krajích i v řadě obcí.

### **18.3 Ukazatele finančního hospodaření úsc**

Finanční management územních samosprávných celků se soustřeďuje na efektivní využívání disponibilních zdrojů, na zkvalitňování rozpočtového plánování, na hodnocení efektivnosti rozpočtových výdajů, na transparentnost účtování o příjmových a výdajových operacích rozpočtu, na zkvalitnění finanční a rozpočtové kontroly. **Nové pojetí rozpočtového a finančního managementu** veřejných rozpočtů vychází z řízení výdajů, víceletého rozpočtování, programování rozpočtu, výkonového rozpočtování, řízení fiskálních rizik a diverzifikaci a optimalizaci příjmů.

**Řízení výdajů** se zaměřuje na výsledky, posiluje způsobilost úsc alokovat prostředky podle nových priorit, podporuje efektivní poskytování služeb. Řízení veřejných výdajů se orientuje na alokační efektivnost, tj. schopnost stanovit priority v rámci rozpočtu úsc, na operační (provozní, technickou) efektivnost, tj. možnost poskytovat služby za nejnižší náklady a celkovou fiskální kázeň, tj. účinnou kontrolu ukazatelů schváleného rozpočtu stanovením výdajových stropů pro výdajové jednotky. **Víceleté rozpočtování** má zákonnou (povinnou) podobu rozpočtových výhledů.

**Programové rozpočtování** jde často napříč jednotlivými výdajovými jednotkami. Napomáhá plánování, protože umožňuje hodnotit vztah mezi poskytovanými službami a náklady na

---

<sup>146</sup> Na základě výše uvedených skutečností byla MF ČR zpracována „Koncepce reformy veřejných rozpočtů“, která v roce 2003 byla schválena vládou ČR. Reforma obsahuje konkrétní změny systému veřejných financí v ČR. Do množiny diverzifikovaných opatření koncepce řadí také zavedení nových metod sestavování, realizace a hodnocení rozpočtu, zásadní změny v systému mandatorních výdajů a důsledné uplatňování principu subsidiarity.

jejich poskytnutí a rozhodovat o potřebnosti jednotlivých programů. Programy jsou definovány jako činnosti se společným cílem. Programové financování se neomezuje jen na programy reprodukce majetku, v sofistikované podobě je aplikovatelné na většinu položek rozpočtu včetně běžných výdajů, jejich rozřazením do výdajových bloků.

**Výkonové rozpočtování** je zacíleno na zlepšení vnitřního řízení. Tato metoda vyžaduje sledování velkého množství jak objemových, tak jednotkových ukazatelů. Uvedené ukazatele je možné sledovat několika způsoby. Především jejich vývoj v čase, porovnávání jednotlivých programů a srovnávání s jinými (ekvivalentními) úsc.

**Řízení fiskálních rizik** předpokládá dodržování „rozumné“ míry zadlužení, vázat úvěry jen na krytí investic (nikoliv na provozní výdaje), výnosy z kapitálových aktiv používat jen na pořízení jiných kapitálových aktiv, udržování permanentní likvidity, stabilizaci výdajů na organizační složky a příspěvkové organizace (nepřipustit „lavinový efekt“ jejich požadavků), ocenění poskytnutých garancí a záruk úsc a každoroční vytváření a doplňování zdrojů na jejich eventuální pokrytí.

Součástí finančního managementu je též **příjmová stránka** rozpočtu úsc. Jde o rozšíření či diverzifikaci zdrojů rozpočtu prostřednictvím možností čerpání z vyhlášených programů, projektů a grantů včetně strukturálních fondů EU. Zvýšení fiskální kapacity úsc může napomoci i optimalizace daňových příjmů.

Základními nástroji finančního hospodaření ÚSC a svazků obcí je jejich roční rozpočet a rozpočtový výhled. **Rozpočtový výhled** je pomocným nástrojem územního samosprávného celku sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.

**Rozpočet územního samosprávného celku** a svazku obcí je v rozpočtových pravidlech definován jako finanční plán, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku a svazku obcí. Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. Při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu.

Pro porozumění obsahu a vazbám uvnitř rozpočtu, kvalifikované finanční hospodaření a pro reálné sestavování rozpočtového výhledu je nezbytné mít ucelenou představu o jednotlivých složkách rozpočtu, jejich významu a vývoji, stejně tak jako o vztazích mezi položkami vzhledem k sobě navzájem, k rozpočtu jako celku i k jednotce, pro níž je rozpočet sestavován. K tomuto vzhledu slouží **systém finančních ukazatelů**. V absolutním a zejména v relativním vyjádření nám umožňují ukazatele identifikovat problematická místa i možnosti finančního hospodaření obce. Umožňují srovnání s jinými subjekty a přispívají ke zvyšování efektivity finančního hospodaření obce.

Posuzování finančního hospodaření vychází především z druhového a odvětvového členění rozpočtové skladby a z obsahového hlediska je členěno do tří okruhů: příjmy, výdaje a kvalita rozpočtového procesu.

**Poměr běžných příjmů a běžných výdajů** vypovídá o udržitelnosti chodu obce z hlediska finanční stability. Říká, zda obci po financování základních činností ještě zbývají prostředky na investice či ne. Je třeba, aby provozní výdaje byly kryty opakujícími se příjmy. Je krajně nepříznivé, pokud obec nepokryje nutné součásti výdajové strany rozpočtu z prostředků, které jsou relativně jisté a predikovatelné.

**Podíl kapitálových výdajů** na celkových výdajích dává jednoznačnou informaci o investiční aktivitě obce. Na údržbu a rozvoj majetku obce, jako základu pro uspokojování potřeb občanů, je třeba vynakládat určitý podíl z celkových výdajů. Obecně se doporučuje výše dolní hranice podílu kapitálových výdajů na přibližně 30 %.

**Kapitálové výdaje na obyvatele** umožňují hodnotit a srovnávat výši investic mezi jednotlivými obcemi bez ohledu na celkové příjmy.

**Ukazatel dluhové služby** vyjadřuje poměr dluhové služby ke skutečnému objemu dluhové základny za daný kalendářní rok a vypovídá o schopnosti obce uhradit svůj dluh nebo spíše o každoroční zátěži opakujících se příjmů.

**Tabulka 18.2: Výpočet ukazatele dluhové služby**

| Číslo řádku | Název položky                                | Odkaz na rozpočtovou skladbu     |
|-------------|--|----------------------------------|
| 1           | daňové příjmy (po konsolidaci)               | třída 1                          |
| 2           | nedaňové příjmy (po konsolidaci)             | třída 2                          |
| 3           | přijaté dotace souhrnného finančního vztahu* | položka 4112 + 4212              |
| <b>4</b>    | <b><i>dluhová základna</i></b>               | <b><i>ř. 1 + ř. 2 + ř. 3</i></b> |
| 5           | Zaplacené úroky                              | položka 5141                     |
| 6           | splátky jistin a vydaných dluhopisů          | položky 8xx2 a 8xx4              |
| 7           | splátky leasingu                             | položka 5178                     |
| 8           | <b><i>dluhová služba</i></b>                 | <b><i>ř. 5 + ř. 6 + ř. 7</i></b> |
| 9           | <b>UKAZATEL DLUHOVÉ SLUŽBY</b>               | ř. 8 děleno ř. 4                 |

Pozn. Výpočet dle metodiky MF ČR; \* prostředky finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí a k rozpočtům krajů podle přílohy zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok.

**Ukazatel dluhové služby** je vyjádřen jako vztah:

$$\frac{\text{dluhová služba}}{\text{dluhová základna}} \times 100 = \text{ukazatel dluhové služby (\%)}$$

Hodnota ukazatele dluhové služby převyšující 30 %, naznačuje neúměrně vysoké zadlužení vzhledem k rozpočtu obce. Již dluhová služba vyšší než 15 % vyžaduje zvýšenou pozornost a pečlivé zvažování dalších kroků. Nutnost splácení dluhu odčerpává finanční prostředky z jiných investičních aktivit. Je proto vhodné posuzovat časovou řadu ukazatele dluhové služby. Krátkodobě vyšší hodnota nemusí být tak závažná jako dlouhodobě se vyskytující hodnoty kolem 15 %.

**Zadluženost na obyvatele** jako podíl celkového dluhu obce k počtu obyvatel umožňuje hodnotit a srovnávat výši celkového dluhu mezi jednotlivými obcemi a slouží jako doplňující informace ke dluhové službě.

### Hodnocení daňových příjmů

Obecně platí, že výše příjmů obce ovlivňuje výši a strukturu jejich výdajů. Vyšší příjmy umožňují, aby obec zabezpečovala nejen služby, které vyplývají ze zákona, ale aby se mohla orientovat i na další rozvoj obce a na vytváření příznivých podmínek pro své obyvatele.

Rozhodující význam pro výši daňových příjmů má počet obyvatel obce a zařazení obce do příslušné velikostní kategorie. Rozdíl mezi výši daňových příjmů na jednoho obyvatele u obcí stejné velikostní kategorie je pak dán :

- rozdílem v počtu obyvatel v rámci stejné velikostní kategorie obce
- objemem daní z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti
- objemem daní z příjmů právnických osob (právnickou osobou je obec)
- objemem daní z nemovitostí
- objemem místních a správních poplatků
- objemem poplatků za znečištění životního prostředí.

Obce mohou přímo ovlivňovat příjmy z místních poplatků, a to jejich vymezením co do obsahu a výše. Podle odborné literatury se celkové příjmy z poplatků pohybují kolem 3 % celkových příjmů. Významně vyšší hodnota daňových příjmů obce než je průměr u skupiny obcí stejné velikostní kategorie, pokud obec neinkasuje extrémně velké příjmy za poplatky, je indikátorem příznivého rozvoje obce.

### **Hodnocení nedaňových příjmů**

Nedaňové příjmy mají vícezdrojový původ. Vyšší nedaňové příjmy pomáhají snižovat potřebu dalších finančních prostředků pro zajištění služeb obce. Pro posouzení velikosti nedaňových příjmů je třeba tyto příjmy konfrontovat s běžnými výdaji. Nedaňové příjmy je třeba posuzovat v návaznosti na běžné výdaje zejména u obcí stejné velikostní kategorie.

Pro posouzení rozvojových dispozic obce mají význam ukazatelé o příjmu z pronájmu majetku a o příjmu z úroků a realizace finančního majetku, a to i v přepočtu na 1 obyvatele. Lze předpokládat, že vyšší hodnoty těchto ukazatelů vytváří lepší finanční podmínky pro další rozvoj obce.

### **Hodnocení kapitálových příjmů**

Kapitálové příjmy mají charakter jednorázových příjmů. Jejich nejčastějším zdrojem bývá prodej majetku. Při jejich hodnocení je nejdůležitější fakt, zda jsou využity na kapitálové investice nebo zda jsou rozpuštěny v běžných výdajích. Velikost těchto příjmů nemusí znamenat pozitivní jev, pokud jsou používány na uhrazování běžných rozpočtových deficitů.

### **Hodnocení běžných výdajů**

Běžné výdaje pokrývají náklady na rozličné funkce jednotlivých obcí i na rozličný způsob jejich realizace. To znamená, že potřeba běžných výdajů je i u stejně velkých obcí odlišná, a proto je vypovídací schopnost tohoto ukazatele omezená. Z tohoto důvodu je vhodnější sledovat poměr opakujících se příjmů a běžných výdajů rozpočtu. Pokud ukazatel má větší hodnotu než 1, znamená to přebytek opakujících se příjmů a větší finanční možnosti pro další rozvoj obce.

### **Hodnocení kapitálových výdajů**

Kapitálové výdaje znamenají dlouhodobé investice do majetku obce. Podíl kapitálových výdajů obcí ČR se pohybuje kolem jedné třetiny celkových výdajů obcí. Lze předpokládat, že větší celkový objem kapitálových výdajů vytváří příznivější podmínky pro další rozvoj obce. To platí jen do jisté míry. Nadměrné kapitálové výdaje mohou svým dopadem na dlouhodobé rozpočtové hospodaření obce naopak destabilizovat finanční rovnováhu obce.

### **Hodnocení odvětvové struktury výdajů**

Vypovídací schopnost mají zejména ukazatele vztažené k počtu obyvatel. Poměrové ukazatele výdajů na jednotlivá odvětví k celkovým výdajům obce mají doplňující charakter. Dlouhodobě vyšší hodnoty jednotlivých ukazatelů odvětvové struktury v přepočtu na obyvatele nebo jejich trvalý vzestupný trend může znamenat vyšší kvalitu v poskytování

služeb ve sledovaných odvětvích. Jejich hodnoty souvisí spíše s demografickými charakteristikami obce a se strukturou hospodářství obce a nejde primárně o ekonomické parametry. Výdajovou oblast by bylo třeba podrobit analýze efektivnosti vynakládaných finančních prostředků na veřejné statky.

### **Hodnocení kvality hospodaření obce**

Kvalita rozpočtového procesu, vyjádřená rozdílem mezi plánovaným a skutečným rozpočtem daného roku a dlouhodobým finančním plánem v rámci rozpočtového výhledu, je nedílnou součástí hodnocení hospodaření obce. Posuzování rozpočtového procesu má význam především pro zlepšení hospodaření konkrétní obce

Druhou stránku rozpočtové oblasti tvoří vztahy mezi příjmy a výdaji v daném roce, tedy přebytkové či deficitní hospodaření. Přebytek rozpočtu tvoří potenciální zdroj dalšího rozvoje obce. U deficitního hospodaření obce je třeba sledovat jeho vliv celkovou míru zadluženosti obce (viz dluhová služba) a schopnost úhrady dluhu. Schopnost úhrady dluhu je podílem celkové zadluženosti obce a rozdílu mezi opakujícími se příjmy a běžnými výdaji. Vycházíme-li z toho, že obec většinou plánuje vyrovnaný rozpočet, tak opakující se deficitní hospodaření je signálem k revizi příjmové a výdajové skladby finančních prostředků.

Pro operativní hodnocení hospodaření obcí je vhodné využívat **metody benchmarkingu**. Tato metoda využívá srovnání ukazatele s referenční hodnotou ukazatele celého souboru subjektů sledovaného v dlouhém časovém období. Bez dlouhodobého benchmarkingu je třeba při interpretaci hodnot zvýšené opatrnosti. V určitých případech lze využít obecně uchopitelných benchmarks<sup>147</sup>, které chápeme jako tzv. referenční body, které představují krajní hodnotu poměru dvou základních ukazatelů, např.:

- saldo běžného rozpočtu by vždy mělo být kladné, kapitálový rozpočet může být deficitní,
- přebytek běžného rozpočtu = maximální možná dluhová služba (projekce salda).

### **Závěr**

Obce a kraje jako územní samosprávné celky disponují vlastním majetkem a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Územní samosprávné celky hospodaří podle svého rozpočtu příjmů a výdajů s využitím vlastních peněžních fondů. Sestavují rozpočet na kalendářní rok a střednědobé výhledy na 2 až 5 let. Rozpočet obce a vyúčtování hospodaření za uplynulý kalendářní rok schvaluje obecní zastupitelstvo, rozpočet kraje schvaluje zastupitelstvo kraje.

Management financí územních samosprávných celků je důležitou hospodářskou, politickou a sociální otázkou. Jde o to, jak **efektivně** jsou prostředky daňových poplatníků využity. Na hejtmanovi, starostovi, zastupitelstvu kraje a obce, radě kraje a obce a pracovnících krajských a obecních úřadů leží velká zodpovědnost. Vzhledem k neustálému napětí mezi výdaji a příjmy a bohatou a různorodou činností obcí a krajů musí být nadáni nejen zodpovědností, ale i podnikatelským duchem. Současně je třeba, aby disponovali nejen odbornými znalostmi nových metod a nástrojů, ale také schopnostmi dovedné argumentace na veřejnosti, aby získali občany pro rozvojové programy obcí a krajů.

---

<sup>147</sup> „Benchmarks jsou tzv. referenční body, které představují krajní hodnotu poměru dvou základních ukazatelů.“



## 19. Možnosti daňové optimalizace

### 19.1 Vymezení postavení územních samosprávných celků ve vztahu k daním

V rámci posuzování daňové optimalizace je nutné přihlédnout k různým rolím, v nichž mohou územní samosprávné celky ve vztahu k daním vystupovat. Obce a kraje jsou **příjemci daní, plátcí daní, orgány daňotvorné a v omezené míře také správci daní.**

#### 19.1.1 Obec a kraj jako příjemce daní

Největší část zdrojů územních samosprávných celků má daňový charakter. Jde o celostátní daně, jejichž výnos je zcela nebo částečně určen do místních rozpočtů a dále o vymezené poplatky, které se také obvykle řadí k daním. Klíčovým zákonem, který rozvrhuje daňové příjmy tak, aby státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků byly relativně vyváženy, je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v platném znění. Od roku 2001 je **rozpočtové určení daní** stanoveno tak, že převážná většina daní má sdílený charakter. Zákon vymezuje tyto svěřené daně (plynou do rozpočtu obce nebo kraje):

- *daň z nemovitostí* - příjemcem je obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
- *daň z příjmů právnických osob v případě, kdy poplatníkem je obec (kraj)* - s výjimkou daně, která je vybírána srážkou podle zvláštní sazby.

Jako sdílené daně (jejich výnos se rozděluje mezi státní rozpočet a místní rozpočty) jsou stanoveny:

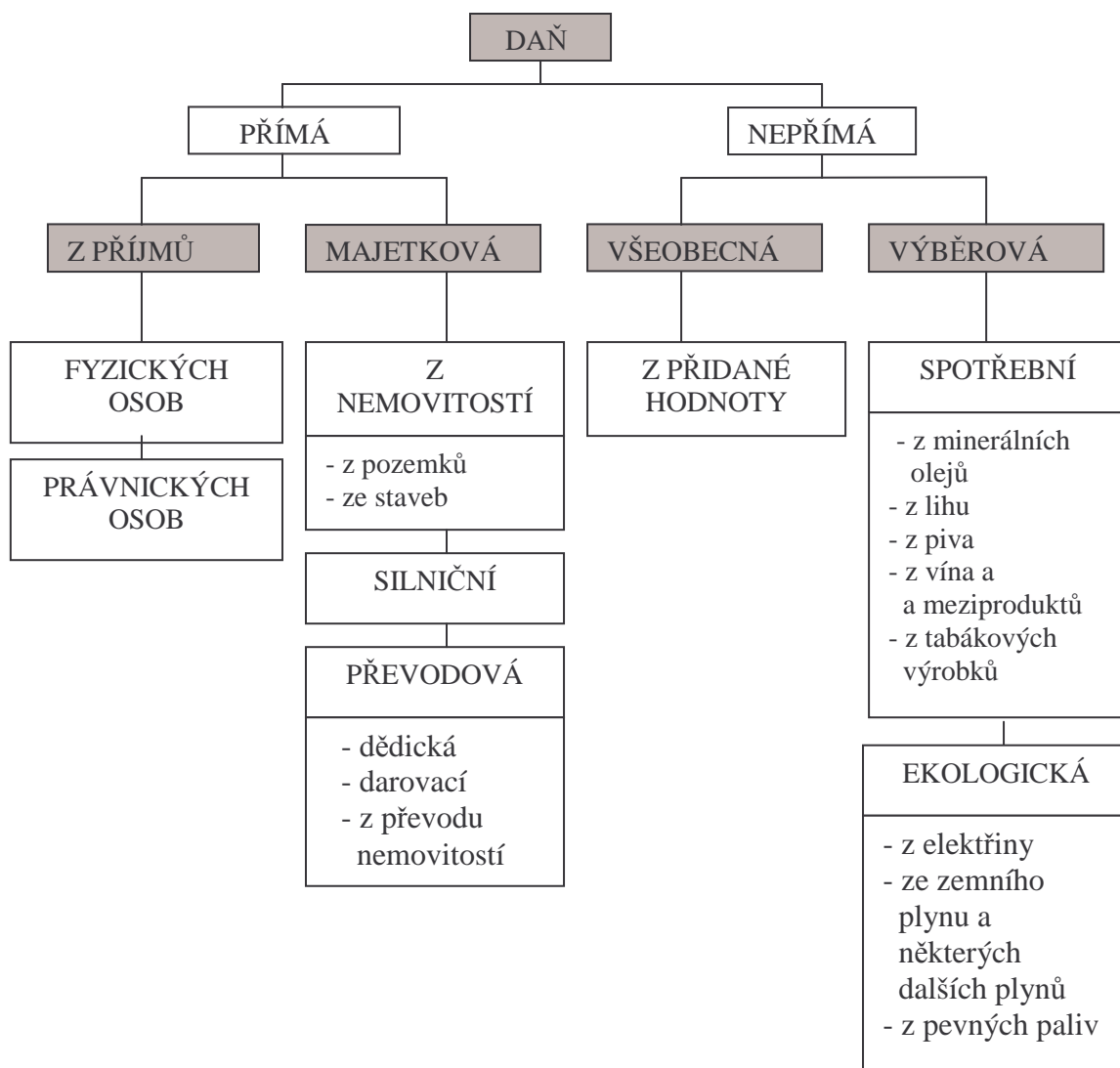
- *daň z přidané hodnoty*,
- *daň (zálohy na daň) z příjmů fyzických osob*
- *daň z příjmu právnických osob* (bez výnosu této daně, kdy je její plátcem obec nebo kraj).

#### 19.1.2 Obec a kraj jako daňový subjekt

Obce a kraje nejen získávají daně do příjmů svých rozpočtů, ale v řadě případů samy daně platí, jsou daňovým subjektem. Daňové povinnosti obcí a krajů upravují platné daňové zákony. Obec a kraj se může stát daňovým subjektem prakticky u všech daní, které jsou zařazeny do naší daňové soustavy. Podle současné právní úpravy se na obce a kraje pohlíží jako na neziskové právnické osoby, vztahuje se na ně **zvláštní daňový režim.**

Předmětem **daně z příjmů právnických osob** u obcí a krajů jsou příjmy z reklam, příjmy z nájemného z nestátního majetku, příjmy z hospodářské (podnikatelské) činnosti a příjmy plynoucí ze ziskové hlavní činnosti. Ziskovost je nutné podle zákona o daních z příjmů sledovat za celé zdaňovací období, podle jednotlivých druhů činností a také podle jednotlivé činnosti v rámci téhož druhu činnosti. Pro daňové účely je nepřipustné zisky a ztráty z činností v rámci hlavní činnosti kumulovat.

**Obrázek 19.1** Struktura daňové soustavy v ČR



*Pramen: Autor*

Při sledování výsledků hospodaření obcí a krajů se hlavní pozornost věnuje plnění rozpočtu výdajů a příjmů. Územní samosprávné celky uhrazují všechny rozpočtové výdaje buď z výdajového rozpočtového účtu, nebo přímo ze základního běžného účtu, zřizovaného u příslušného peněžního ústavu. Při dělení rozpočtových příjmů a výdajů jsou povinny použít hlediska, která jsou stanovena v rozpočtové skladbě. Podnikatelská (hospodářská, zdaňovaná) činnost územních samosprávných celků musí být v souladu s ust. § 6 odst. 3 zák. č. 250/200 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů sledována na zvláštních účtech mimo rozpočtové příjmy a výdaje (účtová třída 5-Náklady a účtová třída 6-Výnosy). Výsledky podnikatelské činnosti se promítají do rozpočtu vždy nejpozději ke konci kalendářního roku tak, aby byly součástí závěrečného účtu.

Pro zachycení různých druhů prováděné podnikatelské činnosti je třeba zvolit v účetním rozvrhu vhodné analytické členění. V případě, že je část nákladů vynakládaných na hlavní činnost společná s náklady vynakládanými na hospodářskou činnost a jsou těžko rozlišitelné

co do jejich výše, je dovoleno tyto náklady klíčovat v poměru výše tržeb docílených v hospodářské činnosti k tržbám docíleným v hospodářské činnosti.

Plátcem **daně z přidané hodnoty** se může obec stát zejména v případě, kdy sama provozuje ekonomickou činnost a splňuje zákonem stanovené podmínky pro povinnou registraci nebo se zaregistruje dobrovolně jako plátce této daně. Při uplatňování daně z přidané hodnoty u obcí a krajů se vychází zásadně ze specifického postavení těchto organizací jako veřejnoprávních subjektů.

**Spotřební daně** jsou ukládány výrobcům a dovozcům na minerální oleje, líh, pivo, víno a meziprodukty a tabákové výrobky. V případech, kdy má obec vlastní vinice, ze kterých vyrábí a prodává víno, nebo má svůj pivovar apod., může se dostat do okruhu plátců spotřebních daní a vztahují se na ni všechna práva a povinnosti jako na ostatní subjekty.

Plátcem **ekologické daně** (daně z energií) jsou dodavatelé, kteří dodají energii konečnému spotřebiteli nebo provozovatelé distribučních nebo přenosových soustav. Obec by se mohla plátcem ekologické daně stát např., pokud by osvobozenou energii použila k jiným než osvobozeným účelům.

Předmětem **daně silniční** jsou vozidla, která jsou registrována a provozována v ČR, a jsou používána k podnikání nebo v přímé souvislosti s podnikáním nebo k činnostem, z nichž plynoucí příjmy jsou předmětem daní z příjmů - toto se týká organizací založených nebo zřízených k jiným účelům, než je podnikání.

Obce a kraje jsou poplatníky také **daně z nemovitostí**, ale vzhledem k rozpočtovému určení tohoto příjmu (jde o příjem obcí) jsou většinou od daně *osvobozeny*. Osvobození se však nevztahuje na pozemky a stavby ve vlastnictví obce, které se nenacházejí v katastrálním území obce, pozemky a stavby ve vlastnictví kraje, které se nenacházejí v územním obvodu kraje, a dále nejsou osvobozeny také pozemky ve vlastnictví kraje, které jsou využívány k podnikatelské činnosti nebo pronajímány.

Poplatníky **daně dědické, darovací a z převodu nemovitostí** jsou obce a kraje tehdy, nabývají-li bezúplatně majetek dědictvím nebo darováním nebo prodávají-li nemovitý majetek. Pravděpodobnost zdanění však v praxi není příliš častá, zákon umožňuje rozsáhlá osvobození. Nárok na osvobození si obce a kraje musí uplatnit v podaném daňovém přiznání.

### 19.1.3 Obec jako orgán daňotvorný

Obce hrají v roli daňotvorného orgánu velmi malou úlohu. Daňová soustava je nyní konstruována na základě jednotných platebních podmínek. Tím nevznikl prostor pro uplatňování místní iniciativy v zavádění místních daní, ať již co do druhu či co do místně platných sazeb. Výjimku tvoří místní poplatky a daň z nemovitostí.

#### *Místní poplatky*

Obec může ovlivnit výši svých příjmů stanovením místních poplatků, které mají fakultativní charakter. Fakultativnost je však omezena taxativním výčtem poplatků, které může obec uložit a omezením jejich výše.

Obce mohou vybírat tyto místní poplatky: poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných

míst a částí měst, poplatků za provozovaný výherní hrací přístroj, poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, poplatků za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Od roku 2003 si obce mohou zvolit způsob vybírání poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, mohou stanovit poplatek buď pevnou částkou na osobu podle trvalého bydliště nebo podle množství. Obec může stanovit obecně závaznou vyhlášku poplatků za komunální odpad vznikající na jeho území. Tento poplatek nelze stanovit současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad nebo společenství vlastníků jednotek. Plátce rozúčtuje poplatek na jednotlivé poplatníky. Maximální výše poplatku se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu.

Obec může také vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy. Tato smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady. Vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad a ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

#### Daň z nemovitostí

Částečná pravomoc náleží obci v úloze orgánu daňotvorného u daně z nemovitostí, kdy má obec právo rozhodovat o diferencovaném uplatnění reálné výše této daně na svém území. Daň z nemovitostí je tedy jedinou daní, u které má obec možnost alespoň částečně ovlivnit velikost jejího výnosu prostřednictvím koeficientů nebo osvobození a tím i rozsah svých příjmů.

Základní sazba daně z nemovitostí u *obytných staveb, využívaných k trvalému bydlení, u jejich příslušenství, u bytů a samostatných nebytových prostorů, nevyužívaných pro podnikatelskou činnost a u stavebních pozemků* se násobí **koeficientem**, který je dle zákona o dani z nemovitostí přiřazen jednotlivým obcím podle počtu obyvatel<sup>148</sup>. Obec může obecně závaznou vyhláškou pro jednotlivé části obce tento koeficient zvýšit o jednu kategorii, v Praze na 5,0 a nebo snížit hodnotu koeficientu až o tři kategorie.

**Tabulka 19.1 Koeficienty u daně z nemovitostí (dle zák. č. 338/1992 Sb.) platné od zdaňovacího období roku 2008**

| Kategorie obcí                          | Koeficient stanovený zákonem | Koeficient stanovený obcí |                |
|---|------------------------------|---------------------------|----------------|
|   |                              | Minimální výše            | Maximální výše |
| do 1 000 obyvatel                       | 1,0                          | 1,0                       | 1,4            |
| nad 1 000 obyvatel<br>do 6 000 obyvatel | 1,4                          | 1,0                       | 1,6            |

<sup>148</sup> Pro přiřazení koeficientu k jednotlivým obcím je rozhodný počet obyvatel obce podle posledního sčítání lidu.

|   |     |     |     |
|---|-----|-----|-----|
| nad 6 000 obyvatel<br>do 10 000 obyvatel  | 1,6 | 1,0 | 2,0 |
| nad 10 000 obyvatel<br>do 25 000 obyvatel   | 2,0 | 1,0 | 2,5 |
| nad 25 000 obyvatel<br>do 50 000 obyvatel   | 2,5 | 1,4 | 3,5 |
| nad 50 000 obyvatel a ve Františkových<br>Lázních, Luhačovicích, Mariánských<br>Lázních a Poděbradech | 3,5 | 1,6 | 4,5 |
| V Praze   | 4,5 | 2,0 | 5,0 |

Od zdaňovacího období roku 2008 jsou stanoveny nové koeficienty, které znamenají zvýšení daně z nemovitostí v malých obcích.

U ostatních druhů staveb (*u rekreačních objektů, garáží, staveb pro podnikatelskou činnost nebo samostatných nebytových prostorů využívaných pro podnikatelskou činnost*) může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit koeficient ve výši **1,5**, a to na celém území obce pro všechny ostatní druhy staveb.

Od roku 2008 dochází k posílení pravomocí obcí. Nově se zavádí **místní koeficient**, který může obec obecně závaznou vyhláškou<sup>149</sup> stanovit pro všechny nemovitosti na celém svém území, a to ve výši 2, 3, 4 nebo 5. Tímto koeficientem se vynásobí daňová povinnost poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, staveb, samostatných nebytových prostorů a za byty, popřípadě jejich soubory. Je plně na rozhodnutí obce, zda tuto možnost využije a zvýší daň z nemovitostí nacházejících se v jejím katastrálním území či nikoliv. Stanovení koeficientů není tak již omezeno velikostní kategorií obcí.

Zákon o dani z nemovitostí nově od roku 2008 také umožňuje **osvobodit** od této daně pozemky půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů, pokud se k tomu obec rozhodne a toto osvobození stanoví obecně závaznou vyhláškou<sup>150</sup>.

## 19.2 Daňová optimalizace územních samosprávných celků

Při zabezpečování a financování veřejných statků může obec a kraj vhodnými postupy provádět daňovou optimalizaci a tím zvýšit své daňové příjmy, resp. snížit výdaje. Nejúčinněji lze ovlivňovat výši vlastních příjmů v roli daňového subjektu, a to zejména ve vztahu k **dani z příjmů a dani z přidané hodnoty**.

Z hlediska **daně z příjmů právnických osob** by územní samosprávné celky měly přihlížet k daňovým dopadům hospodaření s majetkem, k možnostem uplatňování účetních a daňových odpisů u zřizovatele, u příspěvkových organizací a ostatních zřízených organizací.

Rozhodnutí o tom, jakým způsobem bude majetek územní samosprávy využíván, přísluší jejím orgánům. Zde se nabízí několik variant řešení. Obec může svůj majetek využívat sama, může ho vložit do zakládaných právnických osob, nebo ho realizuje prostřednictvím svých organizací. Jedná se o **obecně prospěšné společnosti, organizační složky, příspěvkové**

<sup>149</sup> Jestliže obec vydá takovou vyhlášku do 1. srpna 2008, bude se podle ní postupovat od zdaňovacího období roku 2009.

<sup>150</sup> Jestliže obec vydá takovou vyhlášku do 1. srpna 2008, bude se podle ní postupovat od zdaňovacího období roku 2009.



**organizace, společnosti s ručením omezeným, akciové společnosti** nebo se mohou municipality **sdružit s jinými samosprávnými celky.**

Jedním z důvodů, který vede obec ke zřízení **organizační složky**, je podíl na výnosech. Organizační složka nemá právní subjektivitu, o veškerém majetku účtuje zřizovatel a její zisky se zdaňují u obce. Obec dostává celý tento daňový výnos zpět jako příjem<sup>151</sup> na rozdíl například od příspěvkové organizace, jejíž výnos se stává součástí celostátního výnosu daně z příjmů a z něhož pak na obec připadá jen určitá část.

**Příspěvkové organizace** obcí představují určitý mezityp mezi organizačními složkami bez právní subjektivity a ziskovými obchodními společnostmi. Příspěvkové organizace zřizuje územní samosprávný celek pro takové činnosti ve své působnosti, které vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Příspěvkové organizace hospodaří s majetkem svěřeným do správy a účtují o účetních odpisech. Jelikož zákon o daních z příjmů se nezmiňuje o této formě hospodaření, nemohou příspěvkové organizace majetek odpisovat daňově.

Mezi specifické rysy **obecně prospěšné společnosti** patří nakládání s jejím hospodářským výsledkem, který nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejich orgánů ani zaměstnanců, ale výhradně musí sloužit k financování poslání společnosti. Tyto organizace jsou zdaňovány v režimu neziskových organizací.

Zákon o obcích počítá také s různými formami spolupráce mezi obcemi, nejrozšířenější formou je vytváření dobrovolných **svazků obcí**<sup>152</sup>. Svazek obcí je právnickou osobou. Hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku jeho členské obce a dále s majetkem, který získal svou činností. „Vložený“ majetek zůstává ve vlastnictví obcí a svazek jej nemůže daňově odepisovat. Ostatní majetek svazku, pokud je využíván k dosažení zdanitelných příjmů zdaňovaných v základu daně, může být daňově odepisován a zahrnut v základu daně svazku za podmínek shodných s ostatními neziskovými subjekty<sup>153</sup>.

Mezi hlavní důvody, které povedou obec k založení **akciové společnosti**, patří možnost získat pro své záměry cizí kapitál. Formu **společnosti s ručením omezeným** by měla obec volit v případě, kdy chce být výlučným vlastníkem společnosti a nepotřebuje cizí kapitál.

Při úvaze, jaký typ organizace založit, by mělo být rozhodující, zda jde o činnost ziskovou nebo neziskovou. U činnosti, která je nezisková a závislá na rozpočtu obce, např. provoz knihovny, divadla, umělecké galerie, bude vhodné uvažovat o organizační složce, příspěvkové organizaci nebo obecně prospěšné společnosti. U činnosti, která by měla být zisková, půjde o rozhodování mezi společností s ručením omezeným a akciovou společností. Daňová povinnost zřízené neziskové organizace závisí zejména na způsobu, jakým je její poslání vymezeno při založení. Klíčová je míra podrobnosti, s jakou je poslání zaneseno do dokumentů při založení organizace. Při agregovaném vymezení činností v poslání může dojít k **vzájemné kompenzaci ziskových a ztrátových činností**, zatímco při podrobném vymezení musí být případný zisk z jednotlivých činností nejprve zdaněn a teprve prostředky po zdanění

<sup>151</sup> § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v platném znění.

<sup>152</sup> § 49 – 54 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění

<sup>153</sup> Nezisková organizace může proti zdanitelným příjmům uplatňovat daňové odpisy hmotného a nehmotného majetku, který je využíván k dosažení, zajištění a udržení tohoto zdanitelného příjmu. Poměrnou část ročních odpisů (§ 28 odst. 6 zák. č. 586/1992 Sb., v plat. znění) může uplatnit, pokud majetek není plně využíván jen v podnikatelské oblasti, ale je využíván také v nezdaňované oblasti činnosti dané organizace. Způsob stanovení poměrné části musí být hodnověrný a přiměřený, lze využít časového poměru využívání nebo poměru výkonového.

mohou být použity na úhradu ostatních ztrátových činností, které má organizace vymezeny jako své poslání.

Obec může zvolit **různou právní formu**, jak bude její majetek dále využíván jím zřízenou organizací. Majetek může být organizaci svěřen do správy, bezplatně na organizaci převeden nebo se může stát předmětem pronájmu, výpůjčky nebo půjčky. Zvolená právní forma nakládání s majetkem má vliv na výši základu daně a daňové povinnosti obce a jí zřízené organizace.

Problémem u dlouhodobého **majetku svěřeného do správy** je povinnost provádět účetní odpisy<sup>154</sup> bez možnosti jejich uplatnění pro daňové účely. Tím je příspěvková organizace znevýhodněna, může u ní vzniknout daňová povinnost. V praxi se nachází náhradní řešení, kdy se místo odpisů do nákladů zahrne nájemné. Tím se sníží daňově postižitelný zisk. Nájemné se odvede zřizovateli - obci. Ta je "osvobozena" od daně z příjmů tím, že daň vzniklá z nájemného jí zůstává jako její příjem. Tyto prostředky může obec poskytnout zpět příspěvkové organizaci v dohodnuté formě.

V případě **pronájmu majetku** zřízené organizaci může obec vydat souhlas, kdy nájemce může tento majetek dále pronajímat. Pro nájemce – neziskovou organizaci – však další nájemný vztah znamená zvýšení základu daně. Příjmy z pronájmu je nezisková organizace povinna zdanit, přičemž sama jako nájemce nemá oprávnění tento majetek daňově odepisovat. Při splnění podmínek stanovených zákonem o daních z příjmů může nájemce odepisovat pouze technické zhodnocení.

U **výpůjčky** nepřechází vlastnictví k majetku, vypůjčitel nemůže účtovat o účetních ani o daňových odpisech. Pokud by byl majetek předmětem **půjčky**, v tomto případě vlastnické právo k majetku přechází a majetek lze účetně a daňově odepisovat.

Před každým organizačním, ekonomickým nebo investičním rozhodnutím územního samosprávného celku je nutné posoudit vliv tohoto rozhodnutí také **na daň z přidané hodnoty**. Nová úprava daně z přidané hodnoty zvýšila možnost pro obce stát se povinně ze zákona plátcem daně. Z hlediska daně z přidané hodnoty je důležité rozlišit, zda obec jako veřejnoprávní subjekt vykonává výhradně veřejnou správu, nebo zda v rámci své činnosti vykonává také **ekonomickou činnost**. Pokud veřejnoprávní subjekty v rámci své vlastní nebo přenesené působnosti vykonávají výkon veřejné správy, nejsou z uskutečnění takové činnosti osobou povinnou k dani, a to i v případě, kdy tyto výkony provádějí za úplatu. Osobou povinnou k dani se však obce mohou stát v případě, kdy je výkonem veřejné správy **výrazně narušena hospodářská soutěž**. Může se jednat obecně o takové činnosti, které jsou paralelně s veřejnoprávním subjektem vykonávány také soukromými subjekty na základě soukromoprávní normy a jsou u těchto subjektů předmětem daně. Podle českého zákona o dani z přidané hodnoty by takové narušení hospodářské soutěže muselo být konstatováno v rozhodnutí příslušného orgánu (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže).

Dále se obce stanou osobou povinnou k dani, pokud vykonávají **činnosti vyjmenované v příloze č. 3 zákona o dani z přidané hodnoty**. Jedná se například o dodávky vody, plynu, dopravní služby, reklamní služby apod. Skutečnost, zda tyto činnosti budou zatíženy daní z přidané hodnoty, bude záviset na vzniku povinnosti registrace k dani z přidané hodnoty, respektive překročení obratu veřejnoprávního subjektu rozhodného pro registraci.

---

<sup>154</sup> § 28 zákona č 563/1991 Sb., o účetnictví, v platném znění

Pokud město či obec uskutečňuje alespoň nějaké ekonomické činnosti může se registrovat k dani z přidané hodnoty. Tato registrace je ze zákona povinná, zejména pokud její **obrat za nejbližších předcházejících 12 kalendářních měsíců přesáhne částku 1 000 000 Kč**. Do obratu pro stanovení povinnosti registrace se u obcí zahrnují pouze dosažené příjmy (výnosy) za uskutečněná plnění s výjimkou plnění osvobozených od daně bez nároku na odpočet daně a výnosy z případných finančních a pojišťovacích činností, nejsou-li příležitostnou činností. Do obratu se nezahrnují příjmy (výnosy) z prodeje dlouhodobého majetku a na rozdíl od podnikatelských subjektů se do obratu nezahrnují také příjmy (výnosy) z převodu a nájmu pozemků, staveb, bytů a nebytových prostor osvobozené od DPH podle § 56 zákona o dani z přidané hodnoty.

V některých případech se obec může stát **osobou identifikovanou k dani z přidané hodnoty**, a to tehdy, pokud pořizuje zboží z jiného členského státu Evropské unie v rozsahu převyšujícím **326 000 Kč za kalendářní rok** nebo pokud je jí zasíláno z jiného členského státu Evropské unie zboží, které je předmětem spotřební daně. I v takovém případě mohou obci vznikat povinnosti v oblasti daně z přidané hodnoty.

Při rozhodování, zda je pro obec výhodné stát se plátcem DPH je nutné zvážit, zda náklady spojené s registrací k DPH nepřevýší možné pozitivní dopady registrace.

Registrace k dani z přidané hodnoty je spojena s **nárůstem administrativních povinností**, jako jsou příprava daňového přiznání k DPH, vedení příslušné záznamní povinnosti k DPH, vedení evidence o přijatých zdanitelných plnění a sledování vazby na plnění, ke kterým se vztahují pro účely výpočtu nároku na odpočet DPH na vstupu, vystavování daňových dokladů na zdanitelná plnění, podávání daňových přiznání atd.

Obec jako plátce daně z přidané hodnoty musí vést evidenci nakupovaných vstupů dle jejich přiřazení jednotlivým vykonávaným činnostem. Nárok na odpočet DPH je oprávněna uplatnit pouze u nakoupených vstupů, které jsou použity k vykonávaným ekonomickým činnostem, pokud podléhají DPH nebo jsou osvobozeny s nárokem na odpočet. U nakoupených vstupů, u kterých nelze určit zda jsou plně využity pro uskutečňování ekonomických činností či činností nepodléhajících či osvobozených od DPH, je nutno nárok na odpočet poměrně krátit pomocí koeficientu.

Vzhledem k možnosti uplatnění odpočtu může registrace k dani z přidané hodnoty obci přinášet **výhody** ve formě daňových úspor, a to buď ve formě možného zvýšení výnosů při zachování nezměněné ceny pro konečného příjemce služby poskytované obcí, nebo z hlediska možného snížení ceny pro konečného příjemce služby při zachování nezměněné výše výnosu obce. Výhody registrace k DPH lze rovněž sledovat při realizaci velkých investičních projektů. Pokud je obec - plátce DPH investorem např. při stavbě sportovního areálu, který bude rovněž provozovat, daňové úspory při optimálním řešení takového projektu mohou být velmi významné. V případě, že je obec plátcem DPH a sportovní areál po jeho dokončení pronajme jinému subjektu a uplatní daň na výstupu, může uplatnit nárok na odpočet DPH ze vstupů souvisejících s výstavbou areálu. Tento postup by byl možný v případě, kdy nájemce areálu je registrován k DPH a v rámci provozu areálu je vykonávána i jiná než sportovní činnost (například reklama, provozování koncertů atd.). Uplatnění odpočtu u větších investičních celků znamená pro obec mít k dispozici finanční prostředky navíc.

Jelikož však obec musí být plátcem daně z přidané hodnoty pro veškeré své činnosti, je nutné při plánování případné dobrovolné registrace posoudit činnost obce v celém jejím rozsahu. V určitých případech může být z daňového hlediska výhodné některé aktivity obce vyčlenit do samostatné obchodní společnosti založené obcí či do zvláštní příspěvkové organizace a udržet status obce jako neplátce DPH. Rozhodujícím faktorem pro daňovou optimalizaci v oblasti daně z přidané hodnoty bude tedy organizačně-právní struktura všech aktivit, které obec řídí a organizuje.

## **Závěr**

V oblasti správy daní má obec velmi malá práva. Obci zůstala v této oblasti pouze správa vlastních místních poplatků, pokud si je zavedla. Poplatky musí být vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou a jejich správu tedy vykonává přímo obec na rozdíl od daní, které spravuje finanční úřad a obci pouze plynou na účet příslušné částky.

## 20. Možnosti čerpání zdrojů z evropských fondů

Je nesporné, že regiony hrají nezastupitelnou roli ve vývoji evropské společnosti, kdy jejich role bude v budoucnu dále akcentována. Jako části národních i nadnárodních celků mají regiony obrovský potenciál k reálné integraci sociálních, ekonomických, technologických a ekologických procesů na svém území. Členství v Evropské unii (EU) klade na regiony další požadavky týkající se připravenosti na diferencované druhy aktivit promítajících se na jedné straně do kontinuálního zlepšování efektivní správy a na straně druhé do dalšího rozvoje všech oblastí v geograficky designovaném celku. Toto vše velmi úzce souvisí s uskutečňováním kvalitní a komplexní politiky v oblasti lidských zdrojů s cílem zvýšit výkonnost ekonomiky prostřednictvím zvyšování schopností obyvatel, jejich uplatněním a celkovou kultivací společnosti. V oblasti lidských zdrojů některé regiony v ČR již zavedly systematický přístup ve formě rozvojových strategií a jako významnou součást možnosti realizace považují právě finanční pomoc EU. Rovněž je velice důležité reflektovat skutečnost, že regiony by měly být významnými realizátory investičních projektů zaměřených na rozvoj infrastruktury. Jejich role jako subjektů podílejících se za zákona na rozvoji spravovaného území je předurčuje do pozice významných příjemců finanční pomoci v oblasti infrastrukturních projektů, které byly v uplynulých letech také nejvíce medializovány a vnímány veřejností. Možnosti realizace těchto projektových záměrů aktuálně souvisejí s efektivním strategickým řízením využívání finanční pomoci EU v jednotlivých regionech či municipalitách.

### 20.1 Regionální politika EU a její implementace v České republice

Po rozšíření Evropské unie v květnu 2004 o deset nových členských států byla opětovně v centru zájmu médií skutečnost, že se zvýšila disparita mezi jednotlivými regiony a všude se objevovaly otázky jak, často velice významné, rozdíly řešit. I přes skutečnost, že Evropská unie se řadí mezi jeden z nejvýznamnějších světových ekonomických celků, tak uvnitř tohoto subjektu existují mezi jednotlivými regiony značné rozdíly v ekonomické výkonnosti, které s sebou často nesou implikace v oblasti sociální i dalších. Nástrojem, který má výše popsanou skutečnost řešit je regionální politika EU. Ta s pomocí finančních a koordinačních nástrojů podporuje rozvoj méně rozvinutých regionů na základě reflexe jejich specifických potřeb. Klíčovou rolí tedy hraje interní reflexe situace v jednotlivých regionech, kdy především orgány místní veřejné správy by měly stav v konkrétních oblastech monitorovat a mít sestavené dlouhodobě projektované strategické dokumenty, které by projektovaly konkrétní strategické cíle. Tyto materiály by následně měly hrát roli koncepčních materiálů, které by umožňovaly systematické využívání finanční pomoci Evropské unie. Význam, který klade EU na regionální politiku je akcentován kromě politické roviny i v podobě významné částky z centrální rozpočtu, kdy v období 2000 – 2006 bylo alokováno do této oblasti kolem jedné třetiny rozpočtu a ve výše zmíněném programovacím období 2007 – 2013 bude tato částka dále navýšena.

Pojmem regionální politika Evropské unie je nutné chápat širokou škálu koordinačních i metodických nástrojů. Obecně je založena na sedmi primárních konceptech:

- Princip koncentrace: prostředky jednotlivých fondů mohou být využity pouze k naplňování předem stanovených cílů
- Princip programování: pilíř je založen na principu komplexního, přesně daného řešení problémových okruhů v jednotlivých regionech, kdy prostředky EU alokované



v jednotlivých fondech jsou uvolňovány na základě víceletých a multioborových programů

- Princip partnerství: je postaven na tezi, že na přípravě a realizaci jednotlivých programů musí participovat relevantní národní i regionální orgány spolu s centrálními orgány Evropské unie
- Princip adicionality: prostředky alokované pro účely regionální politiky z centrálního rozpočtu Evropské unie mají pouze doplňovat veřejné výdaje na národní úrovni a nikoli být jejich substitutem
- Princip solidarity: je postaven na paradigmatu, že ekonomicky vyspělejší země Evropské unie jsou připraveny podpořit ekonomický vývoj a tedy i kvalitu života v méně vyspělých zemích
- Princip subsidiarity: základní technický princip realizace regionální politiky, který říká, že je nutné realizovat jednotlivé akce na nejnižší možné úrovni rozhodování, která ještě může zajistit proveditelnost programu či projektu
- Princip monitorování a rozhodování: nutnost podrobného a pravidelného monitorování výsledků, výstupů a dopadů jednotlivých programů/ projektů s akcentem na zhodnocení přínosů pro cílové skupiny programů/ projektů

Od roku 2007 dostává evropská regionální politika aktualizovaný náboj v podobě nově postulovaných prioritních cílů, které si lze představit jako průřezové paradigmaty pro celou Evropskou unii:

- Cíl 1 – Konvergence: na základě koncepčních strategických dokumentů EU stanovujících nutnost podpory zaměstnanosti a tvorby nových pracovních míst je tento cíl zaměřen na podporu hospodářského vývoje nejméně rozvinutých regionů s akcentem na podporu trhu práce
- Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost: Tento cíl je jistým komplementem k výše uvedenému, kdy cílenost je na podporu ekonomických změn v průmyslových, městských a venkovských oblastech
- Cíle 3 – Evropská územní spolupráce: sleduje širší cíl v podobě naplňování principu udržitelného rozvoje napříč celou EU, kdy by mělo být využíváno synergických efektů územní spolupráce mezi regiony z různých částí EU

Pro subjekty místní i regionální samosprávy jsou prioritními cíly pro následující programovací období 2007 – 2013 především teze na kterých je postaven celkový průřezový Cíl 1. Připravenost subjektů veřejné správy je pro nové programovací období dána nutností úzké spolupráce s klíčovými implementačními orgány v České republice. Jedná se především o komunikaci se systémem řídicích a implementačních orgánů, jejichž cílem je zefektivnění čerpání strukturálních fondů především subjekty místní a regionální samosprávy (výše čerpání je dobře patrná z Tabulky č. 1, která ukazuje silnou aktivitu obcí již v období 2004 – 2006). Hlavním krokem jak dosáhnout zefektivnění v novém programovacím období je zvyšování administrativních a implementačních struktur tak, aby byla podstatně zvýšena absorpční kapacita institucí pro čerpání finanční pomoci. Velice důležité je, že s cílem zlepšit možnosti čerpání pro subjekty veřejné správy budou zavedeny i odpovídající operační programy s technickou asistencí, který by měly pomoci dosáhnout výše uvedených cílů. Pro menší obce a města bude velice přínosné, že v programovacím období 2007 – 2013 bude zavedeno tzv. předfinancování projektů a bude možné více využívat zálohových plateb, kdy celkovým záměrem je aby žadatelé mohly dostat finanční prostředky dříve než po uplynutí několika fází či po skončení projektu. Za velice pozitivní krok pro municipální sektor lze považovat rovněž omezení časové omezených výzev pro příjmy žádostí a naopak rozšíření kontinuálního – průběžného typu výzev, kdy bude možné mít více času na přípravu celého projektu.

Vzhledem ke kritice ze zkráceného programovacího období bude rozšířen seznam uznatelných nákladů, který hrál velice kontroverzní úlohu – např. otázka profinancování úroků z úvěrů (u menších municipalit často veliký problém spojeným s nastolením dluhového financování).

## 20.2 Veřejná správa a nové programovací období 2007 – 2013

Na plné programovací období 2007 – 2013 bude v České republice podstatně rozšířen počet operačních programů oproti předchozímu zkrácenému programovacímu období 2004 – 2006. Jejich skladba je dána základním strategickým dokumentem Národním strategickým referenčním rámcem (NSRR) a reflektuje strukturu Národního programu reforem (více viz. Tabulka č.20. 2). NSRR byl koncipován vládou České republiky a v rámci bilaterálních jednání ho schválila Evropská komise.

**Tabulka č. 20.2 Provázanost strategických cílů Národního strategického referenčního rámce a jednotlivých opatření Národního programu reforem**

| Strategický cíl/priorita Národního strategického referenčního rámce   | Opatření Národního programu reforem  |
|---|--|
| <b>Konkurenceschopná česká ekonomika</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Konkurenceschopný podnikatelský sektor</li> <li>- Podpora kapacit V&amp;V pro inovace</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zvyšovat meziročně veřejné výdaje na výzkum a vývoj</li> <li>- Podporovat investice do výzkumu</li> <li>- Zvýšit intenzitu využívání nástrojů ochrany práv duševního vlastnictví vědeckovýzkumnými institucemi a podniky</li> <li>- Rozvíjet inovační infrastrukturu</li> <li>- Zlepšit přístup inovačních firem k finančním zdrojům</li> <li>- Zvýšit profesní mobilitu efektivním systémem rekvalifikací</li> <li>- Podporovat spolupráci zaměstnavatelů, zaměstnanců a vzdělávacích a odborně profesních institucí</li> <li>- Podporovat další vzdělávání ve firmách</li> <li>- Zajistit lidské zdroje ve výzkumu a vývoji</li> </ul>  |
| <b>Otevřená, flexibilní a soudržná společnost</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vzdělávání</li> <li>- Zvyšování zaměstnanosti a zaměstnatelnosti</li> <li>- Rozvoj informační společnosti</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vytvořit konzistentní celorepublikovou vysokorychlostní ICT infrastrukturu</li> <li>- Podporovat rozvoj a efektivní využívání ICT</li> <li>- Zajistit konvergenci sítí a služeb v rámci trhu elektronických komunikací</li> <li>- Zajistit bezpečnost sítí a informací a interoperabilitu ICT služeb</li> <li>- Modernizovat politiku zaměstnanosti</li> <li>- Snížit nezaměstnanost mladých do 25 let</li> <li>- Prosazovat rovné příležitosti žen a mužů na trhu práce</li> <li>- Zvýšit participaci starších osob na trhu práce</li> <li>- Zvýšit profesní mobilitu efektivním systémem rekvalifikací</li> <li>- Realizovat kurikulární reformu</li> <li>- Rozšířit přístup k vyššímu odbornému a vysokoškolskému vzdělávání</li> <li>- Podporovat spolupráci zaměstnavatelů, zaměstnanců a vzdělávacích a odborně profesních institucí</li> <li>- Zlepšit propojení systémů počátečního a dalšího vzdělávání</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Podporovat prostupnost mezi jednotlivými stupni terciárního vzdělávání</li> <li>- Podporovat další vzdělávání ve firmách</li> <li>- Zvýšit informační vzdělanost</li> </ul>   |
| <b>Atraktivní prostředí</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ochrana a zlepšení kvality životního prostředí</li> <li>- Zlepšení dostupnosti dopravy</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maximalizovat energetickou a materiálovou efektivnost a racionální využívání zdrojů</li> <li>- Podporovat environmentální technologie</li> <li>- Modernizovat a rozvíjet dopravní sítě</li> <li>- Zavádět inteligentní systémy pro řízení dopravy a dopravního provozu</li> <li>- Zvýšit podíl železniční dopravy na přepravním trhu a rozvíjet kombinovanou dopravu</li> </ul> |
| <b>Vyvážený rozvoj území</b>  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vyvážený rozvoj regionů</li> <li>- Rozvoj venkovských oblastí</li> <li>- Rozvoj městských oblastí</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizovat a rozvíjet dopravní sítě</li> <li>- Vytvořit konzistentní celorepublikovou vysokorychlostní ICT infrastrukturu</li> <li>- Zvýšit územní mobilitu</li> </ul>  |

*Pramen: Zpráva o plnění Národního Lisabonského programu (2005 – 2008) – Národního programu reformy České republiky [online]. Úřad vlády České republiky, 2006. Dostupný na WWW: <<http://www.ohk.cz>>, 1.11.2006.*

Konečná podoba operačních programů je dána rozhodnutím řídicích orgánů relevantních pro jednotlivé programy (více viz. Tabulka č. 20.3). Pod tzv. řídicím orgánem rozumíme subjekt, který odpovídá za účinnost a správnost řízení programu, kdy toto vykonává v rámci vyčleněné zodpovědnosti. Řídicí orgány jmenuje přímo vláda České republiky.

**Tabulka č. 20.3 Struktura operačních programů pro programovací období 2007 – 2013**

| Název operačního programu          | Řídicí orgán                                 |
|------------------------------------|--|
| Podnikání a inovace                | Ministerstvo průmyslu a obchodu              |
| Výzkum a vývoj pro inovace         | Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy |
| Lidské zdroje a zaměstnanost       | Ministerstvo práce a sociálních věcí         |
| Vzdělávání pro konkurenceschopnost | Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy |
| Životní prostředí                  | Ministerstvo životního prostředí             |
| Doprava                            | Ministerstvo dopravy                         |
| Integrovaný operační programy      | Ministerstvo pro místní rozvoj               |
| Regionální operační program        | Regionální rada                              |
| Operační programy pro Prahu        | Magistrát hlavního města Prahy               |

*Pramen: Struktura operačních programů na programovací období 2007 – 2013 [online]. Dostupný na WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz>>, 2.11.2006.*

Celková procesní struktura realizace operačních programů je kromě práce řídicích orgánů dána i subjekty, které vykonávají platební a administrativní funkce, tzv. platební orgány. Ve zkráceném programovacím období 2004 – 2006 fungovalo jako platební orgán Ministerstvo financí. V rámci celého čerpacího mechanismu funguje platební orgán jako subjekt, kterému vydá řídicí orgán pokyn aby s pomocí platební jednotky (orgán etablovaný v rámci struktur jednotlivého operačního programu odpovědným ministerstvem, který je zodpovědný za faktickou implementaci – např. krajské úřady) provedl fyzický převod finančních prostředků na konečného příjemce. Velice důležitou skutečností, která v rámci finančních toků zvyšuje transparentnost, je podmínka existence samostatného bankovního účtu příjemce, pomocí kterého probíhají veškeré finanční transakce spojené s projektem. Finanční podpora ze strany EU se bude lišit podle typu operačního programu, resp. jeho priorit a opatření, typu žadatele, jeho sídla a konkrétního typu zamýšleného projektu (zde je nutné vzít v úvahu zda projekt

bude generovat potenciálnímu příjemci dotace nějaký zisk). Její mezní výše je potom stanovena procentem uznatelných nákladů projektu. Uznatelné náklady<sup>155</sup> představují pro každého žadatele zcela základní kategorii, ze které vychází při rozpočtování projektu. Konkrétní uznatelné náklady pro operační program jsou specifikovány v různých příručkách pro žadatele o finanční pomoc (např. Příručka pro příjemce finanční pomoci). Je tedy možné aby v uznatelných nákladech byly zahrnuty např. i náklady na přípravu projektu, podkladové dokumentace či vypracování technických specifikací. Velice důležitou obecně platnou podmínkou je aby termín zdanitelného plnění byl až po termínu uzávěrky příjmu žádostí o podporu.

Financování projektů samotných je založeno na klíčovém principu finanční spoluúčasti jednotlivých subjektů zainteresovaných na místním či regionálním rozvoji – Evropské unie skrze různé typy evropských fondů, členského státu a žadatele samotného. Existují ale případy, kdy je projekt financován bez použití vlastních finančních prostředků žadatele. Jedná se především o projekty realizované neziskovým sektorem v oblasti lidských zdrojů. V programovacím období 2007 – 2013 bude tento princip podpořen již výše zmíněnou možností tzv. předfinancování projektu formou zálohových plateb (tzv. ex – ante platby). Stejně jako ve zkráceném programovacím období bude hodnocení a výběr projektů provádět pro každý operační program nezávislá komise složená z odborníků. Specifická výběrová kritéria bude schvalovat řídicí orgán, resp. jím vytvořený monitorovací výbor, které rovněž bude fungovat pro každý operační program zvlášť.

Pro nové programovací období 2007 – 2013 se otevírá pro subjekty veřejné správy velký prostor pro realizaci významných projektů především z oblasti investiční. Pro maximálně efektivní využití dostupných finančních prostředků je nutné aby subjekty veřejné správy harmonizovali svoje projektové záměry s prioritami a opatřeními daného regionálního operačního programu relevantního regionu soudržnosti NUTS II. Tímto bude docíleno koherence mezi projekty realizovanými na daném území z tematických operačních programů realizovaných v rámci celé České republiky a projekty realizovanými v rámci odpovídajícího Regionálního Operačního programu (ROP) regionu soudržnosti.

---

<sup>155</sup> *Fondy EU: Glosář základních pojmů*. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Odbor vnějších vztahů Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2005. str. 59. – „Způsobilými výdaji nazýváme oprávněné náklady projektů či akcí, které mohou být spolufinancovány ze strukturálních fondů EU, tj. ty, které jsou v souladu s příslušnými předpisy Evropské unie a České republiky a odpovídají zaměření operačních programů, jejich priorit a opatření. Obecná pravidla pro způsobilost výdajů jsou stanovena v nařízení Komise (ES) č.448/2004. Každý z operačních programů, jednotných programových dokumentů a programů iniciativ Společenství má definován vlastní okruh způsobilých výdajů. Jejich vymezení lze nalézt v programovém dodatku nebo navazujících příručkách, resp. pokynech pro žadatele o finanční podporu ze strukturálních fondů EU. Často jsou specifikovány v jednotlivých výzvách k předkládání projektů. Obecně platí, že způsobilé výdaje musí splňovat zejména následující podmínky:

- Musí být vynaloženy v souladu s cílem opatření operačního programu
- Musí být doloženy průkaznými účetními doklady (tzn. musí být doloženy písemnými doklady, které jsou transparentní a rozepsané na jednotlivé položky)
- Způsobilé výdaje musí být ze strany konečného příjemce prokazatelně zaplacený s výjimkou výdajů v naturálních, odpisů a režijních nákladů

Výdaje vynaložené po dobu realizace projektu, s výjimkou projektových výdajů, které mohou být vynaloženy před podpisem smlouvy o financování nebo vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace (s výjimkou výdajů na projektovou dokumentaci u malých a středních podnikatelů).“

## **20.3 Jak využít finanční pomoci EU pro jednotlivé oblasti rozvoje?**

Velkou výzvou pro obce, města i kraje je v aktuálním programovacím období hned několik oblastí, které mohou být efektivně spolufinancovány ze strukturálních fondů EU. Základní výchozí oblastí je samotný obecný rozvoj měst a venkova, kdy pod tímto termínem můžeme rozumět například revitalizaci částí měst a obcí nebo efektivní využívání ploch, které má municipalita k dispozici (např. brownfields). Jako hlavní aktivity v oblasti revitalizace měst či obcí lze vidět např. stavbu nových budov či rekonstrukce stávajících, vybudování odpovídající technické infrastruktury a zázemí pro novou výstavbu či stavba specifických objektů pro podporu občanského a kulturního života komunity (sportoviště atd.). V novém programovacím období by měly municipality v tomto ohledu úzce spolupracovat s krajskými úřady a relevantní regionální radou, kdy vzhledem k dlouhodobému plánování těchto aktivit (územní plán atd.) je nutné aby všechny subjekty jednaly ve vzájemné shodě. Jako zdroj finančních prostředků zde může sloužit především Regionální operační program. Pro mnoho větších municipalit a krajských správ je jednou z klíčových priorit regenerace tzv. brownfields – areálů dříve využívaných k průmyslovým, vojenským či administrativním účelům. Zde je nutné kromě celkového koncepčního záměru na využívání těchto objektů počítat často s provedením dalších prací – jedná se např. o dekontaminaci území či dobudování odpovídající infrastruktury. Pro tyto záměry je možné plně využít možností, které přináší Regionální operační program, ale i Operační program Podnikání a inovace (OP PI).

Pro rozvoj a prosperitu především větších municipalit je nutné aktuálně řešit problematiku dalšího fungování panelových sídlišť na jejich území. Mezi nutné investice patří především základní oprava panelových domů, ale i dobudování často nedokonalé infrastruktury, např. nedostatečná kapacita komunikací a parkovišť, areálů pro volný čas či efektivní řešení hromadné dopravy. V programovacím období může municipální správa využít pro tyto účely především Integrovaného operačního programu (IOP). Pro modernizaci výše zmíněných systémů dopravy mohou ÚSC využít např. Operační program Doprava (OP Doprava) či Regionální operační program.

Problém dostupnosti a také dopravní obslužnosti lze nicméně chápat jako obecný problém regionů v ČR a je nutné ho řešit systematickým přístupem rozvoje všech typů dopravy a jejich vhodnou provázaností – především nutností dobudování páteřní silniční sítě (více viz. Tabulka č. 4). Mezi hlavní aktuální problémy patří modernizace a dobudování místních komunikací (především komunikace II. a III. třídy), které následně zajistí efektivní propojení jednotlivých oblastí uvnitř regionu. Mnohé ÚSC dnes také řeší otázku regionálních letišť, kdy s rozvojem regionální i meziregionální dopravní sítě souvisí právě letecká doprava. Hlavní prioritou je v tomto ohledu modernizace těchto letišť a vybudování odpovídajícího infrastrukturního zázemí. Na základě dlouhodobé koncepce je nutné řešit systém hromadné dopravy. Kromě modernizace infrastrukturních prvků hromadné dopravy (zastávky, odbavovací haly atd.) stojí před subjekty veřejné správy nelehký úkol v podobě odpovídající propagace veřejné dopravy. Pro financování projektů z této oblasti je možné využít jak ROPu tak OP Doprava.



**Tabulka č. 20.4 Stav sítě dálnic a rychlostních komunikací v České republice ke konci roku 2005**

|               | Počet km v provozu | Počet km v přípravě či výstavbě |                         |                    |                | délka tahu celkem |
|---------------|--------------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------|----------------|-------------------|
|               |                    | v realizaci                     | pokročilý stav přípravy | ostatní v přípravě | celkem         |                   |
| <b>Celkem</b> | <b>920,1</b>       | <b>206,2</b>                    | <b>169,0</b>            | <b>878,6</b>       | <b>1 253,8</b> | <b>2 173,9</b>    |

*Pramen: Ministerstvo dopravy ČR [online]. Dostupný na WWW: <<http://www.ceskedalnice.cz/r1.htm>>, 1.11.2006.*

Vhodný rozvoj dopravní sítě umožní rovněž odpovídající zatraktivnění celé oblasti pro potřeby turistického ruchu. Subjekty veřejné správy by v souvislosti s realizací projektů z oblasti dopravy měly řešit i možnosti vybudování či rekonstrukce „turistické infrastruktury“ na svém území. Jedná se především o vybudování vhodných turistických tras, cyklostezek či naučných stezek, které by plně využívaly potenciál regionu. Koncepční plán by také měl řešit jakým způsobem bude rozvoj infrastruktury reflektován v podobě rozvoje turistického zázemí – např. odpočívadel či přístřešků. Jiným důležitým prvkem je také restaurace historických objektů a kulturních památek. Vhodně pojatá a afektivně realizovaná koncepce revitalizace cestovního ruchu s sebou nese nutnost realizace adekvátního marketing, rozvoje služeb ad. Klíčovou úlohu zde sehrává efektivní komunikace s partnerskými subjekty v podobě médií, sousedních regionů či turistických agentur. Pro financování těchto aktivit by mohly municipality a krajské samosprávy využívat především prostředků alokovaných v ROPu a IOPu.

V souvislosti s celkovou kultivací území je nutné také brát v úvahu celkový rozvoj území z pohledu zachování přírodního bohatství. Stav životního prostředí se stává jednou z klíčových determinant pro rozvoj turistického ruchu, kvality života atd. Regionální i municipální samosprávy mohou využít pro tyto účely v novém programovacím období vhodných nástrojů i z oblasti strukturálních fondů. Především pro potřeby celkové krajinné renaturalizace a rekultivace je možné využít Operační program Životní prostředí (OP ŽP). Finanční pomoc tohoto programu lze také použít pro některé specifické projekty v oblasti životního prostředí – např. rekultivace starých důlních děl, dlouhodobý monitoring stavu životního prostředí či projekty z oblasti vodního hospodářství.

Celkový šetrný přístup k životnímu prostředí se snahou o udržitelný rozvoj by měl být ze strany místních i regionálních samospráv reflektován i v podobě realizace programů energetických úspor. Aktuálně mají subjekty veřejné správy možnost aktivně se podílet na výstavbě zařízení pro výrobu tepelné či elektrické energie z obnovitelných zdrojů a rovněž vybudovat vhodnou rozvodnou síť na svém území. Pro tyto úsporné programy je možné využít OP ŽP. Stejný operační program může být využit i pro modernizaci odpadového hospodářství – např. vybudování integrovaného systému nakládání s komunálními odpady.

Vzhledem k nutnosti rozvoje znalostní společnosti by měli subjekty veřejné správy hrát i proaktivní roli v rozvoji vzdělávacích zařízení na svém území. Nutnost kultivace lidského kapitálu se stala díky přijetí Lisabonské agendy jednou z nejdůležitějších priorit Evropské unie na následující programovací období, kdy mezi hlavní příčiny patří nutnost zvyšování produktivity práce (viz. Graf č. 1) či zvyšování zaměstnanosti.

**Graf č. 20.1 Index produktivity práce v České republice**



*Pramen: Český statistický úřad: Analýza vývoje průmyslu v roce 2004 [online]. Dostupný na WWW: <<http://notes4.czso.cz/>> , 2.11.2006.*

Význam oblasti lidských zdrojů je adekvátně podpořen i vyšší finanční alokace ze strukturálních fondů. V novém programovacím období mohou subjekty veřejné správy počítat s tím, že z finančních prostředků EU bude možné spolufinancovat nejen vzdělávací programy jako takové, ale i odpovídající infrastrukturu. V oblasti primárního a sekundárního vzdělávání by měly být aktivní především krajské samosprávy a úzce spolupracovat s relevantním Úřadem regionální rady. Hlavním finančním zdrojem ze strukturálních fondů EU pro stavbu škol a školských zařízení by měl být ROP. Stejný program je možné využít také na modernizaci vzdělávání jako takového (nové učební programy atd.). Klíčovou roli v budoucím vývoji regionů sehraje i odpovídající podpora a využití výzkumu (především aplikovaného). Pro vývoj nových programů a přístupů v této oblasti je možné využít hned dva sektorové operační programy – Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OP VpK) a také Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ). Aktuálně není ze strany municipalit či krajských samospráv doceněna role jednotlivých aktérů v rámci rozvoje lidských zdrojů (např. zainteresovanost zaměstnavatelů nebo dostatečné podepření opatření cílených na rozvoj lidských zdrojů finančním a personálním zabezpečením úřadů práce) a poněkud problematické je i zacílení konkrétních programů a nástrojů např. k znevýhodněným skupinám na pracovním trhu a do hospodářsky znevýhodněných lokalit. Je proto nutné očekávat, že toto se může negativně promítnout v celkových možnostech hospodářského rozvoje regionů. V návaznosti na tato zjištění je třeba nadále prosazovat podstatné zvýšení počtu zaměstnaných v regionu, zlepšování jejich kvalifikační skladby, vytváření podmínek pro rovnost šancí na pracovním trhu a posilování sociální soudržnosti. Všechny tyto priority je možné koncepčně řešit s pomocí výše zmíněných operačních programů.

Rozvoj lidských zdrojů na daném území je také nutné spojit s aktivitami v oblasti sociální. Opět je zde nutné brát v úvahu jak rozvoj sítě sociálních zařízení tak konkrétní programy pro skupiny osob postižených sociální exkluzí. Jak bylo řečeno výše tak pro programy cílené na tyto sociální skupiny by mohly subjekty veřejné správy plně využívat sektorových programů zaměřených na lidské zdroje. Pro investiční programy jako je např. stavba a rekonstrukce zařízení pro sociální služby je možné plně využívat „svého“ ROPu. Poskytování sociálních služeb je také často spjato s odpovídající úrovní poskytované odborné zdravotnické péče, kdy je možné v rámci ROPu rovněž provádět rekonstrukce a modernizace těchto zařízení. V novém programovacím období také mohou subjekty veřejné správy využít alokovaných finančních prostředků pro modernizaci záchranných systém (práce s integrovaným záchranným systémem) – pro tyto účely jsou často selektovány vybraná opatření v jednotlivých ROPech či v IOPu.

V neposlední řadě je nutné věnovat se také modernizaci systému řízení v institucích veřejné správy. Nové inovativní formy veřejné správy (např. zavádění e-learningu) či dlouhodobé programy vzdělávání zaměstnanců by mohly být zaváděny s finanční pomocí sektorových programů z oblasti lidských zdrojů – např. OP LZZ. Nezbytným komplementem je i modernizace informačních a komunikačních systémů ať už interních či externích. Posílení infrastruktury v podobě vybudování odpovídajících sítí lze financovat s pomocí Integrovaného operačního programu. Stejný program lze využít i k následnému zavádění nových služeb, který budou subjekty veřejné správy poskytovány (např. digitalizace informací).

## **Závěr**

Na základě výše uvedených skutečností je možné konstatovat, že pro management krajských i územních samospráv se evropský kontext v novém programovacím období stává jedním z klíčových bodů. Především díky finanční pomoci alokované ve strukturálních fondech umožňuje subjektům veřejné správy realizovat a dlouhodobě řídit aktivity v mnoha různých oblastech na „svém“ území. Na krajské, ale i municipální úrovni by tato šance zefektivnění celého procesu řízení aktivit mělo být reflektována v podobě koncipování permanentně fungujícího systému strategického řízení pro všechny diferencované oblasti, pro které bude finanční pomoc EU využívána (lidské zdroje, doprava atd.). Tyto materiály umožní dlouhodobé strategické řízení všech těchto oblastí a zefektivní tak proces využívání finanční pomoci. Strategické dokumenty by také měly vytvářet odpovídající metodologicko – komunikační rámec, kdy ten by měl zahrnovat vedle orgánů samosprávy také instituce státní správy včetně úřadů práce, zástupce obcí, regionální rozvojovou agenturu, podnikatelské, zaměstnavatelské, odborové a profesní organizace, zástupce škol všech stupňů a dalších vzdělávacích institucí, významné regionální podniky a poradenské a konzultační firmy, neziskové nestátní organizace a regionální organizace s evropským zaměřením. Tímto bude garantován dlouhodobě udržitelný rozvoj území s tím, že v tomto procesu budou zainteresovány všichni relevantní partneři.

## 21. Metody ekonomické analýzy

Mezi základní ekonomické analýzy používané pro hodnocení a výběr regionálních rozvojových (nebo obecně veřejných) projektů nebo programů patří především tzv. input-outputové metody. Tyto metody se zaměřují na poměrování vynaložených nákladů (v hodnotových jednotkách, obvykle finančních) s dosaženými nebo plánovanými výstupy nebo výsledky. Mezi hlavní typy těchto analýz patří analýza minimalizace nákladů, analýza účinnosti nákladů, analýza nákladů a užitečnosti a analýza nákladů a výnosů.

### 21.1 Obecná charakteristika

#### Analýza minimalizace nákladů (CMA)

Tato analýza patří k nejjednodušším ekonomickým metodám, jejím principem je volba projektu (programu) s **nejnižšími očekávanými náklady**. Základním předpokladem pro její použití je shoda výstupu nebo výsledku posuzovaných alternativních projektů. Ověření této shody také patří k nejdůležitějším úkolům při jejím použití. V praxi je tato analýza (často zcela bez znalosti jejího metodologického pozadí) používána např. při posuzování dodávky shodného výrobku od různých dodavatelů. Po ověření shody nabízeného produktu (včetně souvisejících služeb) je vybrána dodávka s nejnižší cenou.

#### Analýza účinnosti nákladů (CEA)

V tomto typu ekonomické analýzy jsou výsledky projektů nebo programů měřeny pomocí **naturálních ukazatelů** nebo jednotek. Při vyhodnocování pak porovnáváme **vynaložené náklady** potřebné na dosažení 1 jednotky výstupu nebo výsledku. Kritériem pro použití této metody je srovnatelný tok výstupu nebo výsledků, metoda zkoumá pouze jejich kvantitativní rozměr, kvalitativní rozměr považuje za shodný. Použití této metody je tedy opět závislé na ověření shody kvality jednotek výstupů nebo výsledků u alternativních posuzovaných projektů, pro nasazení metody v praxi opět není třeba zvláštní znalost metodologických východisek. Měření účinnosti je založeno na jednoduchém podílu vynaložených nákladů a dosažených (předpokládaných) výsledků nebo výstupů, zvolena je varianta s nejnižším podílem nákladů na 1 jednotku výstupu (výsledku), případně (zejména v případě omezeného nebo fixního rozpočtu) varianta s největším objemem výstupu pro daný objem finančních prostředků.

#### Analýza užitečnosti nákladů (CUA)

Tato analýza poměřuje efekty jednotlivých projektů pomocí subjektivně či objektivně **vážené užitečnosti**, vedle kvantity výstupů (výsledků) tedy umožňuje zahrnout do hodnocení i jejich rozdílnou kvalitu (vlastnosti). K největšímu rozšíření použití této metody došlo v oblasti zdravotnictví, např. metoda QALY (Quality Adjusted Life Years) kombinující v hodnocení počet získaných let života a zdravotní stav. Klíčovým předpokladem pro použití analýzy užitečnosti nákladů je tedy nalezení vztahu mezi kvantitou výstupů (výsledků) a jejich kvalitou, který umožňuje definovat tzv. **jednotky užitečnosti**. Výsledné hodnocení je potom založeno na obdobném principu jako v případě analýzy účinnosti nákladů, zvolena je varianta s nejnižším podílem nákladů na 1 jednotku užitečnosti, případně varianta s největším objemem užitku (definovaným jako součet jednotek užitečnosti) pro daný objem finančních prostředků.

## **Analýza nákladů a výnosů (CBA)**

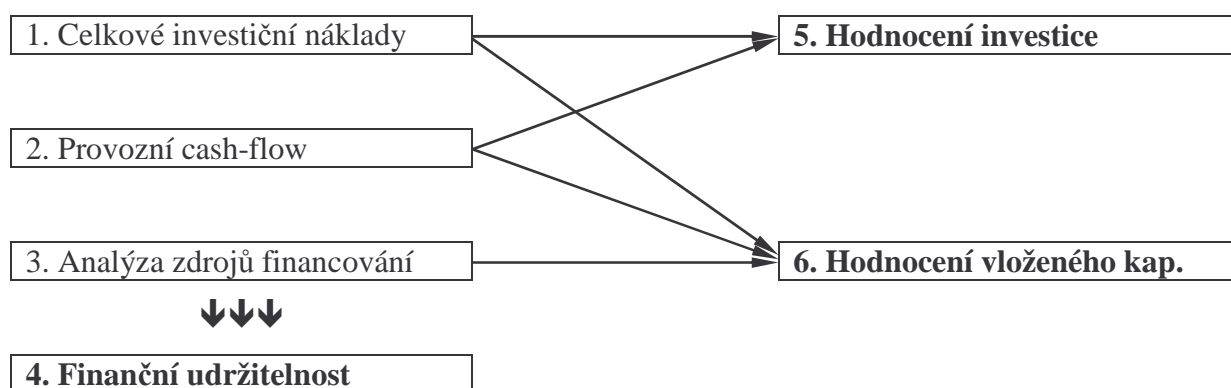
Tato analýza představuje nejvýznamnější přístup k hodnocení rozvojových projektů a programů, je založena na **peněžním ocenění všech nákladů a výnosů** souvisejících s realizací projektu nebo implementací programu a jejich následném vyhodnocení pomocí **standardizovaných ukazatelů**. Analýza nákladů a výnosů striktně rozlišuje mezi tzv. finančními náklady a výnosy projektu (které ovlivňují pouze nositele projektu) a tzv. ekonomickými (celospolečenskými) náklady projektu, které zahrnují veškeré náklady a výnosy projektu vznikající díky realizaci (nerealizaci) záměru ve vymezeném zájmovém území (viz dále). K posledním významným principům pro použití analýzy nákladů a výnosů patří tzv. **diskontování**, které umožňuje zahrnout do hodnocení časový aspekt související se vznikem jednotlivých nákladů a výnosů (náklady a výnosy vznikající v budoucnosti jsou zpravidla hodnoceny jako méně významné).

Základní struktura analýzy nákladů a výnosů je tvořena finanční a ekonomickou analýzou, v závislosti na osobě, ke které je vztaženo hodnocení. Finanční analýza je vztažena přímo k subjektu nositele projektu, zachycuje veškeré hotovostní toky, které jsou spojeny s realizací projektu a plynou jeho nositeli. Ekonomická analýza rozšiřuje výsledky získané finanční analýzou projektu o jeho celospolečenské dopady, zejména se jedná o vliv na sociální situaci v posuzované oblasti, ochranu zdraví a života obyvatelstva, úsporu volného času, zvyšování životního standardu (možnosti vzdělávání, trávení volného času), stav životního prostředí a další celospolečensky nebo regionálně pociťované potřeby.

**Cílem finanční analýzy** je určit, analyzovat a interpretovat všechny finanční důsledky projektu, které mohou být významné pro investiční a finanční rozhodnutí. Tento obecný cíl je pak dále konkretizován, případně modifikován podle subjektivních cílů a zájmů jednotlivých subjektů zainteresovaných na projektu. Rozsah finanční analýzy by měl být úměrný její schopnosti splnit svůj cíl, neboť v případě nedostatečně provedené finanční analýzy existuje riziko, že bude učiněno chybné investiční a finanční rozhodnutí. Naopak příliš podrobně provedená finanční analýza s sebou přináší vyšší náklady a tím plýtvání omezenými disponibilními finančními zdroji. Pro analýzu budoucího finančního chování projektu je třeba disponovat informacemi o budoucím, očekávaném vývoji investičních a provozních nákladů, tržeb, provozního kapitálu, zdrojů financování, případně výši daní či daňových úlev apod. Z těchto informací je třeba získat představu o budoucím vývoji peněžních toků. Ty pak spolu s dalšími informacemi o životnosti projektu, diskontní sazbě a jednotlivými předpoklady tvoří základ pro finanční analýzu. Potřebné údaje jsou obvykle získávány jako záznam simulace životnosti projektu na základě očekávaných vstupních dat a ke zvolenému časovému horizontu, který zahrnuje celou dobu jeho (sledované) životnosti, tedy jak fázi investiční, tak fázi provozní. Finanční analýza jako proces nemá přesně stanovený postup. Obvykle se skládá z několika **vzájemně provázaných sousledných kroků**, které spoluvytváří finanční obraz projektu. Úvodní krok předpokládá stanovení celkových investičních nákladů, odhad provozních nákladů a výnosů (cash-flow) a rozbor zdrojů financování (plán vícezdrojového financování), na jejich základě je připravena analýza finanční udržitelnosti projektu (tj. schopnost dostát svým závazkům v průběhu všech fází projektu).



**Obr. 21.1** - Struktura finanční analýzy

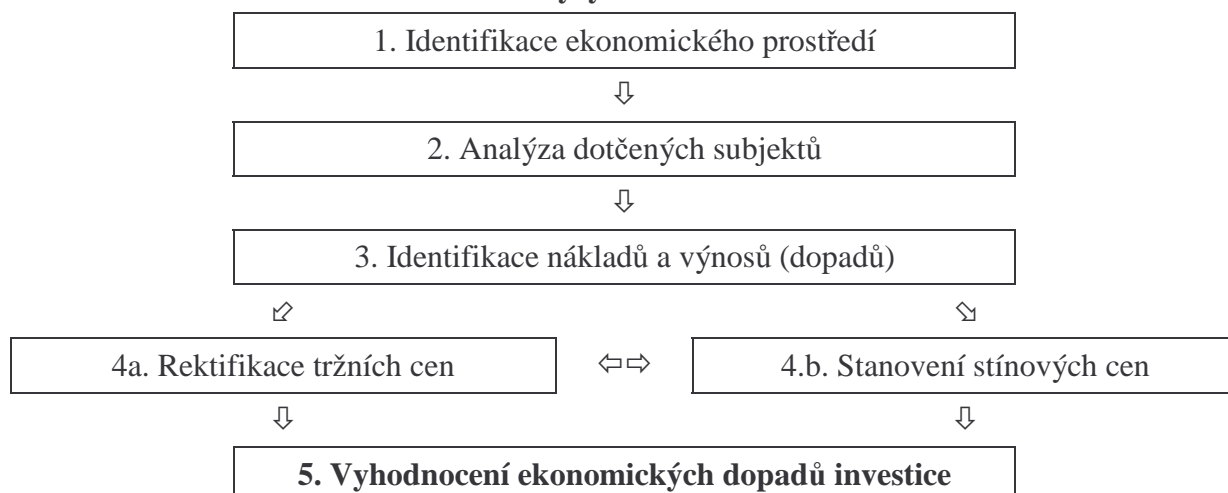


*Pramen: Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (2002), uprav.*

Odhad celkových investičních nákladů a provozního cash-flow je základním vstupem pro hodnocení projektu jako investice (bez ohledu na způsob financování). Tento způsob hodnocení umožňuje srovnávat projekty mezi sebou, bez ohledu na formu jejich financování, je využíván především financujícími orgány (implementační agentura, banky, apod.). Nejvýznamnějším prvkem finanční analýzy je hodnocení vloženého kapitálu, které vychází z celkových investičních nákladů, provozního cash-flow a zohledňuje rovněž způsob a formu financování (tj. zahrnuje položky spojené s financováním). Toto hodnocení je významné především pro vlastníky kapitálu (nositele projektu), indikuje finanční dopady realizace (nerealizace) projektu na jeho hospodaření.

**Ekonomická analýza** posuzuje přispění projektu k ekonomickému (celospolečenskému) blahobytu regionu nebo země. Provádí se na základě hodnocení vlivu projektu na jednotlivé dotčené subjekty v rámci zájmového území projektu (rozšiřuje výsledky finanční analýzy, která se vztahuje pouze na nositele projektu). Metodika přípravy finanční analýzy je standardně popsána v celé řadě teoretických publikací (některé viz předchozí text nebo použitá literatura), správná aplikace těchto přístupů potom vede k výsledkům s vysokou vypovídací schopností. Problematická situace nastává v případě řešení ekonomické části analýzy (zkoumání dopadů projektů na společnost), zde dostupná literatura pouze doporučuje citlivé zohlednění všech přímo i nepřímo vznikajících nákladů a výnosů, jednotný teoretický návod buď neexistuje, nebo není znám. Základní **struktura ekonomické analýzy** je zpravidla tvořena následujícími prvky (viz schéma): identifikace ekonomického prostředí projektu, analýza dotčených subjektů, identifikace nákladů a výnosů, rektifikace tržních cen a stanovení stínových cen nehmotných položek. Výstupem jednotlivých prvků je ekonomické cash-flow projektu, na jehož základě je prováděno vyhodnocení ekonomických dopadů investice (analýza dopadů projektu na společnost).

## Obr. 21.2 - Struktura ekonomické analýzy



*Pramen: Autor.*

V praxi jednotlivé prvky nabývají různého významu, s ohledem na charakter posuzovaného projektu. V některých případech ani není zpracování ekonomické analýzy vyžadováno, zejména pokud není pochyb o celospolečenské prospěšnosti daného projektu (např. rekonstrukce jediné základní školy ve střediskové obci).

Přehled základních ukazatelů používaných při zpracování finanční a ekonomické analýzy (především metoda CBA) je uveden v následující tabulce. Jejich základní členění je zpravidla prováděno v závislosti na způsobu jejich kalkulace, se zahrnutím nebo s abstrahováním od vlivu času. Ukazatele kalkulované z nediskontovaných hotovostních toků (není zohledňován vliv času) jsou označovány jako statické, ukazatele definované s použitím diskontovaných toků jako dynamické. Významnou výhodou statických ukazatelů je jednoduchost jejich kalkulace, výrazným nedostatkem je ale jejich omezená vypovídací schopnost. Při hodnocení investičních projektů se střední a dlouhou dobou životnosti jsou preferovány dynamické ukazatele, jejich kalkulace a vypovídací schopnost ale může být výrazně ovlivněna nastavením vstupních parametrů (volba diskontní sazby, doba hodnocení, apod.).

**Tabulka 21.1 Přehled základních ukazatelů**

| ukazatel                     | typ                            | značení              |
|------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Doba návratnosti             | v závislosti na typu kalkulace | doba návratnosti (d) |
| Benefit / cost ratio         | v závislosti na typu kalkulace | B/C ratio            |
| Čistá současná hodnota       | dynamický                      | NPV                  |
| vnitřní míra výnosnosti      | dynamický                      | IRR                  |
| index čisté současné hodnoty | dynamický                      | NPV / I              |

*Pramen: Autor*

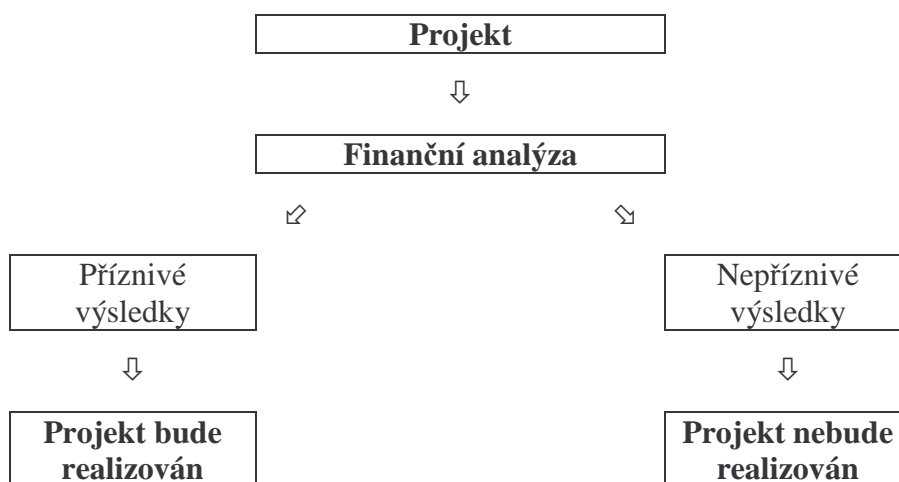
Součástí analýzy nákladů a výnosů zpracovávané jako součást projektových návrhů pro strukturální fondy nebo Kohezní fond je vždy kalkulace ukazatele čisté současné hodnoty, vnitřního výnosového procenta a doby návratnosti. Další ukazatele jsou kalkulovány jako doplňkové a mohou být upřesněny (vyžádány) v souladu s charakterem projektu a požadavky zadavatele.

## 21.2 Možnosti využití ve veřejném sektoru, specifika použití ve veřejném sektoru

Základní principy pro použití výše zmíněných metod pro hodnocení rozvojových záměrů jsou prakticky shodné jak ve veřejném, tak i soukromém sektoru. Základní rozdíl ale spočívá ve způsobu vymezení sledovaných výstupů nebo výsledků, případně zohlednění (zařazení) jiných toků spojených s projektem (programem) do hodnocení. Tato situace je demonstrována na příkladu analýzy nákladů a výnosů. Zatímco soukromý sektor se striktně zabývá pouze výsledky finanční analýzy, veřejný sektor se rozhoduje na základě **výsledků ekonomické analýzy**.

V soukromém sektoru se zpracování finanční analýzy obvykle provádí za účelem posouzení návratnosti nebo efektivnosti vložených investičních prostředků do projektu. Hlavním rozhodujícím kritériem je zde maximalizace tržní hodnoty firmy (nahrazuje dříve uváděné kritérium tvorba zisku). Soukromý sektor nemá zájem na zpracování ekonomické analýzy projektu, její výsledky (je-li zpracovávána) považuje za informativní. Rozhodovací proces na základě výsledků finanční analýzy zachycuje následující vyobrazení (za předpokladu neexistence variantních řešení).

Obr. 21.3 Finanční analýza v soukromém sektoru



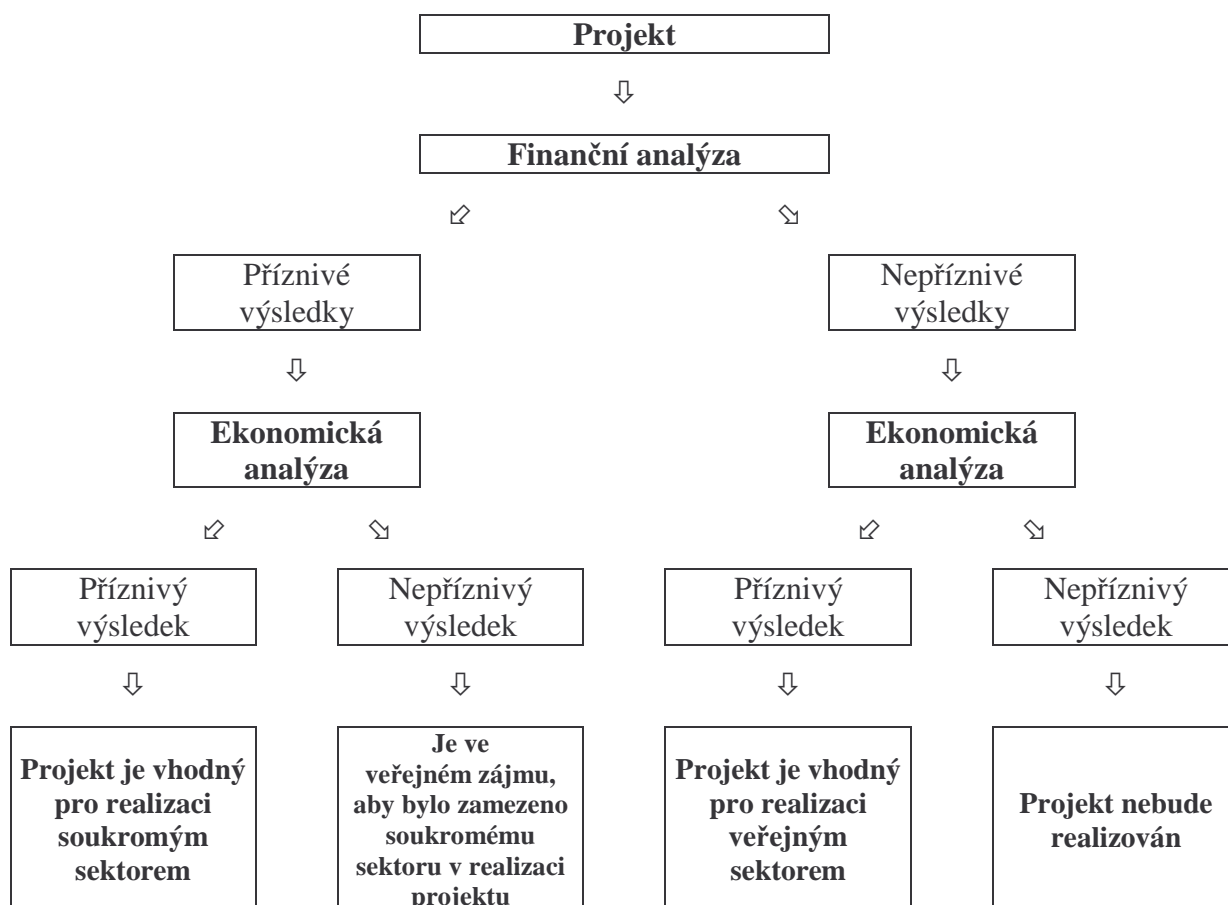
Pramen: Halámek, P. (2005).

Ekonomická analýza nabývá na významu při hodnocení veřejných projektů<sup>156</sup>, neboť objasňuje společenské náklady a výnosy projektů. Principem je zjistit, jaké náklady případně výnosy bude mít celá společnost z realizace daného projektu. Celou situaci může demonstrovat následující příklad. Soukromý subjekt připravuje výstavbu výrobního zařízení. Uvažuje pouze své soukromé náklady (náklady na pořízení investice, provozní náklady), které poměří s očekávanými výnosy (např. tržby za prodej výrobků) plynoucími z následného provozu (finanční analýza). V případě pozitivních výsledků bude racionálně se chovající investor projekt realizovat, v případě nepříznivých nikoli. Na celospolečenské náklady (např. znečištění životního prostředí) nebo výnosy (např. tvorba nových pracovních míst) nebude soukromý investor brát zřetel.

<sup>156</sup>Za veřejný projekt lze považovat i záměr soukromého subjektu, pokud jsou při jeho přípravě nebo realizaci použity veřejné prostředky, případně pokud s sebou nese významné externality.

Ve veřejném sektoru v případě posuzování investičních záměrů nastává odlišná situace. Výsledky finanční analýzy jsou chápány jako **doplňkové**, jejich plná interpretace může být provedena pouze v souvislosti s ukazateli ekonomické analýzy. Ukazatele finanční analýzy pouze indikují návratnost vložených investičních prostředků (finanční ziskovost projektu). Za hraniční výsledek finanční analýzy lze považovat neutrální hodnoty (projekt nevytváří zisk ani ztrátu, umožňuje návratnost vložených investičních prostředků), kdy nedochází ke dlouhodobému zatížení rozpočtu investora. Příznivé výsledky indikují ziskovost projektu a zajišťují zájem soukromého sektoru na jeho realizaci, v liberálním prostředí je projekt přenechán k realizaci soukromému sektoru. Negativní výsledky finanční analýzy mluví o neschopnosti projektu produkovat takové výnos, který by umožnily návratnost investovaných prostředků, v krajním případě dokazují i existenční závislost (schopnost udržet výsledky nebo provoz) projektu na dodatečném vnějším financování. Rozhodujícím kritériem pro hodnocení veřejných projektů je maximalizace výsledků ekonomické analýzy. Projekt bude realizován pouze v případě příznivých výsledků, případně na jejich základě je proveden výběr a srovnání alternativních projektů mezi sebou. Vztah mezi finanční a ekonomickou analýzou a financováním projektů z veřejných nebo soukromých zdrojů je dobře patrný z následujícího vyobrazení.

**Obr. 21.4** - Finanční a ekonomická analýza ve veřejném sektoru



*Pramen: Žitek, V., Haláček, P. a kol. (2003).*

Grafické řešení zachycuje i extrémní případ, kdy výsledky finanční analýzy jsou příznivé a soukromý sektor má zájem na jeho realizaci, ale provedená ekonomická analýza je negativní (ekonomické náklady projektu převýšily ekonomické výnosy). V tomto případě je v zájmu společnosti (zde reprezentované veřejným sektorem) zamezit v realizaci projektu. Typickým

příkladem může být realizace výstavby rozsáhlých výrobních prostor (vhodně zaměřená investice, finanční výsledky příznivé) s negativním dopadem na životní prostředí (negativní vliv na ŽP není sankcionován, není zahrnut ve finanční analýze) a z toho plynoucími nepříznivými výsledky ekonomické analýzy. Soukromý sektor má zájem projekt realizovat (projekt generuje zisk), veřejný sektor musí jeho realizaci zamezit, případně finančními nástroji (např. forma pokuty za znečištění ŽP) upravit podmínky pro realizaci projektu tak, že negativní vlivy budou ve finanční analýze zahrnuty k tíži realizátora projektu jako zvýšené náklady.

### **21.3 Využitelnost nástroje s ohledem na možnost snižování výdajů a zvyšování příjmů**

Výsledky ekonomických analýz rozvojových záměrů jsou používány zejména v rozhodovacím procesu o alokaci volných, zpravidla investičních, prostředků. Všechny zmíněné metody nám umožňují **porovnávat alternativní projekty** (nebo jejich varianty) mezi sebou. Rozhodnutí na základě dosažených výsledků umožňuje **minimalizovat náklady** nutné pro dosažení definovaného cíle (výstupu), nebo **maximalizovat cíle** při daném objemu vynaložených prostředků. Ze zmíněných metod nejširší vypovídací schopností disponuje analýza nákladů a výnosů, která svým charakterem zcela odpovídá vícekriteriálním metodám. V případě odborné a zodpovědné přípravy založené na reálné situaci a racionálních odhadech lze správnou interpretací jednotlivých ukazatelů zodpovědět celou řadu otázek spojených s přípravou, realizací a celkovými dopady posuzovaného investičního záměru. Zejména se jedná o následující otázky:

- rozhodnutí o realizaci záměru veřejným nebo soukromým sektorem;
- posouzení finanční proveditelnosti a návratnosti záměru (CBA jako jediná z uvedených analýz umožňuje vyhodnocení individuálního projektu, pro vyhodnocení je potom použito srovnání s tzv. nulovou variantou);
- posouzení vlivu realizace záměru na společnost, ekonomická proveditelnost a návratnost záměru, identifikace subjektů, které získají nebo ztratí realizací projektu;
- vymezení rizik a stanovení závislosti (citlivosti) na vstupních parametrech;
- vyhodnocení a výběr varianty projektu nebo alternativních záměrů (shodně jako ostatní zmíněné metody).

Přes výše uvedené skutečnosti, nelze vybrané metody používat univerzálně. Jejich použití vždy závisí na charakteru posuzovaného záměru, charakteru sledovaných cílů, časovém okamžiku zpracování, přesnosti (spolehlivosti) dostupných dat, míry neurčitosti (nejistoty) spojené s vymezením jednotlivých proměnných a dalších charakteristikách. Základní předpoklady, principy a praktické obory použití jednotlivých metod jsou shrnuty v následující tabulce.



**Tabulka 21.2 Metody ekonomické analýzy a jejich použití**

| metoda | předpoklady pro použití   | základní princip  | obory použití  |
|--------|---|---|--|
| CMA    | shodnost výstupů nebo výsledků  | poměrování celkových nákladů záměru   | výběrová řízení s přesně definovaným předmětem zakázky   |
| CEA    | srovnatelnost toku výstupů nebo výsledků (lze definovat ve stejných jednotkách) | výpočet měrných nákladů na jednotku výstupu, resp. podíl výstupu na jednotku nákladů, zohledňuje pouze kvantitativní rozměr                             | školství (počet žáků, počet odučených hodin), dopravní infrastruktura (počet přepravených osob, t/km v nákl.dopravě), apod.              |
| CUA    | nutnost zohlednit kvalitu výstupů, možnost přiřadit váhy                        | výpočet měrných nákladů na jednotku užitečnosti (kombinace kvantitativního a kvalitativního rozměru)  | zdravotnictví (QALY)   |
| CBA    | možnost peněžního ocenění jednotlivých nákladů a výnosů                         | přirazení vah jednotlivým nákladům a výnosům formou jejich peněžního ocenění, zohlednění časového aspektu, zahrnutí všech dotčených skupin do hodnocení | technická a dopravní infrastruktura, cestovní ruch, rozvojové záměry (např. výstavba průmyslových zón), průmyslové (industriální) záměry |

*Pramen: Autor.*

Při použití analýzy minimalizace nákladů, analýzy účinnosti nákladů nebo analýzy užitečnosti nákladků tedy vždy posuzujeme výsledky získané z hodnocení alternativních projektů (variant) mezi s sebou. Při použití analýzy nákladů a výnosů je možno využít srovnání s tzv. nulovou variantou (nedělat nic), případně provádět srovnání s výsledky hodnocení standardně dosahovaných v daném sektoru. Vlastní hodnocení se při zpracování analýzy nákladů a výnosů rozpadá na dvě části, finanční a ekonomické (viz předchozí text). Následující tabulka uvádí přehled minimálních požadovaných hodnot finanční **vnitřní míry výnosnosti investice** (ukazatel FRR / C, hodnocení investice bez zahrnutí hotovostních toků spojených s financováním). Průměrné hodnoty vnitřní výnosové míry projektů v členění podle sektorů byly zpracovány DG Regio Evropské komise na základě společného vzorku 400 velkých projektů a slouží pro hodnocení velkých investičních projektů, které žádají o podporu ze strukturálních fondů nebo z fondu soudržnosti.

**Tabulka 21.3 Průměrná hodnota finanční vnitřní míry výnosnosti (FRR/C, tj. bez zahrnutí financování) podle sektorů**

| sektor                               | FRR / C |
|--------------------------------------|---------|
| energetika                           | 7,0 %   |
| vodohospodářství a životní prostředí | -0,1 %  |
| doprava                              | 6,5 %   |
| průmysl                              | 19,0 %  |
| ostatní služby                       | 4,2 %   |
| celkový průměr                       | 11,5 %  |

*Pramen: Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (2002).*

Podobně byly definovány i průměrné hodnoty výsledků ekonomické analýzy (ekonomická vnitřní míra výnosnosti), tedy hodnocení projektu na základě zohlednění všech nákladů a výnosů souvisejících s realizací projektu a vznikající v jeho zájmovém území.

**Tabulka 21.4** - Průměrná hodnota vnitřní ekonomické míry výnosnosti (ERR) podle sektorů

| sektor                               | ERR    |
|--------------------------------------|--------|
| energetika                           | 12,9 % |
| vodohospodářství a životní prostředí | 15,8 % |
| doprava                              | 17,1 % |
| průmysl                              | 18,4 % |
| ostatní služby                       | 16,3 % |
| celkem                               | 16,8 % |

*Pramen: Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (2002).*

Výše uvedené ukazatele jsou opět chápány jako doporučené, standardně dosahované v daném sektoru. Při hodnocení projektu je ale vždy přihlíženo k jeho individuálním charakteristickým vlastnostem. V případě znevážení výsledků analýzy nákladů a výnosů z důvodu prokazatelné existence významných nákladů a výnosů, které nemohou být oceněny, je vhodnější doplnit hodnocení použitím analýzy účinnosti nebo užitečnosti nákladů.

## Závěr

Analýzy minimalizace, účinnosti a užitečnosti nákladů jsou v praxi často a s úspěchem používány, v převážné většině případů bez znalosti jejich metodologického základu. Aplikace těchto metod se stává také součástí hodnocení založených na principu využití případových studií nebo benchmarkingu (srovnávání s nejlepším dosaženým výsledkem), vypovídací schopnost metod závisí především na vhodné volbě srovnávaných indikátorů.

Analýza nákladů a výnosů již vyžaduje výrazně sofistikovanější přístup, její použití bez znalosti metodologických souvislostí a zákonitostí je poměrně obtížné. Použití této metody se dočkalo masového rozšíření v souvislosti s požadavky na projektové návrhy předkládané jako žádosti o podporu ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti, přesto přetrvávající metodologické nejasnosti na straně implementačních orgánů (včetně samotné Evropské komise) a poměrně častá snaha ovlivnit výsledky hodnocení na straně zpracovatelů, výrazně snižují vypovídací schopnost jejich ukazatelů.

Adresář obcí, které používají nebo použily analýzu nákladů a výnosů lze nalézt v hodnocení všech projektů podpořených z fondu soudržnosti a u větších projektů podpořených z prostředků SROP, OPI nebo OPMP.

## **22 Zadávání veřejných zakázek**

Zadávání veřejných zakázek je institucionalizovaná forma kontraktace veřejné správy a soukromých dodavatelů. Jedná se o stanovení pravidel platných pro postup výběru dodavatele v případě dodávek zboží, služeb a stavebních prací. Toto je ve zkratce podstata procesu zadávání veřejných zakázek. V současné době platný zákon č. 137/2003 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), který vychází z evropských směrnic, reguluje celý proces dodání požadovaného předmětu plnění od okamžiku stanovení požadavků zadavatele až do podpisu smlouvy s vítězným uchazečem a dodáním předmětu veřejné zakázky. Znalost této problematiky je mimořádně důležitá, neboť jsou tímto způsobem vynakládány veřejné prostředky a zákon o veřejných zakázkách tvoří legislativní rámec umožňující snadnější kontrolu celého procesu.

### **22.1 Základní zásady**

Zákon o veřejných zakázkách je postaven na několika základních zásadách, které se prolínají celým textem zákona, a které určují postup dodavatele, pokud není tento explicitně vyjádřen zákonným ustanovením. Jedná se o zásadu transparentnosti, zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace. Jde o určení obecných výkladových principů, kterými se má zadavatel řídit v průběhu celého zadávacího řízení. Jde o stanovení nejjobecnějšího rámce, ze kterého je třeba při procesu zadávání veřejných zakázek vycházet.

#### **22.1.1 Zásada transparentnosti**

Zásada transparentnosti je asi nejdůležitější zásadou, která se prolíná celým zákonem o veřejných zakázkách, protože určuje základní premisu celého procesu zadávání veřejných zakázek, tj. všechny procesy musí být zpětně možné zkontrolovat. Toto je spatřováno v několika zásadních projevech, které by měly být dodržovány všemi zadavateli v průběhu celého výběrového řízení.

Zadavatel musí o všechny úkony provádět písemně a opatřovat je řádným odůvodněním a musí taktéž dostatečně jasně a jednoznačně vymežit zadávací podmínky a hodnotící kritéria. Zadavatel taktéž musí uchazečům odpovídat v zákonem vymezených lhůtách na jejich případné dotazy k zadávacímu řízení. K zamyšlení je potřeba vznést otázku, jakým způsobem má zadavatel postupovat, pokud některý z uchazečů klade dotazy pouze za účelem zneptřijemnění a zpomalení celého výběrového řízení?

#### **22.1.2 Zásada rovného zacházení**

Zadavatel musí před zahájením výběrového řízení a v jeho průběhu postupovat a chovat se tak, aby neupřednostňoval některého z uchazečů. Toto je další z pilířů nového zákona spočívající v přístupu k jednotlivým dodavatelům bez předsudků a bez upřednostňování jednoho z nich.

#### **22.1.3 Zásada zákazu diskriminace**

Zadavatel musí stanovit podmínky účasti ve výběrovém řízení tak, aby tyto nemohly být považovány za diskriminační z pohledu potenciálních dodavatelů. Jedná se hlavně o stanovení kvalifikačních předpokladů a specifikace předmětu plnění veřejné zakázky. Tímto způsobem

je totiž zadavatel schopen omezit okruh dodavatelů schopných vyhovět jeho podmínkám na minimum a reálně tak ovlivnit výběrové řízení ve prospěch konkrétní osoby. Právě proti tomuto by měl postup podle nového zákona směřovat.

## **22.2 Zadavatel**

Prvotní určení, před které je každý zadavatel postaven, je určení, do které kategorie zadavatelů vlastně spadá. Podle toho totiž zákon rozeznává několik typů limitů, kterými se musí zadavatel řídit. Zákon o veřejných zakázkách v § 2 rozeznává tři základní typy zadavatelů: veřejný zadavatel, dotovaný zadavatel a sektorový zadavatel (zadavatel, který vykonává relevantní činnost podle tohoto zákona v oblasti plynárenství, teplárenství, elektroenergetiky, vodárenství, síťová doprava, poštovní služby a těžební činnosti – viz. § 4). Zákon o veřejných zakázkách dále jako jakési doplnění a rozšíření rozlišuje ještě sdružení zadavatelů a centrálního zadavatele.

### **22.2.1 Veřejný zadavatel**

Hlavním typem zadavatele, který zákon o veřejných zakázkách nejvíce využívá, je veřejný zadavatel. Veřejným zadavatelem je:

- a) Česká republika
- b) státní příspěvková organizace,
- c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek
- d) jiná právnická osoba (za určitých podmínek)

O tom, kdo je nebo není veřejným zadavatelem, je z tohoto výčtu na první pohled zřejmé. Otázkou, do kterého typu veřejného zadavatele spadá ten který zadavatel, má následně vliv na to, od jakých limitů se jedná o nadlimitní a podlimitní veřejnou zakázku.

### **22.2.2 Dotovaný zadavatel**

Zákonná definice dotovaného zadavatele, tak jak je uvedena v § 2 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, představuje poměrně výrazné zúžení počtu osob, na které se zákon o veřejných zakázkách použije. K tomu, aby byl někdo dotovaným zadavatelem, musí splnit dvě kumulativní podmínky, a to:

- veřejná zakázka je z více než 50 % hrazena z peněžních prostředků poskytnutých veřejným zadavatelem,
- a současně jde o veřejnou zakázku na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota přesáhne 165.288.000,- Kč, nebo veřejnou zakázku na služby související s výše uvedenou veřejnou zakázkou na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota přesáhne 6.607.000,- Kč.

Z výše uvedeného v podstatě vyplývá, že dotovaným zadavatelem je ta fyzická či právnická osoba, která zadává veřejnou zakázku na stavební práce v ceně nejméně 165.288.000,- Kč, která je z více jak 50 % hrazena z veřejných prostředků a fyzická nebo právnická osoba, která k takovéto veřejné zakázce na stavební práce poskytuje veřejnou zakázku na služby.

V zákoně o veřejných zakázkách, jsou nastaveny limity pro jednotlivé typy zadavatelů pro nadlimitní a podlimitní zakázky takto (cena plnění veřejné zakázky bez DPH):

| <b>Zakázky na dodávky a služby</b> |  |
|------------------------------------|--|
| <i>Finanční limit</i>              | <i>Pro zadavatele:</i>   |
| 4.290.000,- Kč                     | Pro veřejného zadavatele, kterým je: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Česká republika</li> <li>➤ Státní příspěvková organizace</li> <li>➤ Česká republika – Ministerstvo obrany pro zboží stanovené prováděcím předpisem</li> </ul>  |
| 6.607.000,- Kč                     | Pro následující zadavatele: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Územní samosprávný celek a v případě hlavního města Prahy a statutárních měst též městský obvod nebo městská část, a jimi řízené a zřizované příspěvkové organizace.</li> <li>➤ Dotovaný zadavatel, tj. právnická osob, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % veřejným zadavatelem</li> <li>➤ Jiná právnická osoba, pokud byla zřízena zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a je financována převážně veřejnými zadavateli, nebo je veřejnými zadavateli řízena nebo veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů v jejím správním, řídicím nebo kontrolním orgánu.</li> <li>➤ Česká republika – Ministerstvo obrany pro zboží, které není stanoveno prováděcím předpisem</li> </ul> |
| 13.215.000,- Kč                    | Pro zadavatele v odvětví vodního hospodářství, energetiky a dopravy (síťový zadavatelé) vykonávající-li tzv. relevantní činnosti uvedené v zákoně (§ 4).   |
| <b>Zakázky na stavební práce</b>   |  |
| 165.288.000,- Kč                   | Pro všechny zadavatele uvedené v zákoně o veřejných zakázkách  |

*Pramen: Autor*

Jako limit pro zakázku malého rozsahu je zde stanovena hranice 2.000.000,- Kč pro zakázky na dodávky a služby a 6.000.000,- Kč pro zakázky na stavební práce. V rozmezí 2.000.000,- Kč až limit pro nadlimitní veřejnou zakázku v případě zakázek na dodávky a služby je pak možno použít zjednodušené podlimitní řízení, stejně tak v rozpětí 6.000.000,- Kč až 20.000.000,- Kč pro veřejné zakázky na stavební práce (viz. dále).

## **22.3 Postup zadavatele při výběrovém řízení**

Postup zadavatele v zadávacím řízení je, jak již bylo zmíněno výše, v hlavních rysech určen základními zásadami. Tyto jsou pak konkretizovány v jednotlivých krocích, které musí zadavatel v průběhu zadávacího řízení realizovat, než může podepsat smlouvu s vítězným uchazečem. Prvním a nejzásadnějším krokem, po zvolení typu zadavatele, je tvorba zadávací dokumentace.

### **22.3.1 Zadávací dokumentace**

Jedná se o nejdůležitější dokument pro celé zadávací řízení, neboť v něm zadavatel specifikuje své požadavky a stanoví podmínky průběhu celého zadávacího řízení. Zadávací dokumentace obsahuje ze zákona některé povinné náležitosti, které v ní musí být uvedeny.



Samozřejmostí je přesná identifikace zadavatele a případně osoby zmocněné zadavatele zastupovat v zadávacím řízení dle § 151 zákona o veřejných zakázkách.

### **Předmět plnění**

Jedná se o přesné vymezení poptávaného předmětu plnění veřejné zakázky. Jak již bylo částečně uvedeno výše, zákon rozlišuje 3 základní předměty, a to stavební práce, dodávky a služby. Toto je důležité z pohledu následné kontroly zadávacího procesu ze strany orgánů dohledu. Z důvodu stanovení rozdílných limitů pro použití zjednodušeného podlimitního řízení pro zakázky na stavební práce a z důvodu poněkud problematického určování přesného předmětu veřejné zakázky v případě smíšených požadavků zadavatele (např. pokud je poptávané dodání zboží (stroj) spolu se stavební úpravou provozu) – uplatňuje se zde pravidlo převahy plnění, které určuje o jaký typ předmětu se jedná podle konečné fakturace po dodání poptávaného plnění, existuje v tomto okamžiku snaha dodavatelů vyhnout se administrativně náročnějším formám zadávacího řízení a vejít se do kategorie stavebních prací s využitím zjednodušeného podlimitního řízení. K zamezení takovémuto obcházení zákona pak slouží jednotný číselník CPV, který udává, o jaký typ plnění se jedná dle jednotné klasifikace platné pro všechny státy EU. Zadavatel se zde musí hlavně vyvarovat popisu předmětu plnění odkazem na existující značky či konkrétní výrobky, pokud tak není naprosto nezbytné k plnění veřejné zakázky, např. z důvodu kompatibility současného vybavení.

### **Typ výběrového řízení**

Zákon rozeznává následující druhy zadávacích řízení, která může zadavatel využít:

- otevřené řízení
- užší řízení
- jednací řízení s uveřejněním
- jednací řízení bez uveřejnění
- soutěžní dialog
- zjednodušené podlimitní řízení

Jako základní je zde otevřené řízení a užší řízení a pro zakázky dle výše uvedených limitů ještě zjednodušené podlimitní řízení. Podmínky pro použití jednotlivých druhů výběrových řízení jsou pak uvedeny v § 22 a násl. zákona o veřejných zakázkách.

### **Místo a doba dodání**

Dodání na zadavatelem určené místo v případě zakázky na dodávky přechází vlastnictví a riziko škody na zadavatele, pokud není dohodnuto jinak. V případě stavebních prací se jedná o okamžik předání stavby, případně kolaudace, kdy opět záleží na tom, co je zadavatelem pokládáno za dodání. V případě služby se jedná o místo plnění.

Doba plnění je zadavatelův časový požadavek na ukončení plnění ze strany dodavatele (vítězného uchazeče). Často bývá předmětem hodnotících kritérií, neboť zadavatel má snahu motivovat uchazeče k tomu, aby splnili požadavky zadavatele v co nejkratším čase, obvykle z důvodů, které mají svůj původ v rozpočtových pravidlech, neboť většina veřejných výdajů je, pokud nejsou vázány účelově, omezena při schválení na jeden rok.

### **Hodnotící kritéria**

Zákon o veřejných zakázkách rozlišuje ve svém § 78 dvě základní hodnotící kritéria pro hodnocení úspěšnosti podaných nabídek, a to **nejnižší nabídkovou cenu** a **ekonomickou výhodnost nabídky**.

Hodnocení podle **nejnižší nabídkové ceny** je poměrně jednoduché, neboť hodnotící komise pouze seřadí všechny nabídky uchazečů, které splnily zákonné požadavky a požadavky zadavatele uvedené v zadávací dokumentaci, od nejnižší po nejvyšší nabídkovou cenu a

doporučí zadavateli uzavřít smlouvu s uchazečem, který nabídl nabídkovou cenu nejnižší. Ten nemusí doporučení hodnotící komise respektovat a provede nové posouzení nabídek, pokud zjistí, že hodnotící komise porušila postup stanovený zákonem o veřejných zakázkách. Tento svůj krok musí zadavatel řádně odůvodnit ve Zprávě o posouzení a hodnocení nabídek, kterou v tento moment povinně zpracovává místo hodnotící komise.

Zadavatel taktéž musí posuzovat nabídkovou cenu, a to nejen v případě hodnocení podle nejnižší nabídkové ceny, zda nabídková cena není takzvaně mimořádně nízkou nabídkovou cenou podle § 77 zákona o veřejných zakázkách. Zákon o veřejných zakázkách navíc v tomto ustanovení neuvádí, co je za takto mimořádně nízkou nabídkovou cenu považováno, takže je zde na výkladu zadavatele s ohledem na předmět plnění veřejné zakázky, od jaké hranice bude nabídkovou cenu považovat za mimořádně nízkou. Obecná hranice uznávaná praxí je stanovená pro cenu, která je o více než 20 až 25 % nižší, než je zadavatelem předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovená podle § 13 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Tato cena se neposuzuje ve vztahu k ostatním nabídkovým cenám, ale ve vztahu k předpokládané hodnotě veřejné zakázky stanovené zadavatelem. Pokud má tedy zadavatel zkrácené představy o cenách na určitém trhu, může se mu stát, že bude o vysvětlení žádat většinu uchazečů, kteří budou podávat nabídky s cenami, které jsou na daném trhu relevantní.

Hodnocení podle **ekonomické výhodnosti nabídky** je nepoměrně složitější proces, neboť nezohledňuje pouze cenu veřejné zakázky, ale i další, pro zadavatele podstatná kritéria dodání. Vychází se zde z předpokladu, že někdy není samotná cena dostačujícím určením výhodnosti nabídky pro zadavatele. Hodnotící kritéria mohou být velmi různorodá, ale vždy musí být zohledněna nabídková cena. Zadavatel může stanovit jako hodnotící kritérium jakýkoliv z pohledu plnění veřejné zakázky relevantní údaj. Hodnotícími kritérii mohou být jak objektivně vyjádřitelné číselné hodnoty, tak čistě subjektivní estetické hodnocení v případě architektonického řešení některé stavby. Zde je potřeba zdůraznit, že převaha subjektivních hodnotících kritérií vede zákonitě k obavě o manipulaci s veřejnou zakázkou, neboť tyto nemohou být žádným způsobem objektivně změřeny.

Zadavatel musí podle zákona o veřejných zakázkách přiřadit každému hodnotícímu kritériu váhu v procentech, jakým se toto hodnotící kritérium podílí na celkovém hodnocení veřejné zakázky. Toto je nezbytné z důvodu transparentnosti procesu a z důvodu rovného přístupu k uchazečům, kteří tak vědí, jak budou nabídky hodnoceny. Samotný způsob hodnocení upravovala až do 30.6. 2006 vyhláška 240/2004 Sb., která byla zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zrušena. Od 1.7. 2006 je pak na zadavateli, jaký způsob hodnocení zvolí, opět ho pouze musí, v rámci zachování transparentnosti procesu, předem popsat v zadávací dokumentaci. Hodnotící kritéria mohou být např. smluvní pokuty, doba realizace, záruční podmínky, technické řešení, servisní podmínky apod.

### **Kvalifikační předpoklady**

Kvalifikační předpoklady jsou způsob objektivního zohlednění postavení zadavatele na relevantním trhu. Nahrazují soukromoprávní preference a zkušenosti, které se běžně používají v soukromém sektoru. Účelem kvalifikačních předpokladů je stanovení pravidel pro prověření uchazečů o veřejnou zakázku na striktně objektivní úrovni. V této části zadávací dokumentace je asi nejmarkantnější vliv zadavatelů a případně uchazečů s dobrými vztahy na pracovníky zadavatele na ovlivňování výsledku veřejné zakázky. Jedná se o slabé místo tohoto typu kontraktace, neboť je zde snaha jak zabránit klientelismu a z něho vyplývajícího plýtvání veřejných prostředků, tak snaha nahradit soukromoprávní efektivní hospodaření vycházející ze samotné podstaty trhu skupinou objektivních a neutrálních předpokladů pro výběr dodavatele. Proč jde o slabé místo je zřejmé. Zadavatel není v takové míře jako v soukromém sektoru zainteresován na efektivním využití prostředků, neboť se nejedná o jeho prostředky v užším slova smyslu, ale o prostředky, které obdržel z nadřazeného rozpočtu

nebo prostřednictvím daňového určení. V nastavení kvalifikačních předpokladů je pak možnost omezit okruh potenciálních dodavatelů pseudoobjektivním způsobem, kdy jakoby stačí rozumě odůvodnit použití konkrétního ustanovení zákona, které zadavateli dává tyto možnosti. Z pohledu transparentnosti celého procesu zadávání veřejných zakázek je proto nejlepší vyhnout se nadužívání zákona při stanovení požadavků na předložení dokumentů uchazeči o veřejnou zakázku v jejich nabídkách. Navíc zůstává otázkou, jakým způsobem postupovat, pokud např. uchazeč nepředloží doklady o vzdělání techniků, kteří budou danou zakázku realizovat. Striktně vzato se jedná o nesplnění kvalifikace, kdy dalším postupem je vyřazení takovéto nabídky hodnotící komisí a její následné vyloučení zadavatelem. Je na zvážení, zda se jedná o postup, který je z pohledu vynakládaných veřejných prostředků efektivní. Uchazeč samozřejmě musí splnit zadavatelem požadované standardy, zadavatel byl ale neměl své požadavky na prokazování prostřednictvím různých dokumentů přehánět.

#### Základní kvalifikační předpoklady

Zadavatel v této kategorii zkoumá, zda uchazeč splňuje nejelementárnější předpoklady pro obchodování se zadavatelem (veřejnou správou), a to zda není trestaný za majetkové trestné činy související s podnikáním, nemá nedoplatky na daních či jiných dávkách a podobně.

#### Profesní kvalifikační předpoklady

V této kategorii kvalifikačních předpokladů uchazeč předkládá dokumenty vztahující se k předmětu plnění veřejné zakázky a obecně k jeho oprávněnosti toto plnění uchazečem zadavateli poskytnou. Jde o výpis z obchodního rejstříku či jiné obdobné evidence (doklad samotné existence subjektu podle práva), doklad o oprávnění k podnikání v rozsahu odpovídajícím předmětu veřejné zakázky (živnostenské oprávnění), doklad vydaný profesní samosprávnou komorou, pokud je to nezbytné k plnění veřejné zakázky (např. evidence v ČAK v případě právního zastupování) a konečně doklad osvědčující odbornou způsobilost.

Tyto předpoklady musí zadavatel požadovat prokázat uchazeči u každé veřejné zakázky. Další jsou pak na zvážení zadavatele, zda je to pro něj z pohledu plnění veřejné zakázky nezbytné.

#### Ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady

Ekonomické a finanční kvalifikační předpoklady stanovují základní ekonomické požadavky zadavatele kladené na uchazeče o veřejnou zakázku. Jedná se o pojistnou smlouvu, jejímž předmětem je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou dodavatelem třetí osobě, poslední zpracovanou rozvahu a údaj o celkovém obratu, a to nejvýše za poslední tři roky. Zde zadavatel stanoví:

- rozsah požadovaných informací a dokladů,
- uvede způsob prokázání splnění těchto kvalifikačních předpokladů, a
- vymezení minimální úroveň těchto kvalifikačních předpokladů

#### Technické kvalifikační předpoklady

Zde jsou obsaženy možné požadavky zadavatele na tzv. referenční zakázky, seznamy vybavení, seznamy techniků, jejich osvědčení o vzdělání, způsoby kontroly, apod. Právě u této kategorie kvalifikačních předpokladů by měl zadavatel pečlivě zvážit své požadavky, a to hlavně v zájmu transparentnosti.

#### **Obchodní podmínky**

Zde si zadavatel stanoví obecné obchodní podmínky, které musí při realizaci veřejné zakázky uchazeč respektovat. Jedná se primárně o stanovení smluvních pokut, konkretizace způsobu a

dodání, případně způsobu placení, způsob stanovení nabídkové ceny a další náležitosti smlouvy.

### **Ostatní skutečnosti**

Zadavatel pak ještě uvede v zadávací dokumentaci datum a místo pro podání nabídek a datum a místo otevírání obálek. Zadavatel dále uvede požadavky na členění a značení nabídek ze strany uchazečů.

### **22.3.2 Vyhodnocení nabídek**

Vyhodnocení podaných nabídek provede zadavatel dle modelu uveřejněného v zadávací dokumentaci, nebo podle nejnižší nabídkové ceny. Tomuto procesu ovšem předchází kontrola úplnosti nabídek podle § 71 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách. Zde zadavatel kontroluje, zda je nabídka zpracovaná v českém jazyce, zda je návrh smlouvy a prohlášení uchazeče podepsané osobou oprávněnou jednat za uchazeče a zda nabídka obsahuje všechny součásti požadované zákonem či zadavatelem v zadávacích podmínkách – zde se pouze kontroluje přítomnost požadovaného dokumentu v nabídce a nikoliv jeho obsah.

Po kontrole úplnosti následuje posouzení kvalifikace uchazečů dle § 59 zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel provede kontrolu předložených dokumentů, zda uchazeč splňuje požadavky na něj v zadávací dokumentaci kladené. V tomto okamžiku je základní otázka k jakému okamžiku se kvalifikace prokazuje. Obecně jde prokázat splnění kvalifikace ve lhůtě pro podání nabídek pro otevřené řízení a zjednodušené podlimitní řízení a ve lhůtě pro podání žádosti o účast v užším řízení, jednacím řízení s uveřejněním a soutěžním dialogu. Pokud některý z uchazečů nepředloží požadovaný dokument, nebo jde o dokument, ze kterého je naprosto jasně patrné, že uchazeč danou kvalifikaci nespĺňuje, je situace jasná. Dodavatel se musí podle § 60 zákona o veřejných zakázkách vyloučit pro nesplnění kvalifikace. Otázkou zůstává, do jaké míry je ještě možné žádat po uchazečích vysvětlení předložených dokladů, pokud z těchto jednoznačně nevyplývají skutečnosti, které mají být prokázány, neboť co je ještě vysvětlení a co již doplnění kvalifikace.

### **22.3.3 Ukončení výběrového řízení**

Zadavatel musí o výběru nejvhodnější nabídky podle hodnotících kritérií, kterými jsou ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena (dle jeho výběru) vyhotovit Zprávu o posouzení a hodnocení podle § 80 zákona o veřejných zakázkách. Jedná se o stěžejní dokument z pohledu kontroly procesu zadávání, neboť zde zadavatel informuje a popisuje průběh zadávacího řízení a to včetně vyhodnocení jednotlivých nabídek. Zpráva musí být všem uchazečům přístupná až do podpisu smlouvy s vítězným uchazečem. Dalším dokumentem je oznámení o výběru nejvhodnější nabídky, kdy toto oznámení musí zadavatel rozeslat všem uchazečům, kteří nebyli vyloučeni z účasti v zadávacím řízení. Dále musí zadavatel oznámit do 48 dnů od uzavření smlouvy výsledek zadávacího řízení na Informačním systému veřejných zakázek (dříve centrální adresa). Toto je postup zadavatele v případě, že ukončí zadávací řízení uzavřením smlouvy s uchazečem.

Další možností, jak ukončit zadávací řízení, je zrušit ho. Zde je zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, výrazně modifikovaný oproti předchozí platné úpravě (zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách) v tom smyslu, že nyní přesně uvádí taxativním způsobem vyjmenované důvody, kdy může a kdy musí zadavatel zrušit výběrové řízení. Tyto možnosti jsou vymezené zákonem a tudíž si je nemusí zadavatel vyhrazovat v zadávací dokumentaci. Není zde navíc možnost, která byla v předchozí právní úpravě, a to zrušit výběrové řízení bez udání důvodu.



## 22.4 Nové trendy

Nově je v zákoně o veřejných zakázkách upraveno několik institutů, které mají směřovat ke zprůhlednění a zrychlení celého zadávacího procesu a to hlavně prostřednictvím digitalizace. Jedná se zejména o dynamický nákupní systém a elektronickou aukci. Jde o krok kupředu co se týká transparentnosti a rychlosti celého procesu zadávání, kdy je mimo jiné ještě dosahováno úspory pro zadavatele dle zahraničních zkušeností, kde tyto instituty již fungují, v řádu okolo 20 až 30 % nabídkové ceny.

**Dynamický nákupní systém** - je plně elektronický systém pro pořizování běžného a obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací, který je časově omezený a otevřený po celou dobu svého trvání všem dodavatelům, kteří splní podmínky pro zařazení do dynamického nákupního systému a podají předběžnou nabídku. Nejedná se ovšem o druh zadávacího řízení, ale o zjednodušení zadávacího procesu typu otevřené řízení.

**Elektronická aukce** – jde o proces sloužící k hodnocení nabídek, v jehož rámci zadavatel používá elektronické nástroje umožňující předkládání nových snížených nabídkových cen, případně nových hodnot nabídek, a který současně umožňuje sestavit aktuální pořadí nabídek při použití automatických metod jejich hodnocení. Jedná se o typ reverzní aukce, kdy jsou jednotliví dodavatelé konfrontováni s předběžným vyhodnocením nabídek a vyzváni zadavatelem k tomu, aby podali nové aukční hodnoty do elektronické aukce. Zadavatel samozřejmě musí uvést hodnotící kritéria, která lze vyjádřit v číslech, a pokud je základním hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky, tak také matematický vzorec, který se při elektronické aukci použije pro určení automatických změn pořadí na základě podaných nových aukčních hodnot a který musí zahrnovat všechna dílčí hodnotící kritéria uveřejněná v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení.

Zadávací řízení tak celkově, ale jen postupně, směřuje k elektronické formě zadávání, která je rychlejší, přehlednější a transparentnější. Využívání těchto nových institutů ve větším měřítku je sice ještě otázkou budoucnosti, ale jedná se bezesporu o krok správným směrem a jejich využívání ve větší míře povede bezesporu k zlepšení vnímání procesu zadávání veřejných zakázek v České republice.

### Závěr

Obce a potažmo celá veřejná správa mají v současnosti několik možností, jak postupovat při zadávání veřejné zakázky. Od účinnosti zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který úplně změnil způsob zadávacího řízení a sladil naše postupy s předpisy platnými na území EU, přes nový zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který je účinný od poloviny roku 2006 se zkušenosti veřejné správy se zadáváním veřejných zakázek sice výrazně zlepšily, ale stále existuje, a to hlavně s ohledem na vysokou administrativní náročnost celého procesu, nejistota ohledně správného postupu. Jak je uvedeno výše, jsou zde možné dva základní postupy. Zadavatel se nechá zastoupit v souladu s § 151 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, specializovanou poradenskou agenturou, která vše zajistí (nabízí se zde přirovnání k zastoupení advokátem), a nebo si zadavatel proškolí příslušné úředníky, kteří budou zadávací řízení provádět. Vzhledem k nárůstu administrativní náročnosti celého procesu bude ze strany zadavatelů čím dál více preferovaná varianta nechat se zastoupit, neboť to bude efektivnější, než zaměstnávat specializovaného úředníka. Navíc zástupce zadavatele přejímá za toto zadávací řízení i určité záruky, což přispěje ke zprůhlednění celého procesu a snížení korupčního potenciálu při zadávacích řízeních.



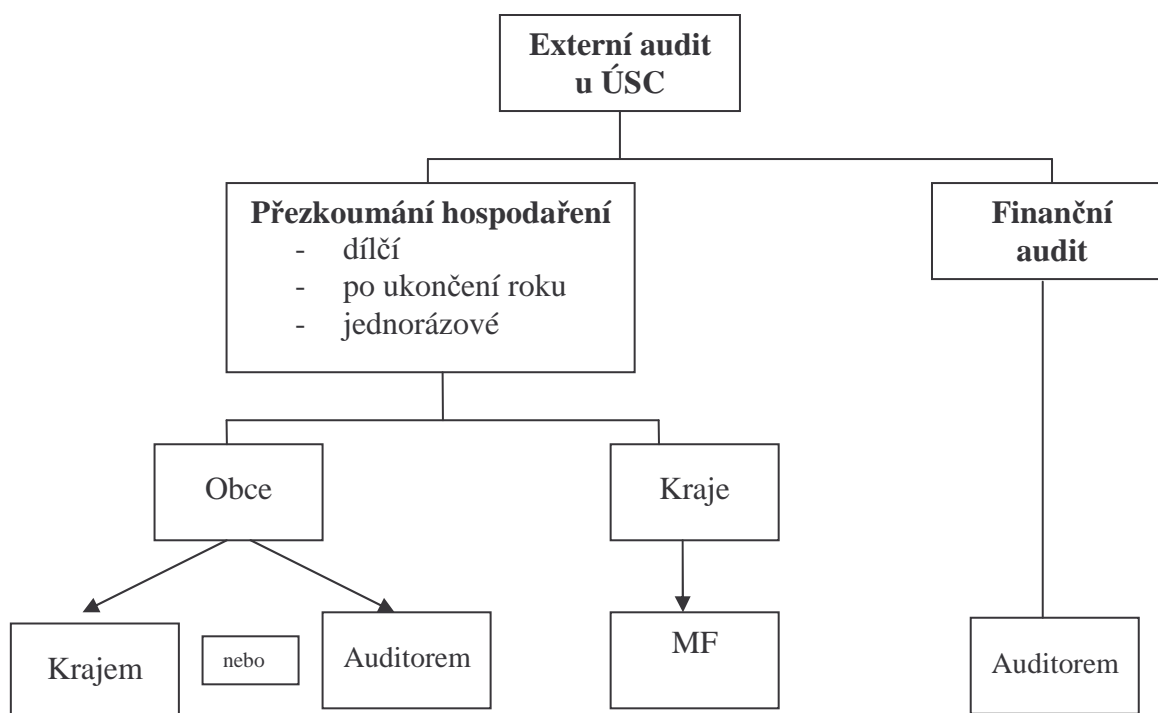
## 23. Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků

### 23.1 Současnost

Dne 1. 8. 2004 vstoupil v platnost zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Kraje se přezkoumání hospodaření dotýká hned dvakrát. Jednak jako kontrolovaný subjekt a jednak jako subjekt, který tuto kontrolu provádí. Přezkoumání hospodaření kraje provádí Ministerstvo financí ČR.

**Obrázek 23.1:** Nástroje externího auditu u ÚSC v současné<sup>157</sup> podobě (od roku 2004)



*Pramen: Autorka*

Obce a dobrovolné svazky obcí mají možnost požádat o přezkoumání krajský úřad nebo auditora. Jelikož je zrušena povinnost, aby obce nad 5 tisíc obyvatel měly auditora a přezkoumání krajem je bezplatné, dá se očekávat, že dojde k nárůstu počtu obcí, které bude kraj přezkoumávat.

Dále bude toto přezkoumávání probíhat ve dvou fázích<sup>158</sup>, formou tzv. **dílčího přezkoumání**, a to za předchozí část roku a po skončení kalendářního roku za zbyvající část předchozího kalendářního roku.

<sup>157</sup> Přezkoumání hospodaření obcí a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst budou provádět krajské úřady v přenesené působnosti nebo auditor, hospodaření městských částí hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy v přenesené působnosti nebo auditor, hospodaření hlavního města Prahy auditor nebo Ministerstvo financí a hospodaření krajů pouze Ministerstvo financí.

<sup>158</sup> Jednorázové přezkoumání může uskutečnit krajský úřad u obcí, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají počet obyvatel menší než 800 osob. V ostatních územních celcích se uskutečňuje dílčí přezkoumání.

Výkonem přezkoumání pověří krajský úřad zaměstnance kraje. Tito zaměstnanci („kontrolori“) musí mít alespoň úplné střední vzdělání, musí splňovat požadavek praxe spočívající v činnosti, která souvisí odborně s předmětem přezkoumání, nejméně po dobu 3 let a musí být bezúhonní.

**Předmětem přezkoumání** dle tohoto zákona jsou údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu, a to

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu,
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku,
- peněžní operace, týkající se sdružení prostředků, cizích prostředků,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- zastavování movitých a nemovitých věcí,
- zřizování věcných břemen,
- účetnictví vedené územním celkem apod.

Z důvodu vzniku zákona o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, bude muset kraj posílit útvar, který se touto problematikou zabývá, o nové zaměstnance.

Už teď se ale můžeme setkat i s jiným řešením. Např. Kraj Vysočina chce snížit počet obcí, jež žádají o kontrolu svého hospodaření kraj<sup>159</sup>. Každá samospráva, která prověrku zadá soukromému auditorovi, by od kraje mohla dostat příspěvek na pokrytí nákladů přezkoumání.<sup>160</sup>

Jako žádoucí se jeví i vytvoření **jednotné metodiky** pro provádění přezkoumání u obcí.

Jako nová oblast, která vstupuje do problematiky přezkoumání, jsou prostředky poskytnuté **z fondů EU**, kde bude předmětem ověření, zda produkty nebo služby byly skutečně realizovány a výdaje s nimi spojené byly uskutečněny ve vymezeném časovém období.

Zajímavá je i skutečnost, že zákonem je svěřen dozor nad výkonem přezkoumání i v případě, že je prováděno auditory, ministerstvu financí. Poprvé se tak auditori při své práci dostávají pod dozor jiného orgánu než KA ČR<sup>161</sup>.

Obce včetně hlavního města Prahy mají tedy podle zákona právo si způsob přezkumu hospodaření zvolit, krajů však zákonodárci takovou možnost pozměňovacím návrhem odebrali; zákon tak vytváří nerovnost nejen mezi kraji a obcemi, ale i mezi kraji navzájem (hlavní město Prahy je také krajem).

---

<sup>159</sup> Vysočina podpoří obce, které kontrolu hospodaření svěří auditorům. In Auditor 9/2004, str. 24

<sup>160</sup> Zastupitelstvo kraje Vysočina opět schválilo zásady pro poskytování dotací obcím a dobrovolným svazkům obcí na úhradu nákladů účtovaných auditorem za provedení přezkoumání hospodaření. K poskytnutí možnosti požádat o příspěvek až do výše 5000 Kč v každém kalendářním roce zastupitele vedla snaha podpořit využívání služeb auditorů nebo auditorských společností v rámci rozhodování o tom, zda si nechat přezkoumávat své hospodaření krajským úřadem zdarma nebo zadat přezkoumání auditorovi za úplatu.

<sup>161</sup> Změny v postavení auditorů, které přinesl zákon o přezkoumávání hospodaření. Drápalová, Z. In Auditor 7/2004, str. 1

Přezkoumání hospodaření provedené krajským úřadem nebo Magistrátem hlavního města Prahy, tak i přezkoumání provedené auditorem podléhá dozoru ze strany Ministerstva financí, který ministerstvo jako ústřední orgán provádí po linii státní správy podle příslušných ustanovení zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze. Ministerstvo financí dále výkon přezkoumávání metodicky řídí, usměrňuje a koordinuje jej s finanční kontrolou podle zákona o finanční kontrole. Pokud byl přezkum hospodaření proveden auditorem, vykonává ministerstvo nad takovým přezkumem dozor jen u územního celku (ministerstvo nemůže dohlížet na činnost auditora přímo, neboť jde o kompetenci Komory auditorů) a postupuje přímo přiměřeně podle ustanovení o právech a povinnostech kontrolujících a kontrolovaných.<sup>162</sup>

Nový zákon tedy zachovává možnost, aby obce nechaly přezkoumat své hospodaření auditorem. Evropské komisi (EK) se tato praxe nelíbí (**auditor je placený tím, kdo si kontrolu objedná, hrozí proto nebezpečí, že nebude zcela objektivní**), ale toleruje ji. Důvody, proč možnost volby auditora zůstává i v novém zákoně, jsou tytéž, jimiž je zdůvodnila česká strana EK: jde o určitý prvek demokracie a procento obcí, které nechávají kontrolovat své hospodaření tímto způsobem, je velmi nízké. Navíc je žádoucí v určitých případech vzít v úvahu i ekonomickou stránku. Obce totiž občas potřebují audit i pro jiné účely, například při podávání žádosti o půjčku v bance. Je proto logické, když zároveň využijí služeb auditora k přezkoumání hospodaření.<sup>163</sup>

## 23.2 Krajský úředník versus auditor

Přezkoumání hospodaření mohou vykonávat dle zákona o přezkoumání hospodaření: auditoři, kontroloři krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy a ministerstva financí. I když hlavním úkolem zákona o přezkoumání hospodaření bylo sjednotit kontrolu, která je vykonávána těmito subjekty, existují rozdíly mezi přezkumem provedeným auditorem a přezkumem provedeným kontrolorem (úředníkem).<sup>164</sup>

Jelikož přezkoumání hospodaření v této podobě probíhá již za rok 2004, je možné porovnat výsledky, závěry z přezkoumání hospodaření a hlavně to, jak se rozhodovaly obce a dobrovolné svazky obcí – zda pro auditora nebo pro kontrolora z příslušného krajského úřadu.

Na základě informací z kontrolních odborů krajských úřadů (pouze dva kraje neodpověděly, a to Královehradecký a Plzeňský) byly zpracovány následující závěry: Převážná část obcí (průměrně asi 87 %) si nechává své hospodaření přezkoumávat krajem, jen 13 % auditorem. U dobrovolných svazků obcí je ale průměrné procento těch, kteří si nechávají kraj 59 %, auditora 41 %. Jistě jsou tyto výsledky do jisté míry ovlivněny „bezplatností“ přezkumu od kraje.

Také zajímavé porovnání výše zmíněných procent. Autorka se domnívá, že dobrovolné svazky obcí čerpají více finančních prostředků z Evropské unie, a v této souvislosti si musí mnohdy zajistit jejich audit. Současně si auditorem nechají provést i přezkoumání hospodaření.

---

<sup>162</sup> Přezkoumávání hospodaření obcí, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., odbor legislativy Ministerstva vnitra, <http://denik.obce.cz>, Deník veřejné správy 20. 10. 2004

<sup>163</sup> Auditor 5/2005, str. 11

<sup>164</sup> Při posuzování účetní závěrky je srovnávána vykazovaná realita se skutečností, zatímco při přezkoumání hospodaření je srovnávána především vykazovaná realita s právními normami.

### **Nejčastěji zjištěné nedostatky v rámci prováděného přezkoumávání:**

- porušení rozpočtové kázně,
- nezpracování rozpočtového výhledu, nesprávný způsob schválení závěrečného účtu, nestanovení rozpočtového provizoria, nezveřejnění návrhu rozpočtu,
- neúplnost, nesprávnost nebo neprůkaznost vedení účetnictví (neprovedené nebo jen částečně provedené inventarizace, chybné účtování pořízení a vyřazení dlouhodobého majetku, neúčtování předpisů pohledávek a závazků, zastavený majetek je účtován společně s ostatním majetkem, obec nemá zahrnuty ve svém účetnictví všechny pozemky, které vlastní dle výpisu z katastru nemovitostí atd.),
- nedodržení třídění příjmů a výdajů dle platné rozpočtové skladby,
- chybí vnitřní směrnice, zejména pro oběh účetních dokladů,
- nedostatky ve vnitřním kontrolním systému,
- přetrvávání nedostatků zjištěných při předchozích přezkoumání,
- neprovádění veřejnoprávní kontroly u zřízených příspěvkových organizací či žadatelů nebo příjemců dotací,
- nevyvěšování záměrů při prodeji, pronájmu, darování či směně nemovitého majetku,
- nesprávně čerpané účelové prostředky,
- neschválené odměny zastupitelů, odměny nad rámec nařízení vlády o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev,
- nedodržení předpisů pro vedení účetnictví, nevytvoření podmínek pro přezkoumání.

## **23.3 Metodika přezkoumání**

Zda přezkum<sup>165</sup> prováděl auditor nebo pracovník okresního úřadu, dnes krajského úřadu (ministerstva) se nepozná jen dle toho, jestli za něj ÚSC zaplatí či nikoliv, ale platí zde i jiné postupy dané jinou právní úpravou.

- přezkoumání hospodaření úředníkem / kontrolorem* („bezplatná“ forma)  
Ve snaze sjednotit práci těmito pracovníky, byl nejprve vydán metodický pokyn<sup>166</sup>. Jelikož se tehdy nepočítalo ještě s tvorbou krajů, tento pokyn se nevztahoval k přezkumu hospodaření kraje, a navíc pro auditory není závazný, i když se jím mohou řídit.
- přezkoumání auditorem*  
Základní právní úpravou pro auditora je zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a Komoře auditorů. Auditor musí navíc respektovat auditorské směrnice, profesní předpisy, a proto se dá hovořit o vysoce profesionálním přístupu s množstvím rizik.

### **23.3.1 Metodický pokyn**

Metodický pokyn Ministerstva financí č. j.: 124/92 785/II/1998 k provedení přezkoumání hospodaření obcí okresními úřady a auditory byl vydán na konci roku 1998. Reagoval na požadavek zákona o obcích, který stanoví, že obec je povinna dát si přezkoumat svoje hospodaření okresním úřadem nebo auditorem. Tento pokyn nahrazoval metodický návod MF

---

<sup>165</sup> Dle informací Ministerstva financí požádalo okresní úřady o revizi hospodaření za rok 1997 celkem 92 % obcí z celkového počtu obcí. Zbytek obcí se orientovalo na soukromé auditory a auditorské firmy. Oficiální počet přezkoumání prováděných auditory v dalších letech není dostupný. KA ČR však odhaduje, že za rok 2002 provedli auditoři přezkum alespoň u 292 obcí (Vojtěchová, A.: Audit ve veřejném sektoru. Auditor 7/2003, str. 1 – 2). Tzn. že některé obce přestože mohly využít možnosti přezkoumání hospodaření krajem, využily služeb auditorů.

<sup>166</sup> Metodický pokyn MF č.j. 124/92 785/1998

ČR z roku 1992 a vycházel z auditorské směrnice č. 52. Jeho cílem bylo sjednotit postup okresních úřadů a auditorů při provádění přezkoumání hospodaření.

„Cílem přezkoumání hospodaření obce je informovat obecní zastupitelstvo a jeho prostřednictvím občany obce o úrovni hospodaření s obecním majetkem, plnění rozpočtu a finanční situace obce.“

Uvedený základní cíl se realizoval zejména prostřednictvím **ověření**:

- údajů v ročních účetních výkazech a v závěrečném účtu obce (porovnáním se skutečným stavem majetku a závazků, majetkových a finančních fondů, finanční situací a výsledkem hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, včetně hospodářské činnosti),
- ověření zda je účetnictví vedeno úplně, průkazným způsobem a správně,
- zda hospodaření obce odpovídá platným obecně závazným předpisům a schválenému rozpočtu včetně dodržení rozpočtových vztahů ke státnímu rozpočtu, k účetním jednotkám zřízeným nebo založeným obcí, k občanům obce.

Ve zprávě o výsledcích přezkoumání hospodaření obce mohl být uveden **závěr**:

- bez výhrad,
- s výhradou,
- s vážnou výhradou.

Závěr s vážnou výhradou obsahuje zpráva o výsledcích přezkoumání zejména pokud:

- došlo k porušení rozpočtové kázně, např. zadržené nebo nesprávně použité prostředky státního rozpočtu,
- došlo k porušení zásad finančního hospodaření dle zákona o obcích.

Metodický pokyn rovněž podrobněji vymezoval **okruhy** pro přezkoumání hospodaření obce:

1. Účetnictví a účetní výkazy  
Zahrnuje především ověření účetních dokladů a jejich náležitostí, inventarizace majetku a závazků, kontrolu vedení účetnictví a archivaci účetních dokladů.
2. Vnitřní kontrola  
Zahrnuje činnost finanční a kontrolní komise, případně ověření funkčnosti vnitřního kontrolního systému u většiny měst.
3. Rozpočtové hospodaření  
V této oblasti se ověřuje postup schvalování rozpočtu a jeho změn, plnění podle finančního výkazu, dále pak nakládání s nemovitým majetkem, přijaté a poskytnuté půjčky a dary, majetkové účasti na podnikání jiných osob, poskytnuté záruky a zástavy, vyúčtování účelových prostředků státního rozpočtu. Samostatnou problematiku tvoří hospodářská činnost obce (oddělené účtování, daňové povinnosti). Pozornost je nutno věnovat i vztahům ke zřízeným organizacím a sdružování finančních prostředků.
4. Veřejné zakázky  
Dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek.

Prvním nedostatkem byla snaha MF ČR sjednotit Metodickým pokynem k přezkoumání hospodaření postup auditorů a pracovníků okresních úřadů. O to stejné se snaží i Příručka pro audit ve veřejném sektoru (Manuál, str. 1 - 4), která ve svém textu uvádí: „Termín auditor používaný ve všech kapitolách zahrnuje auditory a kontrolory okresních úřadů“.



Docházelo tak k následujícímu paradoxu – MF se snažilo metodicky upravit činnost auditorů, což nenáleží do jeho kompetencí. Naopak Komora auditorů se snažila dávat návod na činnost pracovníkům okresních úřadů, pro něž však neexistovala žádná závaznost této její metodiky.

### **Vyhláška**

Vyhláška č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření, nahrazovala výše popsaný metodický pokyn a vycházela z něho i obsahově.

### **Zákon**

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazů obcí, nahradil dosud platnou vyhlášku o přezkoumání hospodaření.

Rostoucí zájem státu o hospodaření s prostředky regionálních rozpočtů, jež se postupně s decentralizací práv a povinností územních samosprávných celků posilují, se projevil i v tom, že byl z hlediska legislativy vyjádřen formulací zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí<sup>167</sup>.

## **23.3.2 Manuál pro audit ve veřejném sektoru**

Příručka byla vydána v březnu 1999 Komorou auditorů a kladla si za cíl sjednotit přístup auditorů a pracovníků okresních úřadů při provádění přezkoumání hospodaření. Je rozdělena do pěti částí (Obecné zásady, Přezkoumání hospodaření, Finanční audit, Výkonnostní audit, Integrované audity) a navazuje na směrnici č. 52 a metodický pokyn MF ČR.

Úvodní část Příručky obsahuje přehled existující legislativy a metodiky provádění ověřování ve veřejném sektoru, jsou naznačeny hlavní rozdíly mezi auditem a přezkoumáním hospodaření, je uveden rozsah, připomenuty auditorské principy a techniky. Další části jsou věnovány přezkoumání hospodaření, finančnímu auditu a výkonnostnímu auditu. Je vymezen jejich předmět, účel, obsah zprávy, komu je určena a upozorňuje na specifika týkající se každého ověření.

Dále je nastíněno, jak by měl auditor postupovat a na jaké oblasti by se měl zaměřit při samotném ověřování. Manuál obsahuje i vzory kontrolních dotazníků, prostřednictvím kterých auditor může provádět ověření jednotlivých oblastí dle typu požadovaného ověření. Poslední kapitola se věnuje tomu, jak provádět komplexní ověření více skutečností najednou, což je dokumentováno na významných činnostech obce, a to na veřejných zakázkách a správě majetku.

Manuál pro audit veřejného sektoru vydaný KA ČR rozlišuje následující fáze přezkoumání hospodaření:

#### 1. Příprava přezkoumání

- prostudování účetních výkazů, vyhledání neobvyklých položek,
- prostudování zprávy o přezkoumání hospodaření z minulého období,
- zaslání seznamu informací požadovaných k přezkoumání hospodaření aj.

#### 2. Úvodní rozhovory

- rozhovory se zaměřují zejména na funkčnost vnitřních kontrol a existující problémy.

#### 3. Pracovní program zaměřený na základní požadavky

---

<sup>167</sup> Náhlovská, J.: Přezkoumání hospodaření a audit územních samosprávných celků. In Auditor 10/2004, str. 24 – 25

- ověření formální správnosti významných položek účetních výkazů,
  - ověření existence a funkčnosti vnitřních kontrol,
  - ověření sestavení, změn a plnění rozpočtu.
4. Rozšířený program (dle potřeby)
- konkrétní forma může být realizována např. formou auditorských testů dodržování zákona o veřejných zakázkách nebo dalších testů.
5. Shrnutí výsledků přezkoumání
- projednat s vedoucím finančního odboru, podle závažnosti i se starostou, dohodnout opatření vhodná k nápravě.
6. Podání zprávy o výsledku přezkoumání
- Zpráva je zpracována ve standardní formě, vedle dalších náležitostí uvedených v metodickém pokynu MF obsahuje sdělení, zda došlo ke zjištění vedoucím k závěru s výhradou (vážnou výhradou) nebo nikoliv. Přehled takovýchto zjištění je součástí zprávy.

### 23.3.3 Směrnice KA ČR

Na možnost ověření hospodaření auditorem musela reagovat i Komora auditorů ČR. V roce 1997 ustavila pracovní skupinu při výboru pro auditorské směrnice, která zpracovala po konzultacích s Ministerstvem vnitra ČR a Ministerstvem financí ČR projekt směrnice pro audit veřejného sektoru. Po připomínkách byl tento návrh schválen jako Auditorská směrnice č. 52 s názvem „Audit obcí a organizací veřejného sektoru“.

Směrnice vymezovala uživatele auditovaných finančních a nefinančních informací, mezi které náleží státní orgány, finanční instituce, investoři, veřejnost a ostatní uživatelé, a jejich specifické oblasti zájmu. Tak např. banky, finanční instituce a investoři mohou použít zprávu auditora podpůrně pro posouzení, jak a zda je obec schopna nést případné zatížení dluhem. Směrnice dále podrobně řešila problematiku odpovědnosti za účetní závěrku, rozsah přezkoumání hospodaření a auditu, vztah auditorských směrnic pro obce a pro podnikatelskou sféru, obecné standardy přezkoumání hospodaření a finančního auditu, auditorskou zprávu o provedení přezkoumání hospodaření a finančního auditu, auditorské postupy a zprávu o provedení výkonnostního auditu, apod.

Dále zde byly rozlišeny následující typy auditu obcí:

- přezkoumání hospodaření obcí - z hlediska požadavků zákona o obcích (a i zákona o krajích) je nejdůležitější právě zaměření se na přezkoumání hospodaření obcí v souladu s platnými zákony a předpisy, kdy se jedná o zejména o oblast rozpočtového hospodaření. Předmětem přezkumu je především rozpočet – jeho sestavení, schválení a úpravy, správnost údajů ve výkazu o plnění rozpočtu, přidělování významných částek organizacím zřízených obcí či krajem, dále udělování veřejných zakázek v souladu se zákonem, a v neposlední řadě i ověření údajů v závěrečném účtu. Vzhledem ke svému obsahu není výsledkem přezkoumání auditorská zpráva, nýbrž zpráva o výsledních přezkoumání hospodaření.
- audit obcí (finanční audit) - finanční audit, jehož výsledkem je auditorská zpráva, je nad rámec požadavků zákona o obcích. Jedná se o prodloužení přezkoumání hospodaření v tom, že je navíc zaměřen na ověření věrného zobrazení stavu majetku a závazků, finanční situace, výsledku hospodaření a účetnictví.
- výkonnostní audit obcí - dle definice auditorské směrnice je „Výkonnostní audit, tj. audit peněžně vyjádřených hodnototvorných činností, cílem tohoto auditu je porovnání

vybraných ukazatelů se standardy. Tento audit je nad rámec zákona o obcích a provádí se tehdy, přeje-li si obec demonstrovat občanům účelné hospodárné a efektivní využívání veřejných prostředků. Výkonnostní audit se provádí na základě exitujících měřítek nebo kritérií výkonnosti nebo, ve výjimečných případech, auditor má dostatečné znalosti k provedení zadání“.

Směrnice požaduje, aby auditoři vycházeli i z ostatních směrnic vydaných KA ČR, zejména v oblasti finančního auditu.

Předmětem přezkoumání hospodaření by měly být minimálně

1. Rozpočet

- ověření, že rozpočet byl řádně sestaven a schválen, veškerá rozpočtová opatření jsou řádně zdokumentována a rozpočet upraven v souladu se schválenými opatřeními,
- ověření správnosti údajů ve výkazu o plnění rozpočtu obce v takovém rozsahu, který umožní dospět k názoru, zda tento výkaz neobsahuje významné nesprávnosti,
- posouzení důsledků poskytovaných dotací a příspěvků organizacím zřízených obcí. Auditor zváží, jaký důsledek na jeho činnost má omezení rozsahu auditu v případě, že významné organizace zřízené obcí nejsou podrobeny auditu. Pro účely přezkoumání hospodaření pouze ověřuje formální správnost vazeb mezi obcí a těmito organizacemi.

2. Závěrečný účet

- Auditor ověří, že údaje v závěrečném účtu odpovídají finančním informacím podrobeným přezkoumání.

Zejména u větších obcí je rozsah přezkoumání hospodaření nutno rozšiřovat tak, aby ověření pokrývalo všechny významné skutečnosti, např.:

- významná hospodářská činnost,
- významná aktiva nebo pasiva,
- rozsáhlý prodej majetku,
- významné změny v činnostech,
- zjištění významných nedostatků (odchyly od upraveného rozpočtu, nevysvětlitelné nesprávnosti aj.),
- selhání vnitřních kontrol atd.

V průběhu přezkoumání hospodaření auditor získá dostatečné a vhodné důkazní informace k závěru, zda hospodaření bylo ve všech významných ohledech v souladu s platnými předpisy. Množství a kvalita důkazních informací pro tento účel je nižší, než u finančního auditu. V souvislosti s přezkoumáním hospodaření se zpravidla neověřují finanční systémy a nezískávají informace od třetích stran. Výsledkem přezkoumání není výrok s názorem na věrné zobrazení, ale zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření.

Směrnice již byla třikrát novelizována, a to v roce 2002, 2004 a 2005. Důvodem novel této směrnice byl nesoulad některých bodů směrnice se současně platnou legislativou i praktické problémy při aplikaci některých ustanovení směrnice (zejména vazba mezi finančním auditem a přezkoumáním hospodaření). Reaguje se tak na změny věcně příslušné legislativy a vychází se i z praktických zkušeností při poskytování služeb územním samosprávným celkům.

Z textu směrnice (platné od 1. 7. 2004) byly vypuštěny pasáže vztahující se k provádění **výkonnostního auditu**. Členové výboru pro veřejný sektor a výboru pro auditorské směrnice argumentují tím, že služby tohoto typu poskytují auditoři i jiným subjektům v rámci další podnikatelské činnosti (slučitelné s výkonem profese auditora), aniž by byly upravovány auditorskými směrnicemi.

Dále je zde vymezeno

- a) **přezkoumání hospodaření ÚSC,**
- b) **audit účetní závěrky ÚSC.**

Od 1. 10. 2005 probíhalo připomínkové řízení k novele auditorské směrnice 52 – Přezkoumání hospodaření a audit účetní závěrky územních samosprávných celků. **Novela reaguje na novou zákonnou úpravu přezkoumání hospodaření zákonem č. 420/2004 Sb., a na závaznou aplikaci mezinárodních auditorských standardů při poskytování auditorských služeb** jiných než audit účetní závěrky, která se vztahuje na zakázky, jejichž zprávy budou datované 1. 1. 2006 a později. Připomínkové řízení bylo ukončeno 30. 11. 2005, 12. 12. 2005 směrnice vstoupila v platnost a její účinnost je od 1. ledna 2006.<sup>168</sup> Směrnice byla zpracována s větší podrobností než předchozí směrnice a obsahuje odkazy na mezinárodní auditorské standardy.

Směrnice, kterou dosud Komora auditorů vydala k provádění auditu neziskových organizací, nestanovuje žádné specifické postupy, jejím cílem je pouze upozornit na některé specifické oblasti, se kterými se auditor při ověřování neziskových organizací musí zabývat. Z toho vyplývá, že specifika auditu neziskových organizací nemůžeme hledat v používání speciálních auditorských postupů. **Specifikum auditu neziskových organizací je, že při jeho provádění musí auditor prozkoumat také určité oblasti, které se u podnikatelů nevyskytují.** Těmi jsou především rozpočtové hospodaření, zadávání veřejných zakázek u veřejných neziskových organizací a přijaté dotace u nevládních neziskových organizací.

#### **Návrh metodické pomůcky přezkoumání hospodaření<sup>169</sup>**

Pomůcka by měla být auditorům doporučením, jak postupovat při přezkoumání, jaké podklady vyžadovat a jaké dokumenty zpracovávat. Její vydání bylo nejen reakcí na stručnost zákonných úprav, ale i na stížnosti doručené KA ČR týkající se provádění přezkoumání auditory. Obsahuje:

- návrh smlouvy o přezkoumání hospodaření,
- návrh osnovy provádění přezkoumání,
- návrh prohlášení k přezkoumání,
- návrh zprávy o výsledcích přezkoumání ve dvou variantách.

### **23.3.4 Mezinárodní auditorské standardy**

Jak již bylo uvedeno, Komora auditorů ČR vydává pro auditory auditorské směrnice. Auditorské směrnice jsou definovány v § 38 zákona o auditorech, který uvádí, že auditorské směrnice stanoví podrobnosti, postupy, metody a techniky pro poskytování auditorských služeb. Kromě těchto národních auditorských standardů existují i mezinárodní auditorské standardy, pro které platí, že za auditorskou směrnici je podle zákona o auditorech považován i každý **mezinárodní auditorský standard**, který byl přijat komorou.

Od 1. 1. 2006 se proto práce auditorů v tomto směru mění, neboť mají uloženo, že musí aplikovat mezinárodní auditorské standardy doplněné aplikačními doložkami KA ČR na všechny ověřovací zakázky.

Proto novela auditorské směrnice pro přezkoumání hospodaření a audit účetní závěrky územních samosprávných celků musela reagovat nejen na novou zákonnou úpravu tohoto přezkoumání, ale dále také na závaznou aplikaci mezinárodních auditorských standardů při

<sup>168</sup> Auditor 7/2005, str. 2

<sup>169</sup> Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků: Návrh metodické pomůcky. Mimořádná příloha časopisu Auditor č. 7/2003, Výbor pro veřejný sektor Komory auditorů ČR.

poskytování auditorských služeb jiných než audit účetní závěrky, která se vztahuje na zakázky, jejichž zprávy budou datované 1. 1. 2006 a později.

Auditorská směrnice č. 52 Přezkoumání hospodaření a audit účetní závěrky územních samosprávných celků (Příloha 7), která měla účinnost od 1. ledna 2006, tedy vychází z mezinárodních auditorských standardů a obecně uznávaných mezinárodních auditorských postupů provádění auditu.

Účelem této směrnice je stanovit normy a poskytnout auditorovi vodítko pro provádění:

- a) **přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků**, které je dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, auditorskou službou k ověřování dalších skutečností, je vykonávána na základě smlouvy o poskytování auditorských služeb a výsledkem přezkoumání hospodaření je zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření.
- b) **audit účetní závěrky územních samosprávných celků**, je dle zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech v platném znění, jehož výsledkem je zpráva auditora o ověření účetní závěrky a je zaměřen na ověření, zda informace uvedené v účetní závěrce podávají ve smyslu platných předpisů věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky.

Zákonná úprava přezkoumání hospodaření definuje v § 12 odst. 3 přezkoumání vykonávané auditorem jako auditorskou službu k ověřování dalších skutečností a tato definice se tak stala základem celého pojetí novely směrnice. Přezkoumání hospodaření je dle této směrnice ověřovací zakázkou v pojetí rámce **mezinárodních auditorských standardů**.

Základním standardem aplikovaným při přezkoumání je **ISAE 3000 „Ověřovací zakázky, které nejsou auditem ani prověrkami historických finančních informací“**. Účelem tohoto mezinárodního standardu je definovat hlavní zásady a základní postupy týkající se ověřování zakázek, které nejsou auditem ani prověrkami historických finančních informací a poskytnout odborným účetním vykonávajícím veřejnou praxi vodítko jak tyto ověřovací zakázky provádět.

## **Závěr**

Kontrola hospodaření obcí existuje v určité podobě již velmi dlouhou. V současné době se řídí zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Z hlediska toho, kdo ho provádí, tak se jedná buď o kontrolory krajských úřadů, ministerstva financí nebo může přezkoumání provádět i auditor. V praxi to znamená, že se provádí stejná kontrola, avšak odlišnými osobami.



## 24. Finanční kontrola ve veřejné správě

Okruh finanční kontroly ve veřejné správě je řešen zákonem č. 320/2001. Zákon se zaměřuje především na generaci komplexního vertikálního a horizontálního systému finanční kontroly jako nedílné součástí řízení na všech stupních veřejné správy. Na jednotné metodické řízení finanční kontroly v celé veřejné správě, vytvoření právních a institucionálních podmínek pro zajištění finanční kontroly a prostředků poskytnutých České republice se zahraničí a řešení oprávnění kontrolních orgánů mezinárodních organizací pro provádění finanční kontroly v souladu s uzavřenými mezinárodními smlouvami. Dále na prohloubení provádění předběžné, průběžné a následné finanční kontroly v působnosti řídicích struktur (finančního a ostatního managementu veřejné správy a organizací veřejného sektoru) a kontroly systému řídicí (manažerské) finanční kontroly nezávislými specializovanými útvary včetně zajištění vzájemné spolupráce a výměny informací.

Zákon byl několikrát novelizován. Hlavním cílem novelizace zákonem č. 298/2007 Sb. bylo stanovení právního rámce pro čerpání finančních prostředků z příslušných fondů EU v programovém období let 2007 – 2013, tak aby splňoval požadavky Evropské komise na nastavení řídicího a kontrolního systému čerpání těchto prostředků. Nejvýraznějším rysem novely je doplnění (rozšíření) veřejnosprávní kontroly o audit podle přímo použitelných předpisů EU.

Zákonem je zakotvena spolupráce národních kontrolních orgánů s kontrolními orgány ES, včetně realizace finanční kontroly na místě. Současně při tvorbě zákona byly respektovány záměry programu vlády boje proti korupci, za zvýšení ochrany veřejných prostředků při zajišťování úkolů veřejného zájmu.

### 24.1 Třístupňová organizační struktura finanční kontroly a systémy finanční kontroly

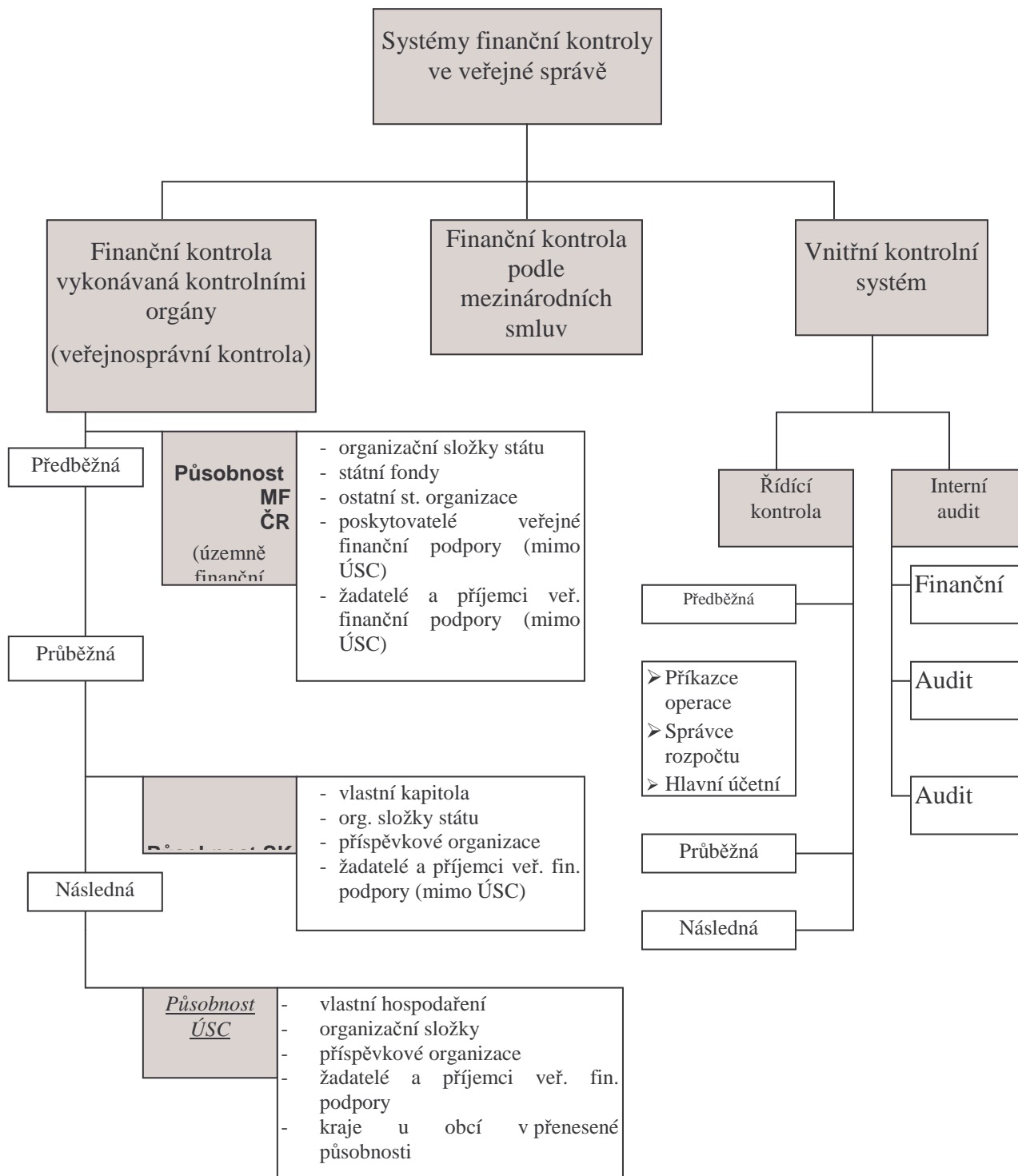
Zákon upravuje **třístupňovou organizační strukturu** systému finanční kontroly, která je tvořena:

1. Ministerstvem financí ČR, v souladu s kompetenčním zákonem, jako ústředním správním úřadem a gestorem pro finanční kontrolu. MF zabezpečuje funkci centra metodického řízení, koordinaci a usměrňování finanční kontroly ve veřejné správě. Zajišťuje vliv na koordinaci a výstupy zpravodajského systému o fungování kontrolních mechanismů prostřednictvím vlastní kontrolní činnosti a analýzou předkládaných zpráv správci kapitol a vyššími územními samosprávnými celky.
2. Správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány územních samosprávných celků jako správci veřejných rozpočtů.
3. Ostatními organizačními složkami státu, organizačními složkami územních samosprávných celků a právníckými osobami, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Uvedené kontrolní stupně uskutečňují a pokrývají finanční kontrolu v celém toku veřejných financí, tj. od jejich zdrojů až po konečnou realizaci. Zákon pak konkrétně stanoví předmět, hlavní cíle, zásady uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné

správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy.

**Obr. 24.1 Systémy finanční kontroly ve veřejné správě**



Pramen: Rektorík, J, Šelešovský, J. a kol.: *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*, Ekopress 2003.

**Orgánem veřejné správy** se, dle interpretace a potřeby zákona, rozumí organizační složka státu, která je účetní jednotkou, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízena k plnění úkolů veřejné správy (nestátní veřejnoprávní subjekty jako např. Všeobecná zdravotní pojišťovna apod.) nebo právnická osoba zřízena na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky (např. resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny). Za vedoucí orgán veřejné správy se pokládá osoba nebo orgán oprávněný jednat jménem státu, územního samosprávného celku nebo výše uvedené právnické osoby. V kraji jde o ředitele krajského úřadu, v obci o starostu obce, ve statutárních městech o primátora a v hlavním městě Praze ředitele Magistrátu hlavního města Prahy.

**Kontrolovanou osobou** je orgán veřejné správy a právnická nebo fyzická osoba, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem. Může jít i o zahraniční osobu, pokud na území ČR podniká a je příjemcem veřejné finanční podpory. Za kontrolní orgán se pak považuje orgán veřejné správy, který je oprávněný finanční kontrolu u kontrolované osoby vykonávat. Osobou povinnou spolupůsobit při výkonu finanční kontroly je právnická nebo fyzická osoba podílející se na dodávkách zboží nebo služeb hrazených z veřejných výdajů nebo z veřejné finanční podpory.

**Veřejná finanční podpora** se zákonem explikuje jako dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených výše, z výnosu prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv, aktů práva Evropských společenství, aktů práva jiného členského státu Evropské unie nebo k plnění úkolů veřejné správy.

Zákon se rovněž vztahuje i na kontrolu státního podniku vykonávanou příslušným ministerstvem, které plní jménem státu funkci jeho zakladatele a na kontrolu Pozemkového fondu České republiky. Naopak se netýká kontroly realizované Nejvyšším kontrolním úřadem, nevztahuje se na kontrolu hospodaření s majetkem zvláštního charakteru (ozbrojené síly, zpravodajské služby apod.), nevztahuje se na přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a na kontrolu právnických osob, k nimž stát nebo územní samosprávné celky plní funkci zakladatele s výjimkou kontroly poskytované veřejné finanční podpory (např. dotací). Vymezuje se jako nástroj doplňující zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. **Obsahuje následující podsystémy či segmenty** (viz obr. 24.1):

- a) Systém finanční kontroly vykonávané **kontrolními orgány** (MF ČR, SK, ÚSC)<sup>170</sup> zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně a následně po jejich použití, včetně auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství. Označuje se pojmem **veřejnosprávní kontrola**.
- b) Systém finanční kontroly vykonávané podle **mezinárodních smluv** (mezinárodními organizacemi nebo orgány veřejné správy ČR). Systém finanční kontroly podle mezinárodních smluv zahrnuje finanční kontrolu zahraničních prostředků

<sup>170</sup> MF ČR = Ministerstvo financí ČR, SK = správci kapitol, ÚSC = územní samosprávné celky.

vykonávanou mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.

c) **Vnitřní kontrolní systém** v orgánech veřejné správy (řídící kontrola a interní audit), který obsahuje:

- finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření (označuje se pojmem "řídící kontrola"),
- organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídící kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací - interní audit.

Hlavními cíli **finanční kontroly** je prověřovat:

- a) dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- b) zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

## **24.2 Veřejnosprávní kontrola a finanční kontrola podle mezinárodních smluv**

Finanční kontrolu metodicky **řídí a koordinuje Ministerstvo financí ČR** (dále jen ministerstvo) jako ústřední správní úřad pro výkon finanční kontroly ve veřejné správě a vykonává funkci centrální harmonizační jednotky se zaměřením na harmonizaci a metodické řízení výkonu finanční kontroly ve veřejné správě. Ministerstvo má k dispozici příslušný aparát, jako jsou **územně finanční orgány** (osm Finančních ředitelství a cca dvě stovky Finančních úřadů). Ministerstvo a územní finanční orgány vykonávají **veřejnosprávní kontrolu** u organizačních složek státu, státních fondů, Regionálních rad regionů soudržnosti a u ostatních státních organizací. Dále u poskytovatelů veřejné finanční podpory, s výjimkou územních samosprávných celků. Realizují finanční kontrolu rovněž u žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory. Dále pak u právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství. U ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a u zpravodajských služeb vykonává veřejnosprávní kontrolu pouze Ministerstvo financí.

**Správce kapitoly** je odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole. Každý správce kapitoly státního rozpočtu proto byl povinen vytvořit systém finanční kontroly, kterým zajišťuje finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně zabezpečuje prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení.

Orgány, které v rámci čerpání zdrojů EU představují **řídící orgán a platební agenturu**, vykonávají veřejnosprávní kontrolu u kontrolovaných osob na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie podle tohoto zákona a přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Poskytovatelé vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců této podpory, s výjimkou těch, jímž byla poskytnuta veřejná finanční podpora z rozpočtu územního samosprávného celku.

**Územní samosprávné celky** vytvořily systém finanční kontroly, kterým zabezpečují finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně prověřují přiměřenost a účinnost tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně ho hodnotí. Obce a kraje rovněž provádějí veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. K realizaci těchto kontrolních úkolů u územních samosprávných celků vznikly příslušné kontrolní orgány resp. kontrolní útvary (kontrolní oddělení, kontrolní odbory apod.).

**Krajské úřady v přenesené působnosti plní kontrolní funkce vůči obcím.** Při výkonu veřejnosprávní kontroly u obcí a jimi zřízených organizací prověřují krajské úřady pouze skutečnosti rozhodné pro poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, ze státního fondu nebo Národního fondu. Dále pak soulad s právními předpisy, hospodárnost, účelnost a efektivnost při nakládání s prostředky státního rozpočtu, s jinými peněžními prostředky státu nebo s prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státního fondu, ze státních finančních aktiv nebo z Národního fondu. Konečně pak skutečnosti rozhodné pro poskytnutí státní záruky. Kraje rovněž v rámci přenesené působnosti zpracovávají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol obcí ve svém územní obvodu, hlavní město Praha zpracovává roční zprávy o výsledcích finančních kontrol městských částí.

Při veřejnosprávní kontrole, která předchází rozhodnutím o schválení použití veřejných prostředků, prověřují kontrolní orgány podklady předložené kontrolovanými osobami pro připravované operace před jejich uskutečněním. Tato kontrola se soustřeďuje především do období před přijetím rozhodnutí nebo uzavřením smlouvy, která zavazuje orgány veřejné správy k veřejným výdajům nebo jiným plněním majetkové povahy. Kontrolní orgány při **předběžné** veřejnosprávní kontrole tak posuzují, zda plánované a připravované operace odpovídají stanoveným úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky.

Při **průběžné** veřejnosprávní kontrole hospodaření kontrolovaných osob s veřejnými prostředky kontrolní orgány prověřují zejména, zda tyto osoby dodržují stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádávání a vyúčtování schválených operací. Dále jak přizpůsobují uskutečňování operací při změnách ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek vůči novým rizikům. Dále zda provádějí včas a přesně zápisy o uskutečňovaných operacích v zavedených evidencích a automatizovaných informačních systémech a zda zajišťují včasnou přípravu stanovených finančních, účetních a jiných výkazů, hlášení a zpráv.



Při veřejnosprávní kontrole vykonávané **následně** po vyúčtování operací kontrolní orgány prověřují, zkoumají a vyhodnocují u vybraného vzorku těchto operací zejména, zda údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků a zda tyto údaje odpovídají skutečnostem rozhodným pro uskutečnění veřejných příjmů, výdajů a nakládání s veřejnými prostředky. Dále se zaměřují na to, zda přezkoumávané operace jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a splňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Konečně na to, zda opatření přijatá příslušnými orgány veřejné správy včetně opatření k odstranění, zmírnění nebo předcházení rizik jsou kontrolovanými osobami plněna.

Veřejnosprávní kontrola se realizuje jak cestou **ověřování a analýzy** příslušných dokumentů a písemností, tak i **kontrolou na místě**. Veřejnosprávní kontrola vykonávaná na místě je zahájena předložením písemného pověření kontrolního orgánu kontrolované osobě. Kontrolovaná osoba je povinna na vyžádání kontrolního orgánu předložit výsledky předchozích kontrol. Veřejnosprávní kontrola vykonávaná na místě je ukončena uplynutím lhůty pro podání námitek nebo odvolání nebo dnem doručení rozhodnutí kontrolního orgánu, proti kterému se nelze dále odvolat.

**Při auditu** vykonávaném podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství kontrolní orgány posuzují přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly a správnost operací. Předmětem tohoto auditu je ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému a ověřování vykázaných výdajů na vhodném vzorku operací při realizaci programů spolufinancovaných z rozpočtu EU pro programové období let 2007 – 2013. Při výkonu auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství je potřebné přihlídnout k mezinárodně uznávaným auditorským standardům (procesní pravidla pro výkon veřejnosprávní kontroly nejsou totiž vždy v souladu s těmito standardy). Výstupem auditu je auditní zpráva.

Kontrolní orgány ukládají kontrolovaným osobám opatření k nápravě nebo předávají svá kontrolní zjištění orgánům veřejné správy, které jsou oprávněny uložit kontrolovaným osobám opatření k nápravě. Kontrolovaná osoba je povinna přijmout opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem. Kontrolní orgány jsou oprávněny prověřit u kontrolovaných osob stanovená opatření k nápravě nedostatků a plnění těchto opatření. V případě, že kontrolované osoby opatření nepřijaly nebo je nesplnily v určených termínech, mohou jim kontrolní orgány uložit pokutu. Pokuty jsou příjmem rozpočtu toho orgánu, který je uložil. Uloží-li je kontrolní orgán financovaný ze státního rozpočtu, jsou tyto pokuty příjmem státního rozpočtu.

O výsledcích finanční kontroly se podávají zprávy ve stanovených termínech. O závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol informují kontrolní orgány Ministerstvo financí nejpozději do 1 měsíce od ukončení finanční kontroly. Za závažné zjištění se považuje zjištění, na jehož základě kontrolní orgán oznámil státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Dále zjištění neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků v hodnotě přesahující 300 000 Kč.

Orgány veřejné správy vzájemně spolupracují při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly ve veřejné správě. V rámci spolupráce se orgány veřejné správy na základě vyžádání vzájemně informují o programech a záměrech svých finančních kontrol, o jejich výkonu a výsledcích (pokud to není v rozporu se zákonem). Orgány veřejné správy spolupracují při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly rovněž s

Nejvyšším kontrolním úřadem, kterému na vyžádání poskytují informace pro zpracování plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.

**Finanční kontrola podle mezinárodních smluv** se uskutečňuje v případě, stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána (např. EU a NATO) mohou vykonávat mezinárodní organizace svými kontrolními orgány nebo určenými zmocněnci finanční kontrolu. Mezinárodní organizace jsou oprávněny vyžadovat si u orgánů veřejné správy České republiky spolupráci při finanční kontrole nebo zajištění jejího výkonu. Dožádaný orgán veřejné správy je povinen tomuto požadavku vyhovět. V rámci spolupráce se dotčené orgány vzájemně informují o předmětu, účelu a výsledku finanční kontroly, koordinují její výkon a postupují při finanční kontrole ve vzájemné součinnosti. Orgány veřejné správy jako kontrolované osoby jsou povinny výkon finanční kontroly umožnit.

Umožňuje-li to smlouva, mohou si příslušné orgány veřejné správy České republiky vyžádat od mezinárodních organizací zprávy o jimi provedených finančních kontrolách. Orgány veřejné správy jsou také povinny poskytnout Ministerstvu financí informace o finančních kontrolách a jejich výsledcích, které poskytly mezinárodním organizacím na základě jejich vyžádání.

### **24.3 Vnitřní kontrolní systém**

Vnitřní kontrolní systém vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Vnitřní kontrolní systém je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy. Současně zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě. Každý vedoucí orgánu veřejné správy byl v rámci své odpovědnosti povinen zavést vnitřní kontrolní systém a má povinnost ho nadále udržovat. Ke splnění uvedených povinností každý vedoucí orgánu veřejné správy vymezil postavení a působnost organizačních složek státu, které nejsou účetními jednotkami, organizačních složek územních samosprávných celků, organizačních útvarů, vedoucích a ostatních zaměstnanců tak, aby zajistil fungování řídicí kontroly a interního auditu.

K tomu zejména stanovil rozsah odpovídajících pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců při nakládání s veřejnými prostředky. Zajistil oddělení pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací, zejména ve vztahu k výběrovým řízením, uzavírání smluv, vzniku závazků, platbám a vymáhání pohledávek. Dále zabezpečil, aby o všech operacích a kontrolách byl proveden záznam a byla vedena příslušná dokumentace. Přijal veškerá nezbytná opatření k ochraně veřejných prostředků, zajistil hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků v souladu se zásadami spolehlivého řízení. Nadále sleduje a zajišťuje plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy k dosažení schválených záměrů a cílů.

Všichni vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy jsou v rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinni zajistit fungování vnitřního kontrolního systému. Současně jsou povinni podávat vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, o vzniku významných rizik, o závažných nedostacích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

Uvnitř orgánu veřejné správy zajišťují předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací vedoucí tohoto orgánu nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s

veřejnými prostředky orgánu veřejné správy jako tzv. **příkazci operací**. Jde např. o podepisování smluvních závazků. V případě menších organizací to zřejmě bude jejich vedoucí, u větších organizací nebo u ministerstva lze předpokládat rozložení činnosti příkazce mezi více vedoucích zaměstnanců. Oprávnění je dáno organizačním řádem či jiným obdobným interním dokumentem. V krajích je příkazcem operace ředitel krajského úřadu a jím pověřeni vedoucí zaměstnanci. V obcích je příkazcem operace starosta nebo jím pověřeni vedoucí zaměstnanci obce (např. všichni vedoucí odborů, případně i oddělení).

Vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu se označuje jako tzv. **správce rozpočtu**. Může se jednat o správce rozpočtu celého orgánu nebo může jít o správce části rozpočtu (rozpočtové položky). Konkrétní řešení opět záleží na vnitřních předpisech organizace. V krajích je správcem rozpočtu vedoucí zaměstnanec útvaru zodpovědný na správu rozpočtu nebo jiný zaměstnanec, kterého ředitel krajského úřadu tímto pověří. Vzhledem k tomu, že vedoucí ekonomického odboru bude zřejmě také příkazcem operací, nemůže být zároveň správcem rozpočtu. V obcích je správcem rozpočtu zaměstnanec pověřený starostou, který má na starosti rozpočet (analogicky vedoucí ekonomického odboru obecního úřadu bude asi pověřen jako příkazce).

Vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu je pak vymezen jako **hlavní účetní**. Tato funkce je zřejmě přítomna v každé organizaci (často je tak přímo nazývána) a v praxi nemůže její identifikace a oprávnění činit žádné problémy. Rovněž ve struktuře zaměstnanců krajského a obecního úřadu jsou tyto funkce zřízeny a tudíž jsou pověřeni ředitelem krajského úřadu resp. starostou.

Sloučení funkcí je v zásadě **nepřípustné**. Možné je výjimečně jen v případech, kdy je to odůvodněno malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro hospodaření s veřejnými prostředky. Záleží to zejména na povaze činnosti orgánu veřejné správy, na stanovených úkolech, stupni obtížnosti finančního řízení a na struktuře a počtu zaměstnanců. Sloučení uvedených dvou funkcí je typické pro malé obce.

Pro zaměření předběžné kontroly, jakož i pro její výkon se uplatní kontrolní postupy jako při finanční kontrole. Zjistí-li správce rozpočtu nebo hlavní účetní, že operace byla provedena bez předběžné kontroly, oznámí své zjištění písemně vedoucímu orgánu veřejné správy. Ten je povinen přijmout opatření k prověření této nekontrolované operace a opatření k zabezpečení řádného výkonu předběžné kontroly.

Uvnitř orgánu veřejné správy zajišťují průběžnou a následnou kontrolu jeho vedoucí prostřednictvím vedoucích zaměstnanců organizačních útvarů nebo k tomu pověřených zaměstnanců, kteří zajišťují přímé uskutečňování operací při hospodaření s veřejnými prostředky. Pro zaměření průběžné a následné kontroly se použijí obdobné metody a kontrolní postupy jako při finanční kontrole.

Zjistí-li relevantní osoby při výkonu průběžné a následné kontroly, že s veřejnými prostředky je nakládáno neekonomicky, neefektivně a neúčelně nebo v rozporu s právními předpisy, oznámí své zjištění písemně vedoucímu orgánu veřejné správy, který je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků a opatření k zabezpečení řádného výkonu této kontroly.

Jak bylo výše uvedeno součástí vnitřního kontrolního systému je také interní audit. **Interní audit** uvnitř orgánu veřejné správy zajišťuje funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur. Interní audit je

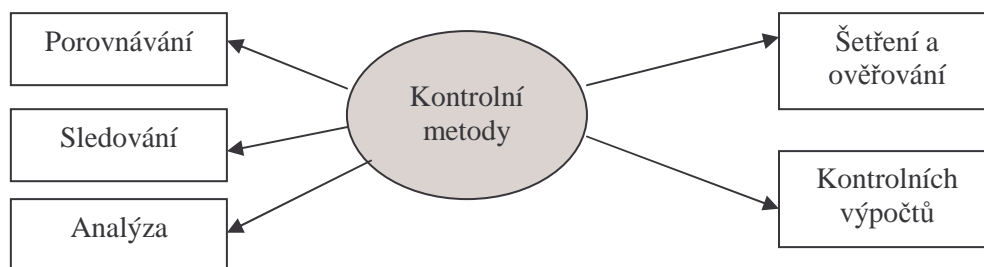
nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy.

Na základě svých zjištění předkládá útvar interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Současně tento útvar zajišťuje konzultační činnost.

## 24.4 Metody a postupy uplatňované při finanční kontrole

Kontrolní metody (viz obr.24.2) slouží při finanční kontrole k zajištění objektivnosti a úplnosti informací o tom, zda kontrolované osoby, organizační útvary, vedoucí a jiní zaměstnanci orgánu veřejné správy naplňují požadavky, na které je kontrola zaměřena.

Obr. 24.2 Kontrolní metody



Pramen: Sestaveno dle Vyhlášky MF ČR č.416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

**Kontrolní metody** se zaměřují na:

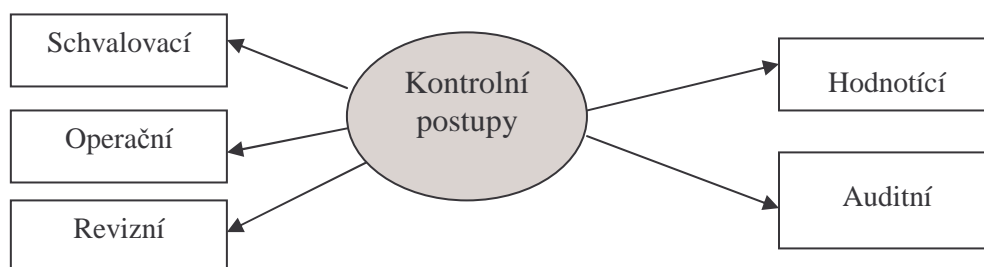
- a) zjištění skutečného stavu hospodaření s veřejnými prostředky a jeho porovnání s příslušnou dokumentací,
- b) sledování správnosti postupů při hospodaření s veřejnými prostředky,
- c) šetření a ověřování skutečností týkajících se operací,
- d) kontrolní výpočty,
- e) analýzu údajů ve finančních výkazech nebo jiných informačních systémech a vyhodnocení jejich vzájemných vztahů.

Kontrolními postupy (viz obr.24.3) jsou systematicky uspořádané úkony, kterými se na základě zvolených kontrolních metod shromažďují, třídí, vyhodnocují a dokumentují relevantní informace.

**Kontrolní postupy** se člení na:

- a) schvalovací postupy, které zajišťují prověření podkladů připravovaných operací a které tyto operace v případech zjištění nedostatků pozastaví až do doby jejich odstranění,
- b) operační postupy, které zajišťují úplný a přesný průběh operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a které zahrnují i kontrolní techniky při prověřování jejich dokumentace a sestavování účetních, jiných finančních a statistických výkazů, hlášení a zpráv,
- c) hodnotící postupy, které zajišťují posouzení údajů o provedených operacích ukládaných v zavedených informačních systémech a obsažených v účetních, jiných finančních a statistických výkazech, hlášeních a zprávách, dále jejich porovnání se schválenými rozpočty a vyhodnocení jejich důsledků na celkové hospodaření,
- d) revizní postupy, které zajišťují prověření správnosti vybraných operací, jakož i revizní postupy k funkčně a organizačně nezávislému vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol zavedených v rámci systému řízení.
- e) auditní postupy (u interního auditu).

**Obr.24.3 Kontrolní postupy**



Pramen: Sestaveno dle Vyhlášky MF ČR č.416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

## **Závěr**

System finanční kontroly ve veřejné správě je tvořen třemi základními podsystémy: veřejnosprávní kontrolou, kontrolou vykonávanou podle mezinárodních smluv a vnitřním kontrolním systémem, jehož součástí je interní audit. Všechny subsystemy jsou podrobně popsány a to včetně používaných kontrolních metod a kontrolních postupů. Důležitým prvkem systému finanční kontroly ve veřejné správě je také přesné vymezení kompetencí mezi zodpovědnými pracovníky instituce. Jedná se o příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního. Lze předpokládat, že v návaznosti na aplikaci legislativy EU bude nadále v ČR zkvalitňován systém finanční kontroly ve veřejné správě.



## Literatura

- [1] ARMSTRONG, M.: *Řízení lidských zdrojů*, Grada Publishing, Praha 2002. ISBN 80-247-0469-2.
- [2] POTLUKA, O.: *Analýza vzdělávacích potřeb veřejné správy v České republice*, In Sborník příspěvků z konference „Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě“. UP Olomouc, Olomouc 2004, str. 90 – 98. ISBN 80-244-0923-2.
- [3] FERRAROVÁ, E.: *Vzdělávání úředníků veřejné správy v rámci modulového systému vzdělávání a strategie rozvoje lidských zdrojů*, In Sborník příspěvků z konference „Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě“. UP Olomouc, Olomouc 2004, str. 24 – 27. ISBN 80-244-0923-2.
- [4] LEŠTINSKÁ, V., VIDLÁKOVÁ, O., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D.: *Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*, Masarykova univerzita, Brno 2006. ISBN 80-210-3984-1.
- [5] LUKÁŠOVÁ, R. *Komunikace ve správních činnostech ÚSC*. Masarykova univerzita, Brno 2006, 48 s. ISBN 80-210-3948-5.
- [6] LUKÁŠOVÁ, R. *Vzdělávání úředníků veřejné správy jako součást dosahování kvality*.
- [7] In *Sborník příspěvků z konference „Veřejná správa 2006“*. Univerzita Pardubice, Pardubice 2006, s. 304 – 308. ISBN 80-7194-882-9.
- [8] LUKÁŠOVÁ, R., NOVÝ, I. a kol. *Organizační kultura*. Grada Publishing, Praha 2004.
- [9] ISBN 80-247-0648-2.
- [10] CHAPMAN, R.A. (ed.) *Etika ve veřejné službě pro nové tisíceletí* (překlad: Olga Vidláková), Sociologické nakladatelství, Praha 2003, 263 s. ISBN 8086429-14-8.
- [11] DOLISTA, J., JEŽEK, R.: *Etika zaměstnance veřejné správy*, Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s, České Budějovice 2006, ISBN 80-86708-20-9.
- [12] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O.: *Veřejná správa*, C.H. Beck, Praha 2002, 278 s. ISBN -807179-748-0.
- [13] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kolektiv: *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*, Ekopres, s.r.o., 2003, 212 s. ISBN 80-86119-72-6.
- [14] SEMRÁDOVÁ, I.: *Etika – přehled etických teorií*, Gaudeamus 2005, Univerzita Hradec Králové, 101 s. ISBN – 80-7041-403-0.
- [15] VANĚK, J.: *Principy obecné, ekonomické a informační etiky*, Eurolex Bohemia, s.r.o. Praha 2005, ISBN – 80-86861-54-6.
- [16] VIDLÁKOVÁ, O.: *Kodexy etiky jako součást reformy veřejné správy*, In: *Veřejná správa č.16/2000* (příloha).
- [17] VILÁŠEK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J., KOP, R., KUTÁČEK, S.: *Krizové řízení ve veřejné správě*, Distanční studijní opora, ESF MU Brno, 2005. ISBN 80-210-3664-8, str. 47-49
- [18] REKTOŘÍK, J. a kol.: *Krizový management ve veřejné správě. Teorie a praxe.*, Ekopress, Praha 2004, ISBN 80-86119-83-1, str. 84-87

- [19] DUNCAN, W. R.: *A guide to the project management body of knowledge*. Project Management Institute, Four Campus Boulevard, 1996.
- [20] FIALA, P.: *Projektové řízení - modely, metody, analýzy*. Professional Publishing, Praha, 2004.
- [21] HALÁMEK, P.: *Projektový cyklus v EU*. ESF MU, Brno, 2004.
- [22] HALÁMEK, P.: *Zpracování analýzy nákladů a výnosů*. ESF MU, Brno, 2004.
- [23] LACKO, B.: *Projektové řízení I, II*. Publikace na CD. VUT, Brno, 2002.
- [24] MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I.: *Hodnocení veřejných projektů*. ESF MU, Brno, 1997.
- [25] NĚMEC, V.: *Projektový management*. Grada, Praha, 2002.
- [26] OCHRANA, F.: *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. ASPI, Praha, 2004.
- [27] OCHRANA, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Eko-press, Praha, 2002.
- [28] ROSENAU, M.D.: *Řízení projektů*. Computer Press, Praha, 2000.
- [29] TOMAN, P.: *Projektové řízení*. MMR, Praha, 2000.
- [30] YATES, D.: *Systems Project Management*. Pitman, Colchester, 1986.
- [31] ŽÍTEK, V., HALÁMEK, P., a kol.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení regionálních rozvojových projektů*. MU, Brno, 2003.
- [32] ŽÍTEK, V., HALÁMEK, P., a kol.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení regionálních rozvojových projektů*. ESF MU, Brno, 2003.
- [33] MARYÁŠ, J., CIBOCH, J., HALÁMEK, P., TONEV, P.: *Návrh ukazatelů pro hodnocení regionální politiky v Jihomoravském kraji*. Masarykova univerzita, Brno, 2003.
- [34] ŽÍTEK, V., HALÁMEK, P., a kol.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení regionálních rozvojových projektů*. MU, Brno, 2003.
- [35] VITURKA, M., ŽÍTEK, V., HALÁMEK, P., KLÍMOVÁ, V., TONEY, P.: *Teoreticko-metodologická východiska hodnocení regionálních rozvojových programů*. ESF MU, Brno, 2005.

## Legislativa a dokumenty

Vyhláška MF ČR č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)  
 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ve znění pozdějších předpisů  
 Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů.  
 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů.  
 Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst.8 a § 28 odst.5 zákona č. 240/2000 S., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) ve znění NV č. 36/2003 Sb.

Manual Project Cycle Management. European Commission, 2001.

Věstník MMR, číslo 5. MMR, Praha, 2002.

Means Collection, Vol. 1: *Evaluation design and management*. European Commission, Luxembourg, 1999.

Means Collection, Vol. 3: *Principal evaluation techniques and Tools*. European Commission, Luxembourg, 1999.

### **Internetové a jiné zdroje**

Zpráva o stavu vzdělávání úředníků územních samosprávných celků v České republice v letech 2003 – 2004. Praha, leden 2005.

[www.mvcr.cz/sprava/priprava/dokumenty/vzdel.doc](http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/dokumenty/vzdel.doc)

Portál ministerstva vnitra České republiky <<http://www.mvcr.cz>>

<http://www.kr-jihomoravsky.cz/urad/kodexetiky.htm>

[http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/08\\_priloha\\_2.pdf](http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/personalistika/08_priloha_2.pdf)

Internetová prezentace o krizovém řízení ve veřejné správě, Rožnov pod Radhoštěm, dostupná na webové stránce <<http://www.roznov.cz/view.php?cisloclanku=2005121304>>, 24.11.2006, str. 3-4, dokumentu Word

Webové stránky krajských úřadů v ČR

Webové stránky obcí s rozšířenou působností v Jihomoravském kraji

## **Přílohy**

**Příloha č. 1 Systém inovačního podnikání v České republice**

**Příloha č. 2 Kodex etiky zaměstnanců Jihomoravského kraje**

**Příloha č. 3 Ukazatele hospodaření obcí**

## Příloha č. 1 Systém inovačního podnikání v České republice

### Hlavní partneři

|                                   |                          |                              |   |
|-----------------------------------|--------------------------|------------------------------|---|
| <a href="#">Regionální orgány</a> | <a href="#">Vláda ČR</a> | <a href="#">Parlament ČR</a> | <a href="#">Úřad průmyslového vlastnictví</a> |
| <a href="#">Komory</a>            |                          |                              | <a href="#">Pracoviště VaV</a>                |
| <a href="#">Banky</a>             |                          |                              | <a href="#">Nadace</a>                        |
| <a href="#">Tuzemští partneři</a> |                          |                              | <a href="#">Zahraniční partneři</a>           |

### Vybrané ústřední orgány státní správy

|  |  |
|--|--|
| <a href="#">Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</a> | <a href="#">Ministerstvo práce a sociálních věcí</a> |
| <a href="#">Ministerstvo průmyslu a obchodu</a>              | <a href="#">Ministerstvo pro místní rozvoj</a>       |
| <a href="#">Ministerstvo životního prostředí</a>             |  |

### Sdružení dle zákona 83/90 Sb. a další partneři - členové AIP ČR

|   |  |
|---|--|
| <a href="#">Společnost vědeckotechnických parků ČR</a>            | <a href="#">Společnost pro podporu transferu technologií</a> |
| <a href="#">Česká společnost pro nové materiály a technologie</a> | <a href="#">Český svaz stavebních inženýrů</a>               |
| <a href="#">Rada vědeckých společností ČR</a>                     | <a href="#">Fakulta strojní ČVUT Praha</a>                   |
| <a href="#">Fakulta stavební ČVUT Praha</a>                       | <a href="#">Vysoké učení technické Brno</a>                  |
| <a href="#">Asociace výzkumných organizací ČR</a>                 | <a href="#">Asociace strojních inženýrů</a>                  |
| <a href="#">Asociace pro mládež, vědu a techniku</a>              | <a href="#">Česká zemědělská univerzita Praha</a>            |
| <a href="#">Univerzita Karlova Praha</a>                          | <a href="#">Vysoká škola ekonomická Praha</a>                |
| <a href="#">Západočeská univerzita Plzeň</a>                      | <a href="#">Vysoká škola chemicko-technologická Praha</a>    |
| <a href="#">Česká asociace pro obnovitelné energie Brno</a>       | <a href="#">VŠB - Technická univerzita Ostrava</a>           |
| <a href="#">České centrum IEE</a>                                 | <a href="#">RINKCE, Ruská federace</a>                       |
| <a href="#">Český komitét pro vědecké řízení</a>                  | <a href="#">Česká společnost pro jakost</a>                  |
| <a href="#">Český svaz vynálezců a zlepšovatelů</a>               | <a href="#">Brücke - Osteuropa e.V. SRN</a>                  |
| <a href="#">Česká asociace rozvojových agentur</a>                | <a href="#">Technická Univerzita Liberec</a>                 |

**Asociace inovačního podnikání České republiky**

### podnikatelské subjekty

|  |  |                                |  |
|--|--|--------------------------------|--|
| <a href="#">Pracoviště transferu technologií</a> | <a href="#">Vědeckotechnické parky</a> | <a href="#">Inovační firmy</a> | <a href="#">Další podnikatelské subjekty</a> |
|--|--|--------------------------------|--|



## **Příloha č. 2 Kodex etiky zaměstnanců Jihomoravského kraje<sup>171</sup>**

Základními hodnotami, které má každý zaměstnanec Jihomoravského kraje zařazený do Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „zaměstnanec“) ctít a vytvářet tak základ pro vybudování a udržení důvěry veřejnosti, jsou zákonnost při rozhodování a rovný přístup ke všem fyzickým a právnickým osobám. Zaměstnanec má zájem na efektivním výkonu veřejné správy.

Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců a informovat veřejnost o chování, které je od zaměstnanců oprávněna očekávat.

### **Článek 1**

#### **Základní ustanovení**

1. Kodex je závazný pro všechny zaměstnance zařazené do Krajského úřadu Jihomoravského kraje.
2. Zaměstnanec je povinen dodržovat zejména ústavní pořádek České republiky a právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané. Zároveň jedná v souladu s ustanoveními tohoto Kodexu a Vizí Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

### **Článek 2**

#### **Obecné zásady**

1. Výkon veřejné správy je službou veřejnosti, zaměstnanec ji vykonává na vysoké odborné úrovni, kterou si studiem průběžně prohlubuje, s nejvyšší mírou slušnosti, porozumění a ochoty a bez jakýchkoliv předsudků.
2. Zaměstnanec jedná korektně s ostatními zaměstnanci i se zaměstnanci jiných úřadů veřejné správy.
3. Zaměstnanec činí rozhodnutí a řeší záležitosti objektivně, na základě jejich skutkové podstaty, přihlížející pouze k právně relevantním skutečnostem a bez zbytečných průtahů. Nejedná svévolně k újmě jakékoliv osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.

### **Článek 3**

#### **Střet zájmů**

1. Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické či fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní vztahy.
2. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.
3. Pokud si není zaměstnanec jist, zda jde o činnost slučitelnou s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

### **Článek 4**

#### **Veřejná činnost**

1. Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy nestranným způsobem.
2. Zaměstnanec nebude vykonávat takovou veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

### **Článek 5**

#### **Dary a jiné nabídky**

1. Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.

---

<sup>171</sup> V souladu s ustanovením § 69 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dalšími platnými právními předpisy, usnesením vlády České republiky č. 270/2001 a interními předpisy Krajského úřadu Jihomoravského kraje vydal ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje Ing. Jiří Crha dne 29. července 2006 tento Kodex etiky zaměstnanců Jihomoravského kraje.

2. Zaměstnanec nedovolí, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplátit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.
3. Pokud je zaměstnanec v souvislosti s jeho zaměstnáním nabídnuta jakákoli výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.
4. Zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohlo snížit důvěru úřadu a veřejné správy v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.

## **Článek 6**

### **Zneužití úředního postavení**

1. Zaměstnanec nevyužívá výhody vyplývající z jeho postavení, ani informace získané při výkonu zaměstnání pro svůj soukromý zájem. Je jeho povinností vyhnout se konfliktům zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou podezření z konfliktu zájmů vyvolat.
2. Zaměstnanec nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoliv způsobem spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje.
3. Zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl veřejnost ani ostatní zaměstnance úřadu.
4. S informacemi získanými při výkonu zaměstnání zaměstnanec nakládá s potřebnou důvěrností a poskytuje jim náležitou ochranu. Přihlíží přitom náležitě k právu veřejnosti na přístup k informacím v rozsahu daném příslušnými zákony.

## **Článek 7**

### **Oznámení nepřípustné činnosti**

1. Zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí, aby zajistil maximálně efektivní a ekonomické spravování a využívání finančních zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly svěřeny. V případě, že zjistí ztrátu nebo újmu na majetku ve vlastnictví kraje, podvodné či korupční jednání, oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.
2. V případě, že je zaměstnanec požádán, aby jednal v rozporu s právní úpravou, nebo způsobem, který představuje možnost zneužití úřední moci, odmítne takové jednání a oznámí tuto skutečnost svému nadřízenému.

## **Článek 8**

### **Zásady vystupování a chování ve vztahu k občanům**

1. Zaměstnanec přispívá svým chováním k tomu, aby byl krajský úřad vnímán veřejností jako celek pozitivně.
2. Zaměstnanec je vhodně upraven a oblečen způsobem, který je adekvátní práci a činností jemu svěřeným a odpovídajícím vážnosti instituce Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Za nevhodný se považuje zejména špinavý a poškozený oděv, sportovní oblečení a obuv.
3. Zaměstnanec dbá na to, aby i jeho kancelář (pracoviště) bylo vždy přiměřeně upravené a čisté, bez předmětů, které nesouvisí s náplní agendy, kterou vykonává.
4. Zaměstnanec dbá na to, aby měl na pracovním stole viditelně umístěnou cedulku se svým jménem a příjmením.
5. Při odchodu ze svého pracoviště v pracovní době zaměstnanec ponechá informaci o době a účelu své nepřítomnosti u osoby, která ho zastupuje a případně zanechá kontakt, na kterém bude zastížen. Zaměstnanec veřejnost o době své nepřítomnosti a osobě, která ho zastupuje, může informovat i jiným vhodným způsobem, například vyvěšením informace na dveřích své kanceláře.

## **Článek 9**

### **Zásady telefonického a osobního jednání**

1. Každý zaměstnanec úřadu dbá na to, aby klienta zřetelně pozdravil, a to pokud možno jako první. Zaměstnanci se vyvarují hovorových pozdravů.

2. Zaměstnanec po celou dobu jednání věnuje klientovi pozornost, je zdvořilý a slušný.
3. Pokud dle možnosti svého telefonního přístroje zaměstnanec rozliší externí či interní hovor, představí se při externím telefonickém jednání: Krajský úřad, příslušný odbor nebo oddělení, příjmení a pozdraví. Při interním telefonickém jednání má zaměstnanec povinnost představit se názvem odboru, případně oddělení, příjmením a pozdravit.
4. Pokud zaměstnanec nemá možnost zjistit, zda se jedná o externí či interní hovor, představí se dle jedné z výše uvedených variant a pozdraví.
5. Pokud to situace vyžaduje, zaměstnanec klienta vyzve, aby ho v případě potřeby neváhal kontaktovat a předá mu potřebné kontaktní údaje.
6. Pokud zaměstnanec není kompetentní nebo nemůže požadované informace poskytnout či věc vyřídit, je povinen sdělit klientovi kontakt na zaměstnance úřadu či instituci, která je k poskytnutí informace nebo věci příslušná, případně ho směřovat na odpovědného zaměstnance úřadu.
7. Pokud zaměstnanec směřuje klienta krajského úřadu na jiného zaměstnance, ověří přítomnost tohoto zaměstnance, případně zastupujícího zaměstnance na pracovišti a klienta mu ohlásí.
8. V případě přepojení hovoru na jiného zaměstnance sdělí zaměstnanec klientovi krajského úřadu příjmení a telefonní číslo (příp. jen klapku) na přepojovaného zaměstnance.
9. Při ukončení jednání se zaměstnanec s klientem slušně rozloučí.

### **Článek 10**

#### **Zásady pro práci na Informacích**

1. Pracovníci Informací poskytnou klientovi základní informace a případně jej nasměrují na konkrétního zaměstnance. Sdělí, ve které budově, patře a kanceláři konkrétního zaměstnance zastihne.
2. Směřuje-li pracovník Informací klienta na zaměstnance, u kterého nebyl klient předem objednan či domluven, ověří přítomnost tohoto zaměstnance, případně zastupujícího zaměstnance na pracovišti a klienta mu ohlásí.
3. V případě, že není možné klienta odkázat na zaměstnance úřadu, předá klientovi pracovník Informací potřebné kontaktní údaje.

### **Článek 11**

1. Všichni vedoucí zaměstnanci jsou povinni seznámit s Kodexem podřízené zaměstnance.
2. Kodex nabývá platnosti dnem podpisu ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje a účinnosti dnem 1. září 2006
3. Dnem účinnosti Kodexu se zrušuje platnost Příkazu ředitele č. 04/03.

### Příloha č. 3 Ukazatele hospodaření obcí

| <i>Ukazatel</i>                                     | <i>Způsob výpočtu</i> | <i>Složky ukazatele</i>             | <i>Vymezení složek</i>                                       |
|---|-----------------------|-------------------------------------|--|
| Daňové příjmy na obyvatele                          | PD/O                  | Daňové příjmy (PD)                  | třída 1 druhového třídění rozpočtové skladby                 |
|   |                       | Počet obyvatel (O)                  | v daném roce   |
| Příjmy z pronájmu majetku na obyvatele              | PPM/O                 | Příjem z pronájmu majetku (PPM)     | třída 2 - podseskupení 213                                   |
|   |                       | Počet obyvatel (O)                  | v daném roce   |
| Nenárokové dotace na obyvatele                      | DN/O                  | Nenárokové dotace (DN)              | rozdíl dotací (třída 4) a souhrnného finančního vztahu (SFV) |
|   |                       | Počet obyvatel (O)                  | v daném roce   |
| Poměr opakujících se příjmů a běžných výdajů        | PO/VB                 | Opakující se příjmy (PO)            | třída 1, třída 2, souhrnný finanční vztah                    |
|   |                       | Běžné výdaje (VB)                   | třída 5  |
| Podíl kapitálových výdajů                           | VK/VC                 | Kapitálové výdaje (VK)              | třída 6  |
|   |                       | Celkové výdaje (VC)                 | třída 5 + třída 6  |
| Kapitálové výdaje na obyvatele                      | VK/O                  | Kapitálové výdaje (VK)              | třída 6  |
|   |                       | Počet obyvatel (O)                  | v daném roce   |
| Dluhová služba                                      | DS/DZ                 | Dluhová služba (DS)                 | položky 5141, 8xx2, 8xx4, 5178                               |
|   |                       | Dluhová základna (DZ)               | třída 1, třída 2, položky 4112 a 4212                        |
| Zadluženost na obyvatele                            | D/O                   | Dluh (D)                            | bankovní úvěry a půjčky                                      |
|   |                       | Počet obyvatel (O)                  | v daném roce   |
| Celkový majetek na obyvatele                        | MC/O                  | Celkový majetek (MC)                | vybrané položky aktiv z rozvahy**                            |
|   |                       | Počet obyvatel (O)                  | v daném roce   |
| Výnosnost majetku z podnikání a ze ziskové činnosti | BM/MP                 | Výnos z majetku (BM)                | třída 2 - podseskupení 213                                   |
|   |                       | Majetek k podnikání (MP)            | určen ze soupisu majetku                                     |
| Výnosnost dlouhodobého finančního majetku           | BF/MDF                | Roční výnos z dl. fin. majetku (BF) | Třída 2, podseskupení 214                                    |
|   |                       | Dl. finanční majetek (MDF)          | z rozvahy  |

Masarykova univerzita  
Ekonomicko-správní fakulta

## **Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext**

Ing. Eduard Bakoš, doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc., Ing. David Špaček, Ph.D. a kolektiv

Ediční rada: L. Bauer, L. Blažek, H. Hušková, E. Hýblová, M. Kvizda,  
L. Lukášová, R. Lukášová, J. Menšík (předseda), J. Nekuda,  
A. Slaný, J. Šedová, V. Žitek

Vydala Masarykova univerzita roku 2008

1. vydání, 2008, náklad 25 výtisků  
Tisk: Olprint, Jaroslav Olejko, Šlapanice, Brněnská 252/29  
AA – 17,76 UA – 18,06 216 stran

Pořadové číslo 4722/ESF – 16/08 – 17/99

ISBN 978-80-210-4698-6