

**MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ  
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA  
KATEDRA REGIONÁLNÍ EKONOMIE A SPRÁVY**

**METODY A NÁSTROJE ŘÍZENÍ  
VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ**

Simona Hrabalová  
Viktorie Klímová  
Svatava Nunvářová

BRNO 2005

# METODY A NÁSTROJE ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Autorky: Ing. Simona Hrabalová – kapitoly 6, 8  
Ing. Viktorie Klímová – kapitoly 1, 4, 5  
Ing. Svatava Nunvářová – kapitoly 2, 3, 7

Recenzovala: Ing. Markéta Šupíková, Ph.D.

© Simona Hrabalová, Viktorie Klímová, Svatava Nunvářová, 2005  
ISBN 80-210-3679-6



## OBSAH

<b>ÚVODNÍ SLOVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ.....</b>	<b>2</b>
1.1 Strategická analýza prostředí .....	4
1.2 Definování mise a vize .....	7
1.3 Strategické cíle.....	7
1.4 Tvorba strategie.....	9
1.6 Implementace strategie .....	11
1.7 Monitoring a kontrola strategie .....	12
<b>2. UČÍCÍ SE ORGANIZACE .....</b>	<b>14</b>
2.1 Učící se organizace ANO nebo NE? .....	15
2.2 Disciplíny učící se organizace .....	16
2.3 Posun v myšlení .....	19
2.4 Poznání neschopnosti učit se.....	19
2.5 Obecné charakteristiky učící se organizace .....	22
2.6 Jak se může organizace učit.....	23
2.7 Principy podporující učení se organizace.....	23
2.8 Cesta k učící se organizaci - jak na to? .....	25
2.9 Přínos učící se organizace .....	28
2.10 Omezení a kritiky učící se organizace.....	29
2.11 Učící se organizace je realitou .....	30
<b>3. NEW PUBLIC MANAGEMENT .....</b>	<b>34</b>
3.1 Pozadí vzniku konceptu .....	35
3.2 Východiska konceptu New Public Management.....	36
3.3 Cíle New Public Managementu .....	39
3.4 Nástroje New Public Managementu .....	40
3.5 Podmínky pro aplikaci konceptu .....	44
3.6 Zkušenosti, problémy .....	46

<b>4. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS .....</b>	<b>51</b>
4.1 Tradiční model versus PPP .....	52
4.2 Struktury PPP .....	53
4.3 Institucionální forma PPP.....	57
4.4 Rizika .....	58
4.5 Platební mechanismy .....	61
4.6 Zkušenosti ze zahraničí .....	62
4.7 Stav PPP v ČR.....	64
<b>5. BENCHMARKING .....</b>	<b>70</b>
5.1 Kategorie benchmarkingu .....	71
5.2 Etapy benchmarkingu .....	72
5.3 Co podrobit benchmarkingu.....	73
5.4 Určení partnerů pro benchmarking.....	75
5.5 Shromáždění informací .....	77
5.6 Analýza .....	80
5.7 Realizace změn .....	81
<b>6. ROZPOČTOVÁNÍ .....</b>	<b>83</b>
6.1 Programové rozpočtování .....	85
6.2 Výkonově orientované rozpočtování.....	85
6.3 Víceleté finanční řízení .....	93
<b>7. HODNOCENÍ A MOTIVACE PRACOVNÍKŮ .....</b>	<b>98</b>
7.1 Řízení lidských zdrojů .....	98
7.2 Hodnocení pracovníků .....	102
7.3 Motivace a odměňování pracovníků .....	106
7.4 Etické chování pracovníků veřejné správy.....	110
<b>8. GOOD GOVERNANCE .....</b>	<b>117</b>
8.1 Realizace principu Good Governance.....	121
8.2 Uplatnění principů Good Governance v rozvojových zemích .....	125



## ÚVODNÍ SLOVO

Předkládaná publikace se věnuje základním teoretickým východiskům vymezení nástrojů, metod a i určitých konceptů, které mají sloužit ke zlepšení řízení ve veřejné správě. Má sloužit jako podklad k dalším diskusím na uvedená témata. Je ale i určena studentům předmětu Řízení a kontrola ve veřejné správě vyučovaného na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Uvedená teoretická východiska pak budou diskutována a doplněna ukázkami praktických aplikací vybraných nástrojů při výuce již zmíněného předmětu. Naším cílem nebylo zpracovat klasická skripta, spíše materiál, který poslouží jako podklad pro diskusi.

První kapitola se věnuje strategickému plánování, které je běžně uplatňováno při řízení organizací v soukromém sektoru, a které se stále více prosazuje i v sektoru veřejném, zejména při řízení rozvoje územních samosprávných celků. Na ni navazuje kapitola věnovaná konceptu učící se organizace, který je poměrně novým přístupem k řízení organizací, a který byl také již aplikován na organizace veřejné, zejména na řízení rozvoje regionů. Těžištěm publikace je koncept New Public Management a nástroje, které jsou při jeho aplikaci používány. Zaměřily jsme se na veřejno-soukromé partnerství, které vychází z kontraktování zajišťování určitých služeb mezi veřejným a soukromým sektorem, benchmarking, rozpočtování a řízení lidských zdrojů. Na tento koncept jsme se zaměřily zejména proto, že nástroje a metody, které s sebou přináší jsou využitelné v rámci reformy řízení naší veřejné správy. Poslední kapitola je pak věnována konceptu Good Governance, který na koncept New Public Managementu reaguje, zejména na některé jeho nedostatky, a který je v současné době předmětem diskuse o dalším vývoji dobré veřejné správy.

Budeme rády, pokud nám sdělíte své připomínky k této publikaci, neboť právě její internetovou verzi a příklady praktického užití uvedených nástrojů a metod bychom rády aktualizovaly a dále rozšiřovaly.

Autorky

# 1. STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ

Od počátku 90. let dochází zejména v zemích střední a východní Evropy k decentralizaci činností veřejné správy. Centrální úroveň již dnes nerozhoduje o otázkách místního rozvoje, ale samotné obce a regiony si musí uvědomit a také si uvědomují, že v jejich rukou je ekonomický a sociální rozvoj jejich území. Socio-ekonomický rozvoj se opírá o strategické plány, programy a politiky, které určí směr dalšího vývoje regionu a způsob jeho ovlivňování a mimo jiné jsou tyto dokumenty jednou z podmínek pro čerpání finančních zdrojů z Evropské unie.

Jednou z úspěšných metod vyvinutých pro potřeby soukromého sektoru, která byla přežata i pro potřeby řízení veřejné správy, je strategické řízení. *Strategické řízení zahrnuje aktivity zaměřené na udržování dlouhodobého souladu mezi posláním organizace, jejími dlouhodobými cíli a disponibilními zdroji a rovněž mezi organizací a prostředím, v němž organizace existuje.*<sup>1</sup> Je to tedy systematické řízení organizace, které má vést k co nejefektivnějšímu dosažení cílů a poslání.

Tato kapitola se zaměřuje především na strategické řízení v územní veřejné správě (zejména na úrovni obcí a krajů), avšak mnohé poznatky jsou využitelné i na celostátní úrovni a v neziskových organizacích. Vždy je však třeba přihlídnout k odlišnostem mezi jednotlivými typy organizací.

Strategické řízení místních samospráv by mělo hledat odpovědi zejména na následující otázky:

- Jaká je pozice našeho regionu (kraje nebo města)? Jaký byl náš minulý vývoj a co je našimi silnými a slabými stránkami oproti konkurentům? (Konkurentem města může být například jiné město, se kterým soutěží o přízeň investorů a podnikatelů.)
- Jaká je naše perspektiva do budoucnosti? Co je pro nás příležitostmi a hrozbami?
- V jaké situaci se budeme nacházet, pokud nezměníme současnou strategii? Je třeba naši strategii vůbec měnit?
- Čeho chceme dosáhnout a jak toho chceme dosáhnout? Jaké jsou naše vize a cíle?
- Existuje více alternativ dalšího rozvoje regionu? Kterou z nich máme vybrat?
- Jak zvolenou variantu rozvoje (strategii) naplánujeme? Kdo je za co zodpovědný a jaké zdroje jsou k dispozici?
- Jak budeme kontrolovat úspěšnost strategie?

Strategické řízení se od taktického a operativního liší především dle kritéria míry kompetencí a odpovědností při definování cílů, úkolů a jejich realizace. Strategická úroveň určuje cíle a úkoly pro úroveň taktickou, a ta zase pro úroveň operativní. Další rozdíl je v časových horizontech cílů a úkolů. Na strategické úrovni se uvažuje v dlouhodobém horizontu (zpravidla několik let) a naopak operativní úrovni jsou zadávány úkoly pouze na několik dnů nebo dokonce jen na několik hodin dopředu. Rozdíly existují i v charakteru informací, které jsou potřebné pro rozhodování. Strategické řízení potřebuje agregované (komplexní) zejména externí informace za delší

---

<sup>1</sup> Keřkovský, M., Vykypěl, O.: Strategické řízení podniku. VUT. Brno, 1998.



časové období, které se vyznačují jistým stupněm neurčitosti, naopak operativní management potřebuje detailnější informace z interních zdrojů, které pojímají kratší časový horizont, ale je u nich vyšší míra určitosti. Další rozdíly mezi jednotlivými stupni řízení shrnuje následující přehled:

- | <u>Strategické řízení</u>   | <u>Taktické a operativní řízení</u>  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Určuje nové cíle a strategie.</li><li>• Nové cíle mohou být diskutabilní a sporné, zkušenosti s nimi nejsou veliké.</li><li>• Cíle se týkají celé organizace.</li><li>• Cíle je možné hodnotit po delším období.</li><li>• Vedení musí být vizionářské.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cíle jsou odvozené od strategických cílů, řeší rutinní problémy.</li><li>• Cíle jsou ovlivňovány zkušenostmi z minulého vývoje.</li><li>• Cíle se týkají specifické části organizace.</li><li>• Dosažení cílů je zjevné často ihned po odvedení práce.</li><li>• Vedení je operativní.</li></ul> |

Strategický management je nikdy nekončící proces, který má několik základních součástí. Na počátku procesu je třeba provést analýzu vnitřního a vnějšího okolí, která připraví podklady pro definování mise a vize, pro určení cílů a nastínění několika variant strategie. Následně se provádí výběr nejvhodnější strategie, její implementace a kontrola. Strategie je způsob, jakým chce organizace dosáhnout zamýšlených cílů. Na základě monitoringu a kontroly může organizace dospět k výsledku, že stanovenou strategii bude nutné modifikovat nebo změnit. Obecně můžeme celý proces rozdělit na fázi hledání strategie a fázi realizace strategie.

Protože strategické řízení je kontinuální a nikdy nekončící proces, nelze zcela přesně určit pořadí etap tak, jak jdou za sebou a jednotlivé etapy se budou prolínat. Vytvářeli novou strategii, fáze za sebou půjdou pravděpodobně v tom pořadí, jaké je uvedeno v předchozím odstavci. Jedná-li se ale jen o určité změny ve strategii, vize a mise budou pravděpodobně známy již před zahájením analýzy okolí.

V soukromém sektoru vytváří strategii vrcholový management. V oblasti veřejné správy je vypracování strategie úkolem vedoucích úředníků a politiků, kteří by ale měli spolupracovat se stakeholdery, tj. významnými zájmovými skupinami, které ovlivňují vývoj daného území. Při vytváření strategie regionu nesmí být opomenut názor občanů a podnikatelů, protože právě jich se strategie nejvíce dotýká a protože bez jejich spolupráce nebude strategie realizovatelná. Při tvorbě strategie je vhodné založit nějaký orgán (např. komisi) pro strategický rozvoj, ve kterém budou zastoupeni představitelé veřejné správy a podnikatelé a dále například zástupci místních finančních institucí a distribučních společností, ředitelé škol, vydavatelé novin, představitelé úřadu práce, zástupci hospodářské komory, představitelé rozvojových agentur a případně i další subjekty. Občané by měli dostat příležitost vyjádřit se k navrhované strategii buďto prostřednictvím veřejné diskuse sezení s představiteli regionu nebo prostřednictvím médií.

Strategii je třeba změnit nebo vytvořit zcela novou, jestliže se zjistí, že stávající strategie nevede k očekávaným cílům a pokračování v této strategii by způsobilo v budoucnosti rozdíl mezi skutečně dosaženým a plánovaným stavem. Rozdílu mezi skutečným a plánovaným nebo požadovaným stavem se říká strategická mezera. Strategie by měla být změněna, pokud je strategická mezera významná, pokud se vztahuje k významnému cíli organizace a pokud je zmenšení mezery reálné.

Veřejná správa má oproti soukromým podnikům pouze omezený prostor pro tvorbu své strategie. Některé činnosti a úkoly jsou veřejné správě dány zákonem a jiné jsou plně v kompetenci místní samosprávy. Zákonné úkoly nabývají strategický charakter v případě, že jsou identifikovány významné rozdíly mezi plánovaným a skutečným stavem dosažení cílů. Zatímco v soukromém sektoru se zvažuje i otázka, „zda“ úkol realizovat, v případě zákonných úkolů se místní správa rozhoduje pouze, „jak“ těchto úkolů dosáhnout a do popředí zájmu se dostávají občané, kterým jsou služby určeny.

## 1.1 Strategická analýza prostředí

V počátečních fázích strategického řízení stojí analýza prostředí, která bývá nejčastěji uskutečňována pomocí SWOT analýzy. Strategická analýza zkoumá vnitřní i vnější prostředí organizace. Analýza vnitřních a vnějších faktorů se provádí, aby bylo možné určit silné a slabé stránky organizace a příležitosti a hrozby. Smyslem analýzy prostředí je poznat situaci, ve které se obec nebo kraj nachází, definovat významné faktory ovlivňující současný i budoucí rozvoj území a poskytnout informace pro tvorbu vize, mise, cílů a strategie k jejich dosažení. Analýza se zabývá takovými otázkami jako jsou očekávání a cíle místních občanů, významné nedostatky v regionu nebo ve veřejné správě a změny ve vnějším a vnitřním prostředí.

### Vnitřní analýza

Vnitřní analýza zkoumá silné a slabé stránky obce nebo kraje. Silné i slabé stránky jsou specifické pro každý region. Slabé stránky jsou základními prvky budoucí strategie, protože představují problémy, které by strategie měla řešit. Platí ovšem zásada, že strategie by se měla zabývat těmi slabými stránkami, které mají zásadní význam pro strategii a jejichž odstranění nebo redukce může ovlivnit cíle organizace.

Při provádění vnitřní analýzy je důležitá objektivita. Na silné a slabé stránky musí být pohlíženo realisticky a srovnávají se slabými a silnými stránkami konkurenčních regionů. Mezi zkoumané vnitřní faktory patří zejména:

- Kvalita pracovní síly – posuzuje se, zda je kvalifikovaná nebo nekvalifikovaná, zda její kvalifikace odpovídá potřebám podnikatelů apod.
- Doprava – analyzuje se, zda je město v blízkosti dálnice, zda stojí město na hlavním železničním uzlu, zda má letiště, dostatek parkovacích míst, vybudovaný obchvat a vhodnou veřejnou dopravu.
- Podpora podnikání – zkoumá se, zda jsou vyhlášky a zásady města posouzeny z hlediska vlivu na podnikání, zda jsou podnikatelé zastoupení v orgánech města, zda existují programy na podporu podnikání atd.
- Pozemky a budovy – hodnotí se, zda má město dostatek kapacit pro podnikání i bydlení.

- Infrastruktura – kvalita a rozsah městských vodovodů a kanalizací, plynofikace apod.
- Finanční zdroje – finanční analýza obce či kraje, efektivita vynakládání finančních prostředků, návratnost připravovaných projektů apod.

Zvláštní faktory, které je nutné brát při analýze v úvahu jsou informace o strategiích a programech, které se připravují anebo již probíhají ve zkoumaném regionu, případně v rámci národních či přeshraničních programů.

### **Vnější analýza**

Vnější analýza zkoumá faktory, které přesahují schopnost sledované instituce (obec, kraj, stát) je ovlivnit. Cílem analýzy je identifikovat klíčové příležitosti a zároveň potenciální hrozby a rizika, která mohou ovlivnit strategii organizace.

Analýza se týká externích faktorů daného území, přičemž ty stejné faktory mohou ovlivňovat i několik obcí nebo krajů. Strategie se zabývá tím, jak lze identifikované příležitosti využít anebo jak čelit potenciálním hrozbám. Řešení příležitostí a hrozeb už je však individuální záležitostí každého kraje nebo obce. Může se také stát, že jedna a ta samá skutečnost bude zároveň příležitostí a zároveň hrozbou pro někoho jiného.

Základní metodou pro analýzu vnějších hrozeb a příležitostí je tzv. PEST analýza. Jedná se o celkový pohled na prostředí kraje nebo obce, které není stabilní, ale neustále se mění. Nemapuje se pouze současná situace, ale důležitější je, jak se prostředí může v budoucnu vyvíjet.

PEST analýza člení faktory vnějšího prostředí do čtyř základních skupin:

- Politické a legislativní faktory
- Ekonomické faktory
- Sociální a společenské faktory
- Technologické faktory

Politickými a legislativními faktory se myslí aktivity vlády a dalších centrálních institucí (soudy, centrální banka, burza cenných papírů, politické strany, nátlakové skupiny apod.). Stát ovlivňuje prostředí zejména zákony a jejich dodržováním, kontrolou trhů, podporou firem a školní a zdravotní politikou. Například vláda je odběratelem výrobků a služeb od soukromých podnikatelů a výše vládních výdajů tedy může ovlivnit jejich hospodářskou situaci.

Ekonomickými faktory mohou být stádium hospodářského cyklu (deprese, recese, oživení nebo konjunktura), míra inflace, situace na kapitálovém trhu, hospodářská politika vlády (fiskální a monetární politika), stav platební bilance a zadluženost. Například recese povede k poklesu investičních aktivit, vysoká úroková míra zapříčiní nedostatek kapitálu pro investice a změny v platební bilanci mohou ovlivňovat export a import. Ekonomický vývoj bude mít i vliv na daňové příjmy samosprávných celků.

Sociálními faktory jsou zejména společenskopolitický systém a klima ve společnosti, hodnotové stupnice občanů, životní styl a demografická situace. Například stárnutí

populace vyvolá vyšší poptávku po službách pro seniory a nízká porodnost bude mít vliv na obsazenost mateřských a základních škol.

K technologickým faktorům patří zejména vynálezy, inovace a zlepšení výrobků, služeb a technologií. Například zavádění informačních technologií může pozitivně ovlivnit produktivitu práce.

### SWOT analýza

Ze všech informací získaných vnitřní a vnější analýzou se vytvoří tzv. SWOT analýza. SWOT analýza bývá obvykle zobrazována formou tabulky, která je rozdělena do čtyř segmentů, kterými jsou silné stránky (Strengths), slabé stránky (Weaknesses), příležitosti (Opportunities) a hrozby (Threats).

Následující tabulka ukazuje tvorbu SWOT analýzy na praktickém příkladu. Data v tabulce pocházejí ze SWOT analýzy z Programu rozvoje Jihomoravského kraje, konkrétně popisují některé (ne všechny) faktory v oblasti lidských zdrojů.

**Tabulka č. 1: Část SWOT analýzy lidských zdrojů v JMK**

<p style="text-align: center;"><b><i>Silné stránky</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Výhodná geografická poloha v rámci ČR i Evropy</li> <li>• Brno, tradiční krajské město, je sídlem významných institucí s celostátní i mezinárodní působností</li> <li>• Prodlužování naděje na dožití mužů i žen</li> <li>• Celkově nadprůměrná úroveň vzdělání obyvatelstva v kraji</li> <li>• Zapojení většiny kraje do programů přeshraniční spolupráce s EU</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><i>Slabé stránky</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vymezením Jihomoravského kraje byla zčásti narušena přirozená spádovost</li> <li>• Nedostatečná organizační zajištěnost reformy státní správy zejména na místní úrovni</li> <li>• Omezené vodní zdroje</li> <li>• Výrazná vnitřní diferenciací kraje ve vzdělanosti obyvatel měst a venkova a jednotlivých okresů (podprůměrné ukazatele v okresech Břeclav a Znojmo)</li> <li>• Stálý úbytek obyvatel přirozenou měnou, především důsledek nízké porodnosti</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b><i>Příležitosti</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cílevědomé využívání výhodné geografické polohy kraje</li> <li>• Posilování postavení města Brna jako veletržní metropole a jako lídra obchodu a veletrhů ve střední a východní Evropě</li> <li>• Rozvoj venkovského prostoru včetně využití specifického fenoménu ostatních menších měst</li> <li>• Ekonomická aktivace území</li> <li>• Zlepšování vzdělanostní struktury obyvatel</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b><i>Hrozby</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Snižování vnitřního potenciálu kraje jako důsledku nepříznivého demografického vývoje</li> <li>• Nevhodné využívání přírodního bohatství kraje a projevující se nedostatek vody</li> <li>• Nepřipravenost rozvojových dokumentů obcí nebo jejich svazků s důsledkem omezeného přístupu k finančním dotacím v rámci kraje, ČR i EU</li> <li>• Nedostatečná harmonizace rozvojových dokumentů s EU</li> <li>• Nedostatečná připravenost kvalitních rozvojových projektů</li> </ul>

*Pramen: Program rozvoje Jihomoravského kraje: aktualizace SWOT analýzy, 2003, str. 114-116*

## 1.2 Definování mise a vize

Mise je určité vyjádření hlavního smyslu nebo poslání organizace, kdežto vize je vyjádření žádoucího cílového stavu, tedy například společné představy o tom, jak má region v budoucnu vypadat, aby byla naplněna mise. Smyslem vize je určit obecnou orientaci regionu do budoucna. Úkolem čelních představitelů regionu je promítnutí těchto misí a vizí do specifických programů a funkcí a jejich implementace.

*Příklad možné mise a vize pro regionální inovační strategii:*

*Mise: Naším posláním je zlepšit prostředí pro inovace.*

*Vize: Stát se nejvíce inovativním regionem v ČR a patřit mezi prvních „padesát“ inovativních regionů v EU.*

Vize je tedy stav budoucí situace a měla by respektovat přání a potřeby místních občanů a podnikatelů. Při tvorbě vizí by obce a kraje měly hledat odpovědi na otázky typu:

- Jaká je nejvhodnější struktura průmyslu? Má se budoucí rozvoj opírat o jedno nebo více průmyslových odvětví nebo se zaměřit na služby? Jaký průmysl to má být? (Pro města a kraje je ale riskantní záviset pouze na jednom odvětví nebo jednom velkém podniku. Zdravá ekonomika by měla obsahovat mnoho podniků různé velikosti.)
- Jak využít pozemky a jak řešit problémy bydlení? Má se podnikání soustředit do průmyslových zón? Budeme podporovat výstavbu panelákových anebo rodinných domů?
- Které služby bude produkovat přímo veřejná správa a které budou nakupovány od soukromých podnikatelů?
- Jak budou služby financovány?

Dobře definovaná mise motivuje zaměstnance k lepším pracovním výkonům. Mise říká, proč veřejná organizace nebo program existují, co je jejich úkolem a pro koho pracují. Mise určuje a popisuje široké souvislosti existence instituce a služeb, které poskytuje a tvoří základ pro definování strategických cílů.

## 1.3 Strategické cíle

Na základě analýzy vnitřního a vnějšího prostředí a na základě stanovených vizí, může organizace přistoupit k definici strategických cílů. Strategické cíle jsou žádoucí stavy, kterých chce organizace dosáhnout. Rozhodování o cílech je výsledkem působení několika faktorů, zejména situace, ve které se region nachází, objemu disponibilních zdrojů (finančních, materiálních i lidských), vlastností strategií (bojovný - pasivní, autokratický – liberální, vyhledávající riziko – averzní k riziku apod.) a minulým vývojem regionu.

Z důvodu rozpočtových omezení není možno stanovovat cíle pro každou oblast, ale je nutné se zaměřit pouze na **prioritní (problémové) oblasti**. Prioritní oblasti jsou ty, které mají největší dopad na rozvoj regionu nebo organizaci a oblasti, ve kterých se vyskytují nejvážnější problémy či ty, které mohou být motorem rozvoje. Pozornost musí být zaměřena na ty oblasti, které daná organizace může ovlivnit. Pro každou takto definovanou oblast jsou určeny zvláštní strategické cíle a bývá sestavena pracovní

skupina, která danou oblast rozpracuje do dílčích kroků a projektů, definuje nutné zdroje a očekávané přínosy. Oblastmi mohou být například ekonomické prostředí, přírodní prostředí, nemovitosti, infrastruktura, zdravotnictví, školství, vzdělávání, cestovní ruch, bezpečnost a sociální pomoc.

V odborné literatuře je doporučováno, aby cíle byly definovány tak, že je můžeme označit za **SMART** (angl. chytrý), přičemž jednotlivá písmena kladou požadavky na vlastnosti cílů.

- **S** rovná se „stimulating“, čímž je míněno, že cíle musí motivovat k dosažení co nejlepších výsledků. Někdy bývá písmenem S myšleno „specific“, což znamená návodný pro chování.
- **M** je „measurable“ a znamená to, že cíle mají být měřitelné, aby bylo možno posoudit jejich splnění nebo nesplnění. Měřitelnost cílů je jedním z předpokladů jejich úspěšné realizace. Co se měří, tomu je věnována pozornost.
- **A** jako „acceptable“ znamená, že cíle musí být akceptovány i subjekty, které je budou plnit.
- **R** vyjadřuje „realistic“, tzn. že dosažení cílů musí být reálné.
- **T** znamená „timed“ – tedy určení cílů v čase a určení zodpovědných osob. Někdy se též uvádí T jako „terminal“ a má se tím na mysli stejný význam. (V některé literatuře se uvádí slovo „trackable“, za čímž se schovává možnost sledovat postupné naplnění cíle. Tento požadavek je ale již zmíněn pod písmenem „M“.)

Aby bylo možné cílů lépe dosáhnout a aby byly srozumitelnější pro ty, kteří je mají plnit, je dobré formulovat cíle ve třech postupných krocích:

- definice obecných cílů,
- definice specifických cílů (cíle pro jednotlivé úrovně řízení nebo oblasti rozvoje),
- stanovení priorit (významnosti) cílů.

Cíle jsou popisovány buďto slovně anebo jako kombinace měřítek a cílových hodnot. K jednotlivým cílům je vždy dobré přiřadit **měřítka**, protože bez nich lze cíle obtížně plánovat a sledovat. Rovněž musí být zadány cílové a výchozí hodnoty těchto měřítek. Oba způsoby ale mají svá úskalí. Pokud se cíle definují pouze slovně, pak vyvolávají pocit nezávaznosti (co to je „Zlepšit dopravní situaci?“). Naopak, pokud jsou cíle zadány pouze ve formě měřítek a cílových hodnot, nabízí se otázka „Proč?“ (Proč by měly být náklady sníženy právě o 10 %?)

Řešením může být následující postup. Cíle jsou nejdříve slovně vyjádřeny a vysvětleny. I strategie a cíle z ní vycházející musí být slovně vyjádřeny, aby byly srozumitelné. A až poté se určí měřítka, cílové hodnoty a strategické akce. Strategické akce slouží k dosažení cílů. Akce jsou přiřazeny ke každému cíli. U každé strategické akce je určen termín, rozpočet a zodpovědná osoba.

Základní problém při určování cílových hodnot vzniká při určování náročnosti. Příliš vysoké cílové hodnoty jsou demotivující a naopak nízké hodnoty nevytvářejí dostatečné pobídky. Cíle by měly být náročné, ale realistické.

Rovněž při sestavování cílů musíme brát v potaz i vztahy mezi cíli. Pouze zřídka se vyskytují zcela nezávislé cíle, jejichž dosažení nemá žádný vliv na ostatní cíle. Existuje pět základních možných vztahů mezi cíli:

- vztah neutrality – cíle jsou vzájemně nezávislé a neovlivňují se,
- vztah komplementarity (harmonie) – cíle se navzájem doplňují a posilují, což je ideální situace,
- vztah konfliktnosti – dosažení jednoho cíle znemožňuje dosáhnout cíl jiný,
- vztah identity – cíle se obsahově neliší, jsou převoditelné jeden na druhý.

Cíle ve veřejné správě jsou komplexnější než cíle v soukromé sféře, protože představitelé veřejné správy musí uspokojit požadavky širokého spektra zájmových skupin a navíc jsou některé činnosti dané zákonem.

*Příklad definice možných cílů:*

- *Zavést do konce roku 2007 integrovaný dopravní systém pokrývající 80 % území kraje.*
- *Podporou tvorby nových pracovních míst snížit nezaměstnanost o 2 procentní body do konce roku 2007.*

## 1.4 Tvorba strategie

Máme-li definovány cíle, je možné vytvořit strategii. Strategie je způsob, jak dosáhnout stanovených cílů. *Strategie definuje směřování a rozsah aktivit místní samosprávy v dlouhodobém pohledu, propojuje disponibilní zdroje a mění se prostředky, s cílem uspokojit požadavky „akcionářů“ samosprávy.*<sup>2</sup> Někdy bývá strategie nazývána také strategickým plánem.

Strategie vysvětluje, které akce jsou potřebné k dosažení cílů, které akce upřednostnit a jak je plánovat, prosadit a kontrolovat. Strategie nemusí existovat pouze na úrovni celé organizace, ale mohou být vytvořeny dílčí strategie na nižších úrovních. Tyto dílčí strategie ale vždy musí být v souladu se strategií celkovou.

Strategie je vytvořena na základě mise, vize, analýzy prostředí a stanovených cílů. Při rozhodování o tom, kterou strategii zvolit, musíme zvážit:

- úkoly a důvod existence organizace (mise) – jaké jsou hlavní úkoly kraje a obce,
- šíři záběru – kterými aktivitami se kraj nebo obec zabývá a které aktivity by měly být řešeny prostřednictvím jiných subjektů (komerční nebo neziskové subjekty).

Formulace strategie obvykle zahrnuje dvě skupiny aktivit:

- vytvoření vhodného množství strategií (alternativní strategie nebo scénáře), které by mohly vést k dosažení stanovených cílů,
- posouzení strategií a výběr nejvhodnější strategie.

Základní typy strategií, které můžeme aplikovat ve veřejném sektoru, mohou být založeny na tzv. **atraktivitě trhu**. Atraktivita trhu je vyjádřena jeho velikostí,

---

<sup>2</sup> Wright, G., Nemeč, J.: Management veřejné správy – Teorie a praxe. Ekopress. Praha, 2003. ISBN 80-86119-70-X

obsazeností „konkurencí“ a zájmem potenciálních uživatelů veřejných služeb. K základním typům strategií, které vznikají na základě posouzení atraktivity trhu a kompetencí, patří:<sup>3</sup>

- strategie udržení pozice či strategie investic,
- strategie efektivnosti,
- přeformulování dosavadních záměrů,
- investice do úzce vymezeného segmentu nebo stažení projektu z trhu.

Strategie udržení pozice neboli strategie investic je vhodná v oblastech, kde je atraktivita trhu vysoká a zároveň kompetence organizace jsou vysoké. Taková oblast se může stát klíčovou oblastí v dlouhodobé perspektivě a optimální strategií je udržet si pozici. Příkladem takové strategie může být investice do zlepšení určité služby tak, aby byl zvýšen užitek stávajících uživatelů anebo byli získáni noví uživatelé.

Strategie efektivnosti se uplatňují v případech, kdy atraktivita trhu je nízká, ale instituce veřejné správy má silné kompetence k dosažení daného cíle. Většinou se jedná o případ, kdy podobnou službu poskytuje více organizací a je zde tedy silnější tlak konkurenčního prostředí. Typickou strategií efektivnosti je zaměření na zvýšení kvality služeb nebo snížení nákladů na danou službu, nejedná se o inovaci a zavádění nových služeb.

Přeformulování dosavadních záměrů je vhodné v případě, že je nízká atraktivita trhu i kompetence organizace pro danou činnost. Vhodná je zde spíše identifikace nových příležitostí, cílů a projektů. Nehodí se pro investice do původních oblastí.

Investice do úzce vymezeného segmentu nebo stažení z trhu se využívají v případě vysoké atraktivity trhu, ale velmi slabých kompetencí organizace. V takové situaci organizace obvykle řeší dilema, zda se zaměřit na úplně jinou oblast anebo investovat do původní oblasti projektu a doufat, že zvýší své kompetence. Pro tento případ se doporučuje detailní finanční analýza, sestavení akčního plánu pro zvýšení pravomocí organizace (včetně časového harmonogramu a odhadu finanční náročnosti) a teprve po provedení finanční analýzy přijmout konečné rozhodnutí. Řešením také může být, že se pro poskytování daných služeb kraj nebo obec spojí se silnějším partnerem ze soukromého sektoru.

## 1.5 Volba strategie

Ve veřejné správě výběr strategické alternativy úzce souvisí s dostupností zdrojů a kompetencemi organizace. Dále musí strategické záměry odpovídat požadavkům jednotlivých zájmových skupin. Při hodnocení a finálním výběru bývají strategie posuzovány podle tří základních kritérií:

- **vhodnosti** – zda je strategie konzistentní s misí organizace a s nadřazenými strategiemi, zda její návrh vyplynul z uskutečněné strategické analýzy (tj. zda byly vzaty v úvahu všechny relevantní faktory a zda bude maximálně využito silných stránek a příležitostí a budou eliminovány slabé stránky a hrozby),
- **přijatelnosti** – zkoumá se skutečnost, jestli je strategie přijatelná pro významné stakeholdery,

---

<sup>3</sup> Zpracováno na základě [www.topregion.cz](http://www.topregion.cz)



- **realizovatelnosti** – zda jsou k uskutečnění strategie k dispozici potřebné zdroje (finanční, materiální, lidské apod.) a v potřebném čase.

Mezi metody pro hodnocení strategických alternativních scénářů patří:

1. **subjektivní metoda**, která odpovídá na otázky typu:

Využívá navržená varianta strategie silné stránky kraje a obce?

Eliminuje strategie slabé stránky? A do jaké míry?

Jaká je reálná šance tuto variantu realizovat v požadovaném čase?

Je strategie akceptovatelná pro klíčové skupiny veřejnosti?

2. **benchmarking** – porovnání variantní strategie s nejlepšími praktikami (tzv. best practices), což znamená porovnání se s jinou organizací stejného typu nebo i srovnání vybraných ukazatelů s organizacemi mimo oblast veřejné správy.

## 1.6 Implementace strategie

Implementace strategie stojí na konci procesu strategického managementu, jejím úkolem je převést teoretickou strategii do praxe. Realizace strategie se člení do čtyř částí:

- plánování a alokace zdrojů – určují se zásadní úkoly, které se musí realizovat a strategii se přizpůsobují změny ve struktuře zdrojů obce nebo kraje,
- změny organizačních struktur a systémů managementu aktivit veřejné správy – určení pravomocí a odpovědností jednotlivých oddělení, seznámení zaměstnanců se strategií a jejich zaškolení,
- seznámení zainteresované veřejnosti s novou strategií,
- kvalitní management strategické změny.

Rizika ohrožující implementaci strategie můžeme rozdělit do 5 skupin:

### a) Podcenění přípravy

Všechna strategická rozhodnutí musí být založena na konkrétních informacích. Součástí strategie musí být i finanční řízení, protože bez reálné ekonomické a finanční analýzy a finančního řízení ztrácí strategie svůj reálný ekonomický základ.

Úspěšná strategie se obvykle neobejde bez silného a stabilního vedení, alokace zdrojů, zapojení klíčových partnerů a koordinátora strategie, využití již existujících strategických plánů, využívání tvůrčích metod, zapojení občanů a bez aktualizace strategie.

Při přípravě strategie musí dojít k dostatečné změně v alokaci zdrojů a operativních plánů tak, aby bylo možné rozeznat jejich vztah ke strategii. Pokud nedojde k dodatečným změnám, hovoří se o tzv. „neutralitě systémů řízení ke strategii“. To znamená, že obsah plánování, zpráv a motivační systémy se po změně strategie vůbec nezmění. Správná strategie by měla vyvolat významnou změnu v alokaci zdrojů a v motivačních systémech.

### b) Personální nepřipravenost

Strategie je obtížně realizovatelná v případě, že střední úroveň řízení nemá jasnou představu, jak má přispět k realizaci strategie a jaké úkoly má plnit, a jestliže ti, kteří ji mají realizovat nevědí, jakým způsobem dosáhnout úspěchu. Tyto případy se týkají

situace, kdy strategie není srozumitelná těm, kteří ji mají realizovat. Pokud má organizace schopnosti realizovat strategii, má i schopnosti realizovat chybnou strategii. Pracovníkům, ale i veřejnosti, tedy musí být strategie dostatečně a jasně vysvětlena a musí vědět, čeho má být dosaženo.

### **c) Výběr partnerů**

Aby byla strategie realizovatelná, musí ve společnosti existovat všeobecný konsensus. Do strategie musí být zapojeni občané, soukromé firmy i neziskové organizace. Zapojení subjektů může probíhat formou veřejné diskuse, prostřednictvím médií a průzkumů veřejného mínění.

### **d) Mechanické používání metod**

Metody strategického řízení jsou obecně platné a lze je využít například pro analýzu a hodnocení. Avšak každá obec a kraj má své zvláštní podmínky, které je odlišují od ostatních regionů a k těmto specifikům je třeba přihlížet při definování priorit, cílů i strategických akcí.

### **e) Komunikace**

Ještě před zahájením implementace musí být o strategii informovány klíčové skupiny veřejnosti. Je tedy třeba rozhodnout, kdo musí být o strategických záměrech informován, které informace budou sdělovány, kdy budou sdělovány, prostřednictvím jakého média budou sdělovány a jaké budou finanční náklady na komunikační kampaň.

## **1.7 Monitoring a kontrola strategie**

Nezbytnou součástí efektivního strategického managementu je monitoring výsledků a jejich porovnání s plánem. Monitoring představuje důležitý nástroj strategického řízení, který umožňuje reagovat na změny ve vnitřním a vnějším prostředí a na základě nich vyvolat diskusi o změnách ve strategii. Hodnocení úspěšnosti stojí na definování ukazatelů hodnocení efektivnosti předem. Je tedy důležité mít již předem definovaná měřítka, tzn. konkrétní vyjádření cílů a jejich časové určení.

K vyhodnocování strategie se obvykle vytvoří speciální skupina, která je nazývána výbor pro implementaci strategie nebo monitorovací výbor. Výbor by měl být tvořen zástupci veřejného sektoru, ale měli by do něj být významnou měrou zapojeni i představitelé soukromého sektoru, čímž se definuje výraz podpory partnerství obou sektorů. K členství ve výboru by měli být přizváni i odborníci z relevantních vědních disciplín a oborů.

Při definici strategických cílů se musí určit i kritéria hodnocení, což jsou kritéria na základě kterých se bude hodnotit, zda plánovaných cílů bylo dosaženo a do jaké míry. Kritéria mohou být kvantitativní (většinou ekonomického charakteru) nebo kvalitativní (např. hodnocení spokojenosti občanů na bodové stupnici). Stanovení kritérií zjednoduší a zprůhlední implementaci každé strategie. Kritéria by se měla soustředit především na hodnocení kvality a ukazatele sociálních jevů či míry spokojenosti občanů s poskytovanými službami.

#### *Příklady:*

- *spokojenost občanů se službami mateřských škol,*
- *počet kilometrů nově vybudovaných cyklostezek nebo opravených místních komunikací,*
- *počet žádostí o stavební povolení vyřízených přesně a včas za určité časové období,*
- *průměrná délka čekání ve frontě při vyřizování osobních dokladů,*
- *úroveň užívání drog mezi mladými lidmi v regionu.*

Monitoring a kontrola tvoří zpětnou vazbu strategického řízení. Začíná již definováním měřítek. Při implementaci strategie se sledují všechny procesy a hodnotí se, zda strategie přináší očekávané efekty ve stanovených termínech. Hodnocení výsledků by mělo zahrnovat:

- zhodnocení stupně dosahovaných úkolů a cílů a jejich porovnání s plánem,
- komparaci plánovaného rozpočtu a skutečně vynaložených nákladů,
- srovnání stanoveného časového harmonogramu s realitou,
- plánované využití zdrojů, zapojení spolupracovníků,
- hodnocení skutečně dosažených výsledků a dopadů strategie,
- aktuálnost cílů vzhledem ke změnám v okolí,
- příčiny nesplnění stanovených cílů.

#### **Literatura:**

- [1] BERMANGROUP: Průvodce strategickým plánováním. Příloha časopisu Moderní obce č. 3/1999.
- [2] HORVÁTH & PARTNERS: Balanced Scorecard v praxi. Profess Consulting, Praha, 2001.
- [3] JIHOMORAVSKÝ KRAJ: Program rozvoje Jihomoravského kraje: aktualizovaná SWOT analýza, 2003.
- [4] SLANÝ, A., ŽÁK, M.: Hospodářská politika. ESF MU, Brno, 1998. ISBN: 80-210-1446-6
- [5] TOP REGION: [www.topregion.cz](http://www.topregion.cz)
- [6] VYKYPĚL, O., KEŘKOVSKÝ, M.: Strategické řízení podniku. Vysoké učení technické, Brno, 1998.
- [7] WRIGHT, G., NEMEC, J.: Management veřejné správy – Teorie a praxe. Ekopress, Praha, 2003. ISBN: 80-86119-70-X

## 2. UČÍCÍ SE ORGANIZACE

V praxi platí stará známá pravda, že výborné firmy se učí na chybách druhých, dobré na chybách svých a slabé se neučí vůbec.<sup>4</sup> Zdravá není taková organizace, která nemá žádné problémy, ale taková, která se svým problémům aktivně a účinně věnuje<sup>5</sup>.

Billy Ford v minulém století řekl: „Dobrá firma dodává dobré produkty a služby. Vynikající firma dělá to samé a navíc usiluje o to, aby svět byl lepším místem pro život.“ Tímto heslem by se mohly řídit i organizace veřejného sektoru. Mohl by to být jejich záměr, účel, smysl existence; hned vedle zájmu veřejného.

Jedním z „nových paradigmat“ je i to, že organizace může – a má – být prostředím nejen rentabilním a výdělečným, ale i takovým, které skýtá příležitost učit se<sup>6</sup>. Učící se organizace je termín označující přístup, podle kterého se všechny součásti organizace a lidé v ní sdružení podílí na identifikaci a řešení problémů a tím organizaci umožňují neustálé zlepšování a zvyšování jejich možností. Základní hodnotou učící se organizace je schopnost řešení problémů, v kontrastu k tradičním organizacím, které se snaží o dosažení maximální efektivity. V současnosti je "schopnost učit se" pro firmy kritickou složkou pro získání výhody před konkurencí.

**„Učící se organizace je organizace, ve které lidé neustále zdokonalují svoje schopnosti a dosahují výsledků, po kterých skutečně touží, kde nacházejí podporu nové a dynamické modely myšlení, kde mají kolektivní aspirace zelenou a kde se lidé stále učí, jak se mají spolu učit.“<sup>7</sup>**

Jako flexibilní teorie je prakticky aplikovatelná na jakýkoli společenský systém, soukromými subjekty počínaje, veřejnou sférou konče. Záleží pouze na lidském potenciálu v místě a na ochotě učit se novým věcem.

V devadesátých letech dvacátého století panovala myšlenka, že právě učící se organizace budou nejspěšnějšími firmami na trhu. Představa takovéto organizace se zobrazovala ve schopnosti učit se rychleji než konkurence. Tato schopnost se měla stát jedinou trvalou konkurenční výhodou firmy na trhu.

Výsledkem teoretických debat nakonec byla shoda v tom, že zdrojem konkurenceschopnosti na konci 20. století jsou vědomosti<sup>8</sup>, schopnost učit se a vytvářet kulturní klima, které napomáhá inovacím. Problematika učení přitom není spojována jen s vyspělými obory a vývojem nových technologií, ale se všemi obory včetně tradičních odvětví. Konkurenceschopnost je pak chápána nikoliv jako konkurence cenová, ale jako konkurence založená na neustálých inovacích. Znalosti jsou považovány za nejvíce

---

<sup>4</sup> Hurná, S., Železník, O.: Kultura firmy a učící se organizace. Moderní řízení. č. 6/2002. <http://modernirizeni.ihned.cz/>, ISSN 1213-7693.

<sup>5</sup> Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1.

<sup>6</sup> Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1.

<sup>7</sup> Senge, P., M.: Piata disciplína manažmentu. Open Windows. Bratislava, 1995. ISBN 80-85741-10-5.

<sup>8</sup> Vědění je rozhodující ekonomický zdroj. Ostatní výrobní faktory, včetně lidského potenciálu, mají jasné limity.

strategickou „surovinu“ a učení za rozhodující proces z hlediska trvale udržitelné konkurenceschopnosti.

Je zřejmé, že manažerská vize se do značné míry vyplnila a platí stále; mnoho firem, ale i organizací veřejného sektoru, si tuto skutečnost postupně začíná uvědomovat. Učící se organizace je manažerskou metodou, která je volně využitelná pro všechny organizace, tedy i organizace veřejného sektoru. Při správné aplikaci se může stát významným prvkem v řízení veřejných organizací.

Úspěšné firmy přišly na to, že již není možné, aby se za celou organizaci učil jeden člověk a ostatní jen plnili příkazy tohoto „velkého стратега“. Tento způsob je zastaralý a je potřeba najít možnosti jak využít znalosti a schopnosti zaměstnanců učít se na všech úrovních organizace. Teprve pak může organizace využívat množství inovací a nových přístupů vedoucí k rozvoji organizace.

Přirozeností každého člověka je touha po učení a poznávání nových věcí. Se schopností učít se a se zvědavostí se každý člověk rodí. Pro mnoho lidí je učení mnohdy zábavou. A právě z této myšlenky vychází i teorie učící se organizace, která těchto vrozených schopností člověka využívá ve prospěch celé organizace.

## 2.1 Učící se organizace ANO nebo NE?

Rozhodující pro přežití a rozvoj jakékoliv organizace je schopnost manažerů vyrovnávat se dostatečně rychle se změnami vnějšího prostředí. Týká se to jak komerčních firem, tak i škol, nemocnic či obcí. Každá organizace se musí potýkat s hlavními problémy majícími vliv na změny v organizacích. Jsou jimi<sup>9</sup>:

- selhání dřívějších postupů,
- potřeba změnit organizační kulturu,
- větší orientace na organizační kulturu,
- vazba zdrojů na potřeby uživatelů,
- zlepšení image organizace,
- zvyšování kvality,
- podpora aktivního experimentování,
- vzrůstající tempo změn,
- konkurenční tlaky,
- méně lidí.

Jestliže se organizace rozhodne realizovat koncepci přechodu k učící se organizaci, musí v prvním kroku hledat problémové oblasti a příčiny, které tvoří bariéry k dosahování lepších výsledků. Faktory uvedené výše ve výčtu naznačují určitá omezení byrokratických nebo autokratických stylů řízení. V této souvislosti je uváděn i vztah mezi učením v organizaci a tempem změn vnějšího prostředí. V každé organizaci musí nutně docházet k větší nebo alespoň stejné míře učení než je tempo změn vznikajících ve vnějším prostředí. Pokud tomu tak není, pak lze u organizací soukromého sektoru předpokládat, že se nachází v úpadku nebo dokonce zaniká. U organizací veřejného

---

<sup>9</sup> Tichá, I.: Učící se organizace. Studijní text PEF ČZU v Praze. Praha, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>

sektoru to pak svědčí o skutečnosti, že nefunguje tak, jak by měla. To se může projevat například neefektivností či plýtváním zdroji, tvorbou nekvalitních produktů či služeb, neplněním svého účelu atd.

V každém okamžiku a na každém místě dochází k neustálým změnám. Na tyto změny reaguje i společnost a odvíjí se od nich její vývoj. Lidská společnost postupně procházela různými vývojovými obdobími. Člověk, jakožto základní článek společnosti, musí také reagovat na změny vnějšího i vnitřního prostředí a adekvátně se jim přizpůsobovat. Současný stupeň vývoje společnosti tak klade na člověka jiné požadavky než v minulosti. Člověk již nemá zásadní potřebu pracovat proto, aby si zabezpečil potravu, střechu nad hlavou a nějaký majetek. O tyto potřeby je částečně schopná se mu postarat společnost. Nově se objevily požadavky na rozvoj osobnosti jednotlivce. A právě koncept učící se organizace může jednotlivci nabídnout uspokojení této potřeby. Učení může pomoci jednotlivci v jeho seberealizaci. I přes to, že se postupně snižuje pracovní doba ve prospěch volného času, lidé tráví v zaměstnání obvykle 1/3 dne, což není nezanedbatelná doba. Proto lze pochopit snahu o nalezení takového pracovního místa, které bude jednotlivci přinášet zaujetí pro práci, a bude pro něj radostí se každý den vracet na místo, kde má šanci dosahovat růstu své osobnosti. A to je právě to, co může učící se organizace svým zaměstnancům nabídnout.

Učící se organizaci bude od ostatních, většinou tradičně a autoritářsky založených organizací, odlišovat stupeň zvládnutí určitých základních disciplín, které jsou pro její existenci zásadní.

## 2.2 Disciplíny učící se organizace<sup>10</sup>

P. Senge<sup>11</sup> ve své knize Pátá disciplína managementu definoval pět disciplín učící se organizace. Samotný pojem disciplína však nechápe jako prostředek ke zvýšení pořádku či jako nějaké kárné opatření, ale jako soubor teorií a postupů, které je potřebné nastudovat, zvládnout a teprve potom aplikovat do praxe. Jeho představa disciplíny je v cestě, kterou člověk postupně získává určitou zručnost či schopnost. Jedná se o kritéria, která musí organizace nutně splnit, aby se stala „učící se“. Pět disciplínami dle Sengeho jsou:

**1. Osobní mistrovství.** Tato disciplína je vykládána ve významu snahy o dosažení mistrovství ve svém oboru, tedy zdokonalování vlastní osobnosti. Je v ní obsaženo určité duchovní povědomí jednotlivce o možnostech růstu své osobnosti.

Pojem mistrovství znamená mimořádnou úroveň nějakých znalostí. Lidé s vysokou úrovní osobního mistrovství jsou schopni neustále dosahovat dobrých výsledků, na kterých jim skutečně záleží. Děje se tomu tak proto, že to sami chtějí a nejsou k tomu nikým nuceni. Členové organizace se tak stávají mistry ve svém oboru (svém

---

<sup>10</sup> Disciplíny mají za úkol inovovat učící se organizace. Jsou životně důležité pro budování organizací, které se dokáží skutečně učit a neustále tak zvyšovat vlastní schopnosti a naplňovat svoje nejvyšší cíle. Prosazováním těchto disciplín se učící organizace odlišuje od organizace jiné.

<sup>11</sup> Zdroj: Senge, P., M.: Piata disciplína manažmentu. Open Windows. Bratislava, 1995. ISBN 80-85741-10-5.

zaměstnání). Jejich „mistrovský“ přístup se neomezuje pouze na jejich obor, ale promítá se i do dalších zájmových oblastí.

Organizace se učí pouze prostřednictvím jednotlivců, což dává této disciplíně velkou váhu. Bez učení jednotlivců totiž nelze o učící se organizaci hovořit. Snaha, chuť a vůle členů organizace o neustálé učení se vytváří základ učící se organizace. Organizace by měla své členy k učení vést a motivovat. A také by měla vytvářet podmínky pro to, aby lidé žili maximálně plným životem.

Snaha o dosahování vlastní dokonalosti v oboru je nikdy nekončícím procesem učení a myšlení. Tato snaha se do značné míry musí zrcadlit nejen v přístupu k práci, ale i ke způsobu života a vytváření vlastních názorů na svět. Osobní mistrovství se stane disciplínou v pravém slova smyslu až jedinec zahrne tuto aktivitu do svého každodenního žití. Osobní mistrovství lze spatřovat v duchovní síle, otevřenosti, samostatnosti, moudrosti a vytrvalosti jedince.

Aby člověk vůbec mohl usilovat o vlastní zdokonalování se v učící se organizaci, předpokládá se, že disponuje určitými vlastnostmi a rysy. Jedním z nich může být například smysl pro humor, schopnost smát se a přijmout se takového jaký jsem, což je základem sebereflexe. Dalšími pak jsou ochota učit se do konce života, usilovat o rozvoj vlastní kariéry, disponovat dostatečnou mírou sebeúcty, ochota vložit do procesu vlastní energii, schopnost zvládat strach a další.

**2. Myšlenková schémata.** Jsou jimi hluboko zakořeněné představy, zevšeobecnování, ale také obrazy nebo představy, které ovlivňují naše chápání světa a naši činnost. Myšlenková schémata mají velký vliv na chování jednotlivců, aniž by si často tuto skutečnost uvědomovali.

**3. Tvorba společné vize.** Jestliže můžeme o některé myšlenky říci, že byla po tisíce let pro organizace inspirující, pak to byla myšlenka společné vize o budoucnosti. Pokud si chce organizace udržet svůj větší význam ve společnosti, nutně potřebuje mít definovány své cíle, hodnoty, poslání, které budou sdílet všichni její členové. Organizace, které tuto formulaci skutečné vize zvládnou, mohou počítat s vynikající prací svých zaměstnanců a jejich učení se z vlastního zájmu, ne z nutnosti.

Tvorba společné vize je odkrýváním „představ o budoucnosti“, která nebude jen pasivně přijímaná, ale která dokáže členy organizace podnítit. Členové organizace musí cítit svůj podíl na budoucím vývoji. Ať je vize sebelépe vymyšlena či myšlena, nikdy nemá cenu ji někomu nutit proti jeho vůli.

**4. Týmové učení se.** Přestože člověk je základem organizace, její základní učící se jednotkou je tým. Pro organizaci je pak podstatným nejen jednotlivec ochotný učit se, ale především tým schopný učit se. Výkon každého týmu přímo závisí od výkonu jednotlivců v týmu a jejich schopnosti vzájemně spolupracovat. To však předpokládá určité vyladění kultury organizace, ve které lidé jednají jako tým a ne jako skupina

jednotlivců s rozbíhajícími se zájmy.<sup>12</sup> Předpokladem tohoto vyladění je existence důvěry a otevřenost ke komunikaci. Týmové učení rozvíjí disciplíny společné vize a osobní mistrovství.

Součástí týmového učení je dialog a diskuze, které zde vystupují jako dva typické způsoby, kterými týmy mezi sebou i uvnitř sebe komunikují. V dialogu dochází ke svobodnému a tvořivému zkoumání složitých a nenápadných problémů, k hlubokému naslouchání partnera, při kterém posluchač nedává najevo svůj vlastní názor. Naopak, v diskusi se předkládají a obhajují různé názory, ze kterých se hledá ten nejlepší tak, aby na jeho základě mohlo být přijato určité rozhodnutí. Předpokladem efektivního využití těchto nástrojů je existence a uznání společné vize všech zúčastněných, jejich otevřenost a ochota ke sdílení. Při využívání nástrojů komunikace je třeba také rozpoznat vzájemné vztahy v týmu, které znemožňují učení se, např. hluboce zakořeněné defenzivní postoje, které je potřeba si uvědomit a snažit se je neuplatňovat. Osobní zájmy a např. i osobní prestiž a autorita by měly tvořit jen okrajovou část prosazování vlastních názorů. Dialog a diskuze se mohou navzájem doplňovat. Přínosné je pokud je tým schopen rozlišit dialog od diskuze a pokud se naučí tyto dva nástroje používat současně.

**5. Systémové myšlení.** Organizace jsou systémy, které jsou svázané neviditelným provázkem vzájemně propojených činností, které někdy až po letech naplno projeví svůj vzájemný vliv. A i když je člověk součástí tohoto jemného tkaniva je pro něj dvojnásobně těžší pochopit celý způsob, jakým dochází ke změnám. Každý člověk má totiž přirozené sklony zaměřovat se jen na některé okamžiky, zážitky či zkušenosti, tedy jen na určité izolované části systému. Tento pohled mu pak zabraňuje vidět systém ve své celistvosti a najít správná řešení problémů týkajících se fungování systému jako celku. Systémové myšlení je koncepčním záměrem, souborem poznatků a nástrojů, které byly vyvinuty v průběhu uplynulých padesáti let s cílem zpřehlednit celková schémata a ukázat, jak je účinně změnit. Je to schopnost dívat se na organizaci s nadhledem, jako na článek širšího systému, který umožňuje kontrolované vstupování na pole nejistoty.

I když problematika systémového myšlení vypadá na první pohled velmi složitě, experimenty ukázaly, že malé děti jsou schopny se systémovému myšlení naučit velmi rychle.

Sengeho pět disciplín se snaží o změnu ve starých způsobech myšlení lidí (myšlenková schémata), podporuje lidi v jiném přístupu k životu (osobní mistrovství), vede je k porozumění tomu, jak jejich organizace ve skutečnosti pracuje (systémové myšlení), vytváří určitý plán přijatelný pro každého (tvorba společné vize) a vede lidi ke společné práci na cíli (týmové učení se).

Každá zde zmíněná disciplína je osobitá a v učící se organizaci má své místo. Je však dobré si uvědomit, že vydání se cestou zdokonalování se znamená učit se do konce života, přičemž je třeba počítat také s tím, že dokonalosti nebude nikdy dosaženo. Žádná

---

12 „Soubor jednotlivců s IQ nad 130 má kolektivní IQ 63.“ Zdroj Jarolímková, A., Rous, V.: Systémová podpora „učící se organizace“. In INFORUM 2004: 10. konference o profesionálních informačních zdrojích. Praha, 2004. s. 2 – 3.



společnost dosud nedosáhla stavu permanentní dokonalosti, stále se nachází ve stádiu učení se, kdy se buď něco zlepšuje nebo zhoršuje.

Důležité je, aby se všech pět disciplín rozvíjelo jako celek. I z tohoto důvodu nabývá na významu právě pátá disciplína – systémové myšlení, které integruje ostatní disciplíny do jediného celku teorie a praxe. Právě tato disciplína by měla být „hlídacím psem“ proti vychytralosti či jen před dalším zavedením organizační metody.

## **2.3 Posun v myšlení**

V dnešní době se postupným vývojem chápe učení se jako přijímání informací. Skutečné učení se však není pouze o vstřebávání informací. Učením se člověk stává schopen dělat věci, které by nikdy jinak nedokázal. Učením se lze vnímat svět i pohled na něj novým způsobem. Učení rozšiřuje tvořivé schopnosti každého jednotlivce.

K využití metody „učící se organizace“ je zapotřebí přijmout za své sebereflexi a zpětnovazebné myšlení. Obrátit svou pozornost do nitra jednotlivce a začít tam, kde se začíná velmi těžko – u sebe samého. Člověk musí mít dostatek vůle a chuti investovat značnou energii do učení se. Nemůže to být okamžiková a omezená záležitost, ale celoživotní snaha a poslání, na jehož konci lze spatřovat růst osobnosti jednotlivce. Z tohoto růstu všech jednotlivců pak těží své výborné výsledky celá organizace.

Často je koncept učící se organizace zaměňován s různými systémy vnitropodnikového, či jiného vzdělávání. Vzdělávání a učení se však není totéž. Učící se organizace klade velký důraz na učení všech svých členů s vědomím toho, že úsilí vložené do učení může být promarněno, pokud nebude využito na všech úrovních organizace, pokud jednotlivým hlediskem procesu učení nebude strategické zaměření organizace. Proto ukazatel celkových výdajů na vzdělávání zaměstnanců není pro učící se organizace rozhodujícím hlediskem.

Veřejný sektor a jeho organizace obecně tendují k menší podpoře rozvoje inovací. Těžiště inovací se tak nalézá v sektoru soukromém, v oblasti podnikání. V podnikání je totiž možné svobodně experimentovat. A proto je vhodné, aby se vytvářela spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Veřejný sektor přináší soukromému jistotu a stabilitu výměnou za možnost podílet se na inovacích a nových přístupech.

## **2.4 Poznání neschopnosti učit se<sup>13</sup>**

V sedmdesátých letech dvacátého století byla provedena analýza životnosti soukromých společností. Bylo zjištěno, že průměrná životnost průmyslových podniků nedosahuje ani 40 let, což je zhruba polovina průměrné délky lidského života.

Přitom ve většině společností lze už v dostatečném předstihu pozorovat mnoho impulsů, které předznamenávají blízkou možnost krachu. I přes to, že o této hrozbě manažeri vědí, nejsou schopni zcela rozpoznat toto nebezpečí a případně přijít s nějakými alternativami ke změně stavu. Z toho plyne, že většina organizací má mizerné

---

<sup>13</sup> Zpracováno dle Senge, P., M.: Piata disciplína manažmentu. Open Windows. Bratislava, 1995. ISBN 80-85741-10-5.

schopnosti učit se. Je to dáno především způsobem, jakým jsou projektované a řízené, dále definicemi pracovních náplní a také způsobem myšlení členů a jejich schopností vzájemné reakce.

Pro možnosti identifikace snížených schopností učení se nějaké organizace je vhodné nalézt tzv. handicap, které výrazně snižují schopnost učení se organizace. A snažit se o jejich nápravu. Jako brzdy učení byly identifikovány tyto mentální modely (myšlenková schémata) členů organizace:

### **1. „Jsem tím, co dělám.“**

Vykonávám svou práci a identifikuji se se svou pozicí. Zbytek světa vidím ze svého zorného úhlu své profese. Zodpovědnost končí vykonáním toho, co mám. Dál mne nic nezajímá.

### **2. „Za to můžou oni.“**

Vždycky se dá najít někdo, kdo za potíže nebo neúspěch může. Viník není vně, to je jen půl pravdy. „Vně“ a „vnitř“ tvoří jeden celek. Na „hře“ se podílím i já tím, že ji umožňuji. Souvisí to úzce s předchozím bodem – neschopností vidět věci v souvislostech.

### **3. „Iluze rozhodných kroků.“**

Postoj k řešení problémů může být „reaktivní“ (defenzivní strategie), ale i „proaktivní“ (ofenzivní strategie). Záleží však na tom, zda jsou rozpoznány skutečné příčiny, nebo jen symptomy problémů. Ona „proaktivnost“ může být často jen maskovanou „reaktivností“. Je tomu tak v případě rozhodných opatření vůči těm, kdo působí největší potíže. Skutečná proaktivnost spočívá ve zkoumání toho, co tyto potíže umožňuje – jak se na jejich vzniku účastníme my sami a jak můžeme přispět k jejich vyřešení. Proaktivita je produktem způsobu myšlení a ne citového stavu jednotlivce.

### **4. „Fixace na události neboli hašení okamžitých požárů.“**

Ukazatele vyjadřující současnost jsou nejviditelnější, jsou však vytrženy z dlouhodobějšího kontextu. Umíme je vnímat a reagovat na ně. Hledáme nejjednodušší řešení okamžitých problémů. To však odvádí pozornost od změn probíhajících v delším časovém horizontu, které se zpravidla skrývají za těmito okamžitými událostmi, a znemožňují pochopit skutečné příčiny těchto změn.

### **5. „Metafora s uvařenou žábou.“**

Souvisí s předchozím modelem. Hodíme-li žábu do horké vody, má nějakou šanci z ní ještě vyskočit a zachránit se. Dáme-li ji však do studené vody a pomalu ji zahříváme, nebude změny pozorovat tak dlouho, až bude na reakci pozdě. Plyne z toho, že v přemíře každodenní nepřehledné spousty drobných událostí rostou rozpory, na jejichž řešení pak může být už pozdě. Pro naučení se vnímání pomalých, postupných procesů je nutné zpomalit „šílené tempo“ a věnovat pozornost jak nenápadným, tak i dramatickým jevům.

### **6. „Klamná představa, že zkušenost nás naučí.“**

Nejúčinnější způsob učení je přímá zkušenost. Ke zkušenosti však patří zpětnovazebné informace o výsledcích toho, co jsme udělali. Všichni však mají jen omezený prostor, ve kterém jsou schopni se takto učit (důsledky se maskují např. velikostí organizace či

časovým horizontem, za který není vidět). Mimo tento prostor už individuální zkušenost nemůže pomoci. Jednotlivec nikdy nezažije důsledky nejdůležitějších rozhodnutí (zpětnovazební informace o výsledku práce, které jsou velmi zprostředkované nebo opožděné). Pro učení jsou tedy nejhorší cyklické jevy delší než rok. Zde se projevuje minimální možnost učení se metodou pokusů a omylů. Problémy, jejichž řešení přesahuje horizont, jsou pak totiž rozděleny na části, a o ty se starají jednotlivé útvary v hierarchii organizace. Celkový pohled je ztracen a nikdo nepotřebuje vnímat celkové důsledky.

### **7. „Mýtus manažerského týmu.“**

Pro řešení nejobtížnějších problémů a také pro identifikaci a odstranění neschopnosti učení se existuje vrcholové vedení. Tento kolektiv, ať už mladých či zralých, zkušených nebo kariéru začínajících lidí, kteří v organizaci reprezentují různé činnosti a odborné znalosti, by měl řešit problémy týmově. Neschopnost učit se je komplexním problémem dotýkajícím se celé organizace, napříč její strukturou.

V každé organizaci však existuje určité riziko, že vrcholové vedení nebude umět problém s neschopností učit se zdárně vyřešit. Někteří členové manažerských týmů se totiž až příliš často věnují vzájemným osobním soubojům a vyhýbají se všemu, co by na ně mohlo vrhnout špatné světlo. Pouze předstírají, že jsou v týmové strategii jednotní. Pro uchování své pozice a autority mají často jejich rozhodnutí podobu nikoho neuspokojujících, ale pro všechny přijatelných (mnohdy špatných) kompromisů<sup>14</sup>. Vzájemné obviňování a polarizace názorů vedou k nedorozuměním a přímo brání týmovému učení se. Za stresu se pak mnoho manažerských týmů prostě rozpadne. Před kolektivem takovýto člověk jen těžko připustí, že něco prostě neví, protože to pro něj představuje osobní ohrožení. Školy vedou děti k tomu, aby nikdy nepřipustily, že na něco neznají odpověď. I v dospělosti jsou často odměňováni ti, kdo razí osobní přesvědčení, a ne ti, kdo skutečně kolektivně zkoumají podstaty složitých problémů. Jen ve výjimečných případech se lze setkat s tím, že by byl někdo odměněn za formulování těžko zodpověditelné otázky. Odměňováno je spíše řešení. Když člověk něco neví, je neobyčejně dovedný v tom, jak to maskovat. Tento postoj brání schopnosti něco pochopit a učit se. Důsledkem toho všeho je úžasná „kvalifikovaná nekompetentnost“, která se projevuje ne v hledání problémů a jejich řešení, ale v hledání záminek pro to, aby se členové nemuseli nic nového učit.

Pokud se na celou problematiku podíváme z druhého pohledu, pak můžeme za základní podmínky pro fungování učící se organizace považovat orientaci na zákazníka, týmovou práci, inovativnost a zlepšování, jasné definice cílů, měření a vyhodnocování, zdroje a podnikovou kulturu.

---

<sup>14</sup> Přitom místo kompromisu je možné dosahovat konsensu. „Konsensus je skupinové rozhodnutí (které ne všichni členové skupiny musí pokládat za nejlepší, ale s nímž mohou všichni žít, které mohou podpořit a na jehož dodržování se mohou shodnout), ke kterému se dospěje nikoliv hlasováním, ale postupem, při němž se dopodrobna prodiskutují všechny problémy, při němž mají všichni zúčastnění pocit, že se jim dostalo stejné pozornosti, že každý měl stejný díl moci i zodpovědnosti, a při němž není výsledek ovlivněn neústupností či charismatem některých členů, a to vše tak, aby byli s procesem všichni spokojeni.“ Zdroj Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1. s. 361.

## **2.5 Obecné charakteristiky učící se organizace<sup>15</sup>**

Z různých pokusů organizací, které se chtěly stát učícími se organizacemi byly odvozeny obecné charakteristiky učící se organizace, dle kterých lze takovou organizaci rozpoznat:

### **1. Učení jako součást formulace strategie**

Strategie jsou vědomě strukturovány tak, aby umožňovaly učení. Učení je součástí zpětné vazby využívané k upřesňování vývoje.

### **2. Participativní přístup**

Všichni nebo většina členů organizace má šanci přispět nebo se spolupodílet na tvorbě strategie. V ideálním případě se tak činí ve spolupráci s ostatními zájmovými skupinami, a to tak, aby strategie respektovala a podporovala různorodé zájmy.

### **3. Informatika**

Informační technologie jsou v učící se organizaci využívány nejen k automatizaci zpracování dat, ale hlavně ke zpřístupnění a sdílení informací o podstatných záležitostech organizace tak, aby všichni zaměstnanci měli příležitost a možnost podílet se na jejich řešení na základě vlastní iniciativy.

### **4. Formativní účetnictví**

Systémy účetnictví, rozpočetnictví a výkaznictví jsou strukturovány tak, aby členům organizace umožňovaly učení o způsobu fungování financí v organizaci.

### **5. Vnitřní výměna**

Učící se organizace je charakterizovaná vysokou mírou vnitřní výměny informací a zkušeností, která jde napříč odděleními, odbory, funkcemi, jednotkami, apod. Pracovníci z různých organizačních jednotek se navzájem vnímají jako partneři v procesu učení se.

### **6. Pružný systém odměňování**

Větší autonomie zaměstnanců a vyšší míra delegování vyžaduje pružný systém odměňování, a to jak v oblasti peněžního i nepeněžního odměňování tak, aby bylo možné zohlednit individuální potřeby.

### **7. Podporující struktury**

Široký koncept, který zahrnuje vytváření sítí různých vztahů a další aspekty jako role, procesy a procedury, které jsou vnímány jako dočasné a mohou se měnit s tím, jak se mění požadavky na práci nebo potřeby klientů.

### **8. Sběr informací o vnějším prostředí**

Pracovníci, kteří mají dobré kontakty na informační zdroje ve vnějším prostředí, zajišťují průběžný sběr informací o vývoji vnějšího prostředí. Stejnou důležitost má proces zpracování a distribuce těchto informací k uživatelům.

### **9. Inter-organizační učení**

---

<sup>15</sup> Zpracováno dle Tichá, I.: Učící se organizace. Studijní text PEF ČZU v Praze. Praha, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>

Učící se organizace využívá zkušeností jiných organizací k vlastnímu učení. Např. formou benchmarkingu, joint ventures, strategických aliancí, apod.

### **10. Atmosféra podporující učení**

Dobrym předpokladem k vytvoření takové atmosféry je podpora experimentování a získávání zkušeností prostřednictvím vybízení, kladení otázek, zpětnou vazbou, apod.

### **11. Příležitost osobního rozvoje pro každého**

Možnost učit se, získávat zkušenosti a odborně růst musí být nabídnuta všem členům organizace, ne jen vyvoleným.

## **2.6 Jak se může organizace učit**

Jak už bylo řečeno učení je součástí každého přirozeného systému, za které se pokládají i organizace. Možnými způsoby učení se ve vztahu k minulému stavu pak jsou:

- získávání znalostí (učit se co),
- získávání dovedností (učit se jak),
- osobní rozvoj (učit se stát se sám sebou, jak co nejvíce využít vlastní potenciál),
- společné bádání (učit se jak dosahovat cílů společně).

Nejdůležitějším způsobem pro učící se organizace je společné bádání, které umožňuje spojení učení se jednotlivce s organizací. Organizace se často zaměřují na jedince, na jeho nábor, výběr, vzdělávání, školení, hodnocení, kariérní růst, odchod. Všechny tyto činnosti zahrnují mnoho forem individuálního učení. Učící se organizace má však pro tyto činnosti lepší prostředí, protože učení je v ní jedním ze základních pilířů.

Zdrojem pro učení se organizace mohou být např. výsledky experimentů, vyhledávání a zkoušení nových metod a postupů, výsledky auditů, rotace zaměstnanců, poznatky získané na konferencích a prezentacích nebo také zkušenosti a přístupy ostatních organizací.

## **2.7 Principy podporující učení se organizace<sup>16</sup>**

**1. Vést lidi k samostatnému uvažování.** Výsledkem formálního vzdělávání bývá často „bezradnost po učení“. Lidé by však měli být vedeni k tomu, aby byli schopni pomoci sami sobě i svým spolupracovníkům v procesu ustavičného učení.

**2. Považovat chyby za součást učení a využívat je pro rozvoj organizace i jejích členů.** Některé z největších objevů lidstva jsou důsledkem chyb. Zdravá míra chybování je zdrojem úspěchu, protože je dokladem vyhledávání a vytváření nových příležitostí. Ti, kteří dělají chyby, se učí nést za ně odpovědnost a neopakovat je.

**3. Být ochoten přepracovat organizační systém a struktury.** Systémy a struktury se musí přizpůsobovat novým potřebám – tak, jak se mění potřeby, musejí se měnit i systémy a struktury.

---

<sup>16</sup> Volně zpracováno dle Tichá, I.: Učící se organizace. Studijní text PEF ČZU v Praze. Praha, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>

**4. Dolad'ovat podnikovou kulturu tak, aby podporovala učení jednotlivců.** Se zvyšující se sebeúctou pracovníků roste jejich pracovní morálka a sounáležitost s organizací.

**5. Podporovat proces učení jako takový, ne nutně pro jeho výsledky.** Učení samo o sobě je důležité, výsledky mohou být neplánované nebo nečekané. Proces učení zvyšuje přizpůsobivost a připravenost na změnu.

**6. Zachovávat rovnost mezi těmi, kteří se učí.** Hierarchie bývá nepříjemná, přestože ne všichni toho umějí stejně nebo se učí stejně rychle, každé učení je jedinečné a má svou hodnotu, a proto si všichni zaslouží stejné ocenění.

**7. Podporovat co největší výměnu znalostí a dovedností mezi lidmi.** Kdekoli se sejdou aspoň dva lidé, mají příležitost si vyměňovat informace a tak se učit. V prostředí učící se organizace k tomu bude docházet téměř neustále.

**8. Podporovat a učit lidi strukturovat jejich učení místo toho, aby jim bylo nabízeno už ve strukturované podobě.** Každá příležitost k učení by měla být využita jak pro získání nových znalostí nebo dovedností, tak pro rozvoj schopnosti učit se.

**9. Učit lidi objektivnímu sebehodnocení.** S tím, jak jsou lidé schopni vidět sami sebe v reálném světle, roste jejich schopnost usměřňovat své učení a trvale zlepšovat svou práci.

**10. Podporovat svobodu poznávání.** Každý krůček osvobozující proces poznávání a odstraňující překážky v učení vede ke zvyšování všeobecného blaha.

**11. Respektovat různé preference v procesu učení jako alternativní a kombinovatelné přístupy k učení.** Výhodou kombinace vlastního stylu učení s jiným, případně poznání jiného stylu učení, rozvíjí vlastní způsoby učení a aktivizuje jej.

**12. Podporovat poznávání vlastního stylu učení a myšlení u lidí a zprostředkovat jejich znalost ostatním.** Čím vyšší je míra sdílení vlastního stylu učení s ostatními, tím širší je společná základna komunikace mezi lidmi.

**13. Rozvíjet znalosti lidí v různých oblastech.** Nikde není psáno, že znalosti nebo dovednosti z jedné oblasti se nemohou stát relevantními nebo užitečnými v jiné oblasti.

**14. Nezapomínat na to, že aby se lidé učili nové věci snadno, musí to pro ně být logické, zábavné a motivující.**

**15. Myšlenky a nápady se nejlépe rozvíjejí v diskusi.** Učení probíhá v atmosféře, ve které lidé společně – často neformálně – rozvíjejí své nápady, a takovéto diskuse považují za normální součást podnikové kultury.

**16. Vše je předmětem dalšího přezkoumávání a zpochybňování.** Žádné „posvátné krávy“ v kontextu učící se organizace neexistují – přijaté předpoklady jsou znovu a znovu testovány na základě nových informací, dat a zkušeností.

## 2.8 Cesta k učící se organizaci - jak na to?<sup>17</sup>

Na předchozích 16 principech je postaven návod pro vytváření učící se organizace, který se skládá z následujících kroků:

### 1. Vyhodnotit učení podporující kulturu organizace

K vyhodnocení učení podporující kulturu organizace lze využít obecné charakteristiky učící se organizace, které již byly uvedeny.

### 2. Podporovat vše, co je pozitivní

Po úvodním vyhodnocení by mělo být již zřejmé, jaký je stav v organizaci, případně kam organizace směřuje. Při prosazování principů učící se organizace nejsou zapotřebí žádné dodatečné investice či nové technologie. Nejdůležitějším krokem je změnit přístup členů organizace a vést je k pozitivnímu myšlení. Aby tyto změny mohly nastat, je třeba získat podporu všech zúčastněných. Vytvořit příjemnou atmosféru. Více chválit za dobře odvedenou práci a méně (ne však vůbec) vyhledávat chyby a upozorňovat na ně.

Při vytváření pozitivního prostředí lze využít tato pravidla:

- zacházet s lidmi s respektem a posilováním jejich sebeúcty zvyšovat jejich výkonnost,
- kritizovat, jen je-li to skutečně nutné (trvalá kritika otupuje),
- využívat všechny příležitosti k pochvalám,
- vyvarovat se ironických poznámek a zesměšňování,
- mít úctu nejen k ostatním, ale i k sobě,
- nebýt za každou cenu pozitivní, někdy nelze špatný stav přehlížet,
- využívat osvědčených metod a trénovat podřízené pro pozitivní vnímání skutečnosti,
- respektovat individualitu jednotlivců.

### 3. Posilovat v lidech pocit bezpečí

V některých organizacích se lze setkat s nevyužíváním až vědomým potlačováním iniciativy svých zaměstnanců. Jen málokterá organizace skutečně využívá potenciál lidských zdrojů i přesto, že je považuje za své nejhodnotnější aktivum. Tento přístup pramení ze strachu manažerů, např. o svoji pozici, ze ztráty zaměstnání, z cynismu, z nedůvěry v řešení někoho jiného, z neschopnosti rozpoznat přínosy nových návrhů, ale i z dalších obav.

Manažeři, často díky svým obavám, potlačují iniciativu, kreativitu a nápady svých podřízených. To pak negativně ovlivňuje chování zaměstnanců v obdobích krize, kdy by tyto činnosti byly ve prospěch celé organizace. Manažeři by měli právě naopak vytvářet podmínky pro tvořivost lidí a maximální využití jejich potenciálu. Nutnou podmínkou je v této souvislosti atmosféra důvěry, určitého bezpečí, jistoty. Iniciativy by neměly být vedeny s cílem ohrožit pracovní pozici manažerů. Ti by zase měli iniciativu vyžadovat,

---

<sup>17</sup> Volně zpracováno dle Tichá, I.: Učící se organizace. Studijní text PEF ČZU v Praze. Praha, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>

ale také vhodně zužitkovat. V učící se organizaci jsou tradiční hodnoty, běžně vyjádřené v penězích, síle, moci, statutem a nadřízeností, nahrazeny příležitostí účastnit se na práci skupiny, rozvojem interpersonálních vztahů, vytvářením pocitu bezpečí a jistoty. V takovémto prostředí je člověk schopen plně rozvinout svůj potenciál.

#### **4. Odměňovat ochotu riskovat**

Jak v soukromém, tak i ve veřejném sektoru je přijímání určité míry rizika běžnou záležitostí. Při rozvoji jakékoli činnosti vždy dochází k postupování rizika. Riziku se obvykle nelze vyhnout ani při naprosté nečinnosti. Hlavním úkolem řídicích pracovníků je vytváření takové atmosféry v organizaci, která umožní zaměstnancům přijímat přiměřená rizika. Tam, kde nejsou chyby trestány, je vyšší pravděpodobnost, že budou využity jako zdroj učení. Kultura organizace by měla být vstřícná k chybám pracovníků, ke kterým může dojít i při poctivých, tvůrčích pokusech o cestu vpřed. Lépe se učí skupina, ve které nejsou chyby trestány. Z každé chyby je ovšem třeba vyvodit důsledky pro další chování.

#### **5. Pomáhat lidem ve vzájemné spolupráci**

Přijetí ochoty riskovat jako součást kultury je velmi významným krokem. Většina lidí totiž vnímá sebeodhalení svých dovedností a nadání ostatním spolupracovníkům v týmu jako riziko pro ně samé. Je vhodné si uvědomit, že některé dovednosti či schopnosti lze dál rozvíjet jen v atmosféře skupinové podpory a důvěry. Takovéto společné jednání může vyústit ve vysoce obohacující zkušenosti jak pro jedince, tak pro organizaci.

#### **6. Uvést učení v život**

Základní bariéry učení spočívají v obecných předpokladech, které jsou ve vztahu k učení přijímány. Proklamativně je učení nevyčerpatelným zdrojem. Učení a vzdělávání je vnímáno jako vzácný zdroj a důsledkem toho je nerovnost příležitostí k učení. Tuto nerovnost umocňuje předsudek o nerovnosti schopnosti učit se. Předpokladem učící se organizace je, že každý člen organizace je stejně důležitý pro přežití organizace. Kvalifikovaný člověk je jedinou trvale udržitelnou konkurenční výhodou. Z tohoto důvodu učící se organizace na výše jmenované předsudky nereaguje.

Člověk se se schopností učení rodí. Tento instinkt však může potlačovat negativními zkušenostmi. Moderní organizace nepochybují o významu vzdělávání a školení pracovníků a investují do této činnosti často nemalé finanční prostředky. Nezřídka se však tyto aktivity míjejí účinkem. Proto by mělo být vzdělávání pracovníků v souladu se strategickými potřebami organizace, brát ohledy na individuální odlišnosti, měla by být rozvíjena vazba mezi teoretickými poznatky a jejich aplikací v praxi a v neposlední řadě by měl být kontrolován efekt vzdělávání.

#### **7. Formulovat vizi**

Učící se organizace nemůže existovat bez ochoty kreativních lidí pracovat společně na společném cíli. Skutečně sdílená vize by měla být pojátkem mezi jedinečnými zdroji jednotlivců. Tým nemůže pracovat efektivně, pokud v něm dochází k duplicitě činností nebo se jednotlivé činnosti dostávají do rozporu. Společně sdílená vize je základem úspěchu organizace.



Velmi dobrou pomůckou pro plánování budoucího vývoje organizace a pro porozumění jejímu potenciálu je znalost historie organizace. Důležitým předpokladem pro úspěšné sdílení společné vize je spoluúčast všech členů organizace na její formulaci.

### **8. Uvést vizi v život**

Tento bod klade specifické nároky právě na řídicí pracovníky. Ne každý řídicí pracovník musí být nutně i dobrým vůdcem. Pro uvedení vize do běžného života organizace je však vhodné, aby byl řídicí pracovník nadán i přirozenou schopností vést lidi. \vedení za vizi je účinnějším nástrojem než její nařizování.

### **9. Propojit systémy**

Systémový přístup je pátou, zásadní a integrující disciplínou učící se organizace. Ale právě systém do značné míry určuje chování jednotlivců tak, že může být zdrojem selhání. Pro učící se organizaci je základem jakéhokoliv systému právě lidský prvek s jeho potenciálem, emocemi, motivacemi a dalšími vlastnostmi. Učící se organizace je taktéž sama o sobě systémem, který se učí, tj. zpracovává informace různého druhu s cílem učit se, růst a rozvíjet.

Pro účely propojení systémů k zajištění efektivního fungování organizace je vhodné vytvořit vlastní zjednodušenou systémovou teorii. Pro ni je třeba mít k dispozici určitou **paměť**. Tu si lze představit např. ve vedení účetní evidence. Účetní audit může být pro organizaci velmi přínosný nejen z hlediska hospodaření, ale z hlediska možného poskytování informací pro všechny, kteří s nimi potřebují pracovat. Každý systém musí mít definovaný svůj **účel**, pak lze vhodně pracovat na zvyšování jeho účinnosti a eliminovat části systému, které neslouží danému účelu. Systém by měl mít také formulována **pravidla** svého fungování. Pravidla taktéž podporují efektivní chování systému. Definováním a postupným pozměňováním pravidel lze dosáhnout **trvalého zlepšování**, kterého však může být dosaženo i pokusy a omyly. Důležitá v systému je i zabudovaná **zpětná vazba**, která umožňuje sledovat, do jaké míry plní systém svůj účel. Díky zpětné vazbě se může systém učit a transformovat se. Součástí systému je i **lidské chování**. Dobře navržené systémy podporují efektivní a pozitivní lidské chování.

Způsob jakým budou systémy fungovat bude určující pro schopnost organizace učit se. Systémy musí podporovat učení jednotlivců a zároveň být způsobilé k učení vlastního.

### **10. Realizovat koncept**

Tento krok je ze všech nejdůležitější. Tak jako systémový přístup spojuje disciplíny, tak i tento krok smysluplně propojuje kroky předchozí, které se vztahovaly spíše k často komplikovaným jednotlivostem. Vystupují zde manažerské dovednosti a schopnost vést lidi společně s uměním řídit procesy a systémy. Úspěšnost realizace konceptu je již plně závislá na osobnosti manažera a na ochotě spolupracovníků podílet se na společném úkolu.

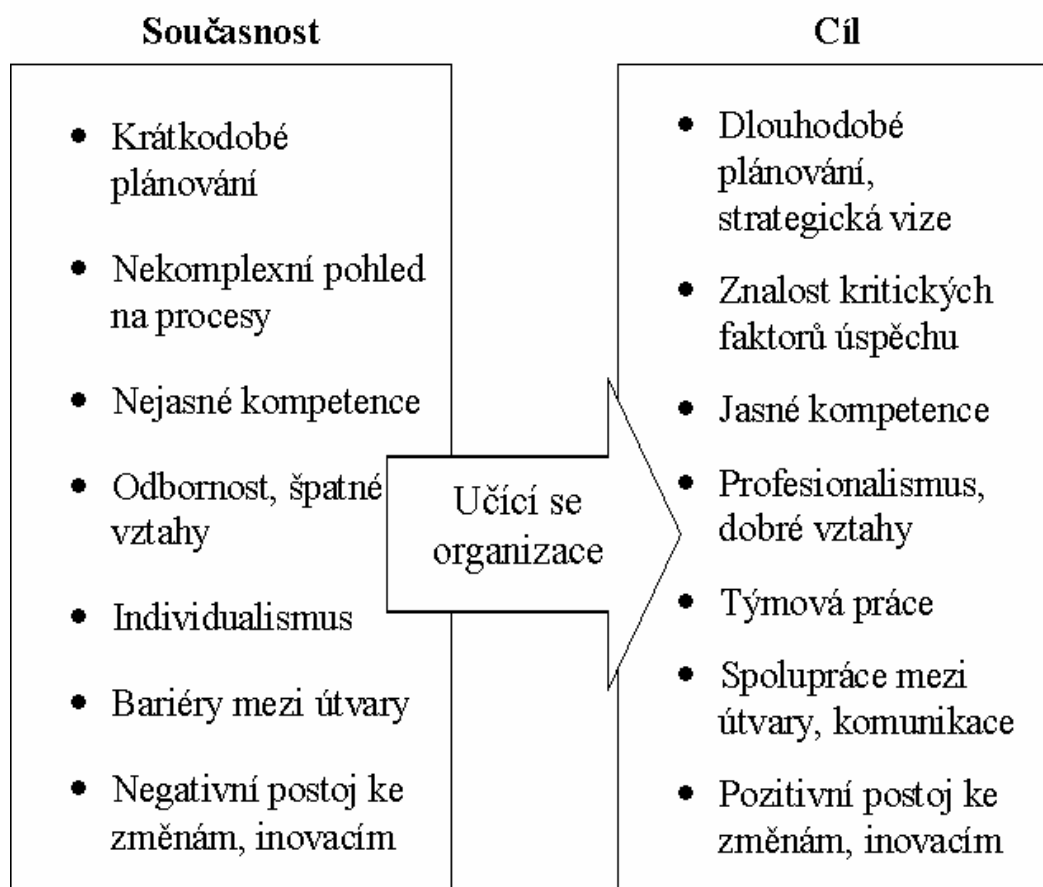
Pokud se však podařilo realizovat předchozích devět kroků, je vysoká pravděpodobnost, že i tento krok bude úspěšný.

## 2.9 Přínos učící se organizace<sup>18</sup>

Učící se organizace znamená vždy vyšší přínos než učící se jednotlivci. Přínos učící se organizace lze očekávat ve zlepšení ekonomiky, zlepšení kvality poskytovaných služeb a produktů, zlepšení image, zvýšením konkurenceschopnosti, zvýšení spokojenosti a loajality zaměstnanců, ale i spotřebitelů, apod.

Přínos učící se organizace lze také znázornit následujícím obrázkem, který ukazuje, jaké následky může mít ujasnění si hlavních cílů organizace.

**Obrázek č. 1: Změny potřeb v učící se organizaci**



Zdroj: Hurná, S., Železník, O.: Kultura firmy a učící se organizace. Moderní řízení. č. 6/2002. <http://modernirizeni.ihned.cz/>, ISSN 1213-7693.

Možnost mít radost z vykonávané práce a kvality poskytovaných služeb, které zvyšují celkovou kvalitu života, je také jedním z hlavních přínosů učící se organizace. Zajímavější a zábavnější styl práce dělá lidi šťastnějšími a obohacuje jejich život. Učící organizace dává lidem naději, že věci mohou být lepší než jsou. Poskytuje jim bezpečné místo pro upřímné vyjadřování svých názorů a rozvoj osobnosti. Stejně tak i oceňuje

<sup>18</sup> Zdroj Kostroň, K.: Region jako učící se organizace. Diplomová práce. ESF MU v Brně. Brno, 2003. a Tichá, I.: Učící se organizace. Studijní text PEF ČZU v Praze. Praha, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>

jejich názory, nápady a inovativní přínosy bez ohledu na jejich hierarchickou pozici v organizaci.

Zlepšení lze pozorovat v oblasti výkonnosti, vztahy se zákazníky, kvality poskytovaných produktů a služeb, inovacích, schopnosti řízení změn, komunikaci, růstu nezávislosti a svobody, vzájemných závislostech, růstu kvality života zúčastněných osob. Učící se organizace přináší organizaci možnost zjistit kým je, kam chce směřovat a nadefinovat si mez kvality života, které chce dosáhnout. Rozvíjí její profesionalitu a zodpovědnost za poskytovaný výkon, podporuje nejvyšší úroveň kvality služeb a produktů a především veřejnou důvěru klientů.

## 2.10 Omezení a kritiky učící se organizace

Nejčastější problém se nachází v samotném pojmu „učící se“, jehož pravý význam je mnohými nepochopen. Nelze si představit učící se organizaci, ve které třikrát týdně probíhá organizovaná výuka. Protože pravý význam tohoto výrazu není v hodinách strávených učením se pouček a teorie obsažených v knihách. Zde jde o naučení se vnímat své okolí různými pohledy, o odhodlání být jeho součástí a o aktivitu vedoucí ke vzniku nových inovací a k rozvoji celé organizace.

Vzhledem k tomu, že hlavním zdrojem učící se organizace je lidský faktor, je pochopitelné, že kritická místa učící se organizace budou vycházet ze samotných vlastností tohoto faktoru. Organizace pak narážejí na problémy vyplývající většinou z egoismu, ale i ze syndromu maloměšťačství, který lze pozorovat i ve velkých městech a velkých organizacích. Učící se organizace není jen o školení managementu, ale o učení se a participaci všech jejích členů. V každé organizaci lze pozorovat možné stinné stránky, které mohou být tvořeny dvěma aspekty:

- Neformální aspekt, tvoří ho ta část organizace, která je skryta zrakům veřejnosti. Neformální aspekt doplňuje v organizaci formální struktury a procesy organizace. Nemusí být nutně vnímán negativně, protože přispívá např. k efektivnímu fungování organizace. Díky neformálním vazbám však může docházet v organizaci k prosazování individuálních nebo dílčích zájmů.
- Aspekt negativní stránky organizace, který může být důsledkem zveličeni, deformace nebo degenerace dobrých a pozitivních kvalit. Lze na něj narazit v situacích charakteristických snahou vzbudit nadprůměrný výkon, se silou pozitivní totiž roste i potenciál síly negativní.

Neformální aspekt organizace si lze představit na příkladu plovoucí kry ledovce. Vrchní a viditelná část může představovat racionální a logickou sféru (formální aspekt), do které směřuje úsilí většiny manažerů a která je obvykle bezproblémově zvládnána. Stejná snaha by ovšem měla být také věnována skryté části nacházející se pod hladinou. Neformální aspekty, určité stinné stránky organizace, jsou velmi zřetelné například při srovnávání podnikové rétoriky se skutečnými zkušenostmi lidí. I přes to, že organizace veřejně proklamuje, že „lidské zdroje jsou jejich nejhodnotnějším majetkem“, lze se po srovnání s realitou setkat s názory, že „lidé jsou nahraditelní“, „jsou cenní, jako jejich výsledky doposud“ a dalšími.

Stinné stránky organizací lze potom nalézt v oblastech jako jsou organizační kultura, osobní styl, sociální systémy organizace, organizační politika a v dalších.

Senge svoji teorii pěti disciplín postavil na zákonitostech přírodních věd, které přinesl fyzik David Bohm a na dalších nesystémových přínosech v teorii řízení organizací jeho předchůdců<sup>19</sup>. Sengemu bylo vyčítáno, že jeho pět disciplín, na kterých postavil základ učící se organizace, je spíše myšlenkovou teorií než pragmatickou kostrou a návodem pro tvorbu učící se organizace. Jeho doporučení jsou abstraktní a hodně otázek zůstává nezodpovězeno. Na druhou stranu koncept pěti disciplín přináší Sengeho originální pojetí, ve kterém sjednotil jednotlivé přístupy k organizacím v jednotný systémový pohled, díky kterému je možné získat konkureční výhodu projevanou mimo jiné např. zvyšováním kvality poskytovaných služeb a produktů.

## 2.11 Učící se organizace je realitou

Koncept učící se organizace už dávno není jen „teorií na papíře“. Jeho užitečnost pochopily vedle organizací soukromého sektoru i organizace sektoru veřejného, které jeho zásady postupně uvádějí v život ve snaze o zlepšení svého výkonu a kvality poskytovaných veřejných produktů a služeb.

Jedním z mnoha případů může být příklad strategie učení se organizací veřejného sektoru ve státě Alberta v Kanadě<sup>20</sup>. Některé organizace veřejného sektoru zde zakládají Fond učení se. Tento fond je určen na podporu rozvoje schopností zaměstnanců a na zlepšení jejich zaměstnatelnosti (práceschopnosti) a to jak uvnitř, tak i vně veřejného sektoru. Zásadní odlišností od fondů podobného typu je jeho primární zaměření na zaměstnance a ne na jejich pracovní úkoly. Je doplňkem podpory, které investují do této oblasti jednotlivá oddělení organizací. Přesnou strukturu a parametry Fondu učení se určuje nejvyšší odpovědná osoba – ministr nebo jeho náměstci. Zaměstnanci mohou např. čerpat prostředky na vzdělávací programy, konference, symposia nebo na internetové předplatné odborné literatury a na nákup knih, na členství v profesních organizacích, na počítačové vybavení a další.

V různých organizacích jsou různé systémy přidělování podpor z Fondu učení se. Prvním způsobem je určení přesné částky na určité období, které může jednotlivý zaměstnanec vyčerpat. Druhým způsobem, který je využíván v kanadské provincii Ostrov prince Edwarda, je zaměstnanecká správa fondu. Organizace každoročně vyčlení do fondu dané množství finančních prostředků. Vrcholové vedení organizace určí základní podmínky pro používání prostředků. O konkrétním použití prostředků však rozhoduje zaměstnanecká správní rada. Zaměstnanec, který má zájem o čerpání prostředků, musí předložit zaměstnanecké správní radě svou žádost a pokud splní předem daná kritéria, rada jeho žádosti vyhová. Žádosti jsou vyřizovány v pořadí, ve kterém jsou doručovány, až do vyčerpání prostředků fondu.

S implementací Fondu učení pomáhá jednotlivým oddělením personální oddělení. Fond učení se zaměstnanci přijali s nadšením. Dovoluje jim plánovat si svůj osobní rozvoj podle vlastních potřeb.

---

<sup>19</sup> Chacon, E.: Organizational Learning or Learning Organization: From theory to practice. Université des Sciences Sociales, Toulouse, 2004. <http://lirhe.univ-tlse1.fr/publications/notes/396-04.pdf>

<sup>20</sup> Towards a Learning Organization in the Alberta Public Service: A Corporate Learning Strategy. 1996.

Druhým příkladem je veřejná správa v kanadském státě Ontario, která prošla v 90. letech 20. století transformací. Šlo o to udržet stejnou kvalitu veřejných služeb pro občany a kvalitní pracovní prostředí pro zaměstnance. Veřejné organizace se snažily o dosažení rovnováhy a udržitelnosti. Prostředkem k těmto cílům byla péče o udržení si schopných manažerů, kteří mají talent, motivaci, schopnosti a kvalifikaci k poskytování výborné úrovně veřejných služeb. Dalším krokem bylo posílení otevřenosti veřejných organizací k občanům.

K dosažení těchto cílů využilo ontarijské Ministerstvo dopravy koncept učící se organizace. Konkrétně šlo o zlepšení informačních služeb v oblasti dopravní situace. Tato služba je občanům poskytována 24 hodin denně a využívá ji přibližně 6 % obyvatel. V roce 1999 se přes Ontario přehnala silná sněhová bouře, která ochromila dopravu v celé oblasti. Tehdy se ukázaly možnosti informační služby jako nedostatečné. Do té doby spolehlivá a ne příliš využívaná služba si nedokázala poradit s náhlým nárůstem poptávky.

Na základě této zkušenosti se manažer služeb pro zákazníky rozhodl pro aplikaci učící se organizace. Snažil se využít kritické situace a poučit se z ní do budoucna. Proběhla analýza požadavků zákazníků a diskutovány byly možnosti nových řešení. Zásadní změna nastala v přístupu zaměstnanců. Dříve velmi individualizované pracovní prostředí se změnilo v budování týmu. Pracovníci nově sdíleli znalosti. Do procesu zlepšování byli zapojeni i zákazníci, kteří byli průběžně dotazováni na kvalitu a rozsah poskytovaných služeb. Tento neustálý proces umožnil průběžné zlepšování služeb. Využitelnost služby se zvedla ze 6 % na průměrných 98,8 %, internetové stránky začalo využívat denně přibližně 2 000 návštěvníků, zavedena byla možnost podávání informací prostřednictvím faxu a e-mailu, systém byl také obohacen o nový telefonní systém, který je schopen v případě potřeby využít o dalších 20 telefonních linek více než za obvyklých situací. Všechny služby jsou poskytovány ve dvou jazycích – v angličtině a francouzštině. Princip učící se organizace zde měl velmi silný vliv na zvýšení kvality poskytované služby.

Učící se organizace je jedním z nových trendů teorie řízení. Je vedena snahou o zvýšení kapacity učit se, adaptovat se a měnit se prostřednictvím lidí, kteří se učí. Jak již bylo několikrát zmíněno, učení jednotlivců negarantuje učící se organizaci. Jde o to, aby řídicí pracovníci pochopili tuto radikální změnu myšlení a kultury organizace. Změna podnikové kultury, představ, přístupů a hodnot je celým jádrem teorie učící se organizace.

Charakteristickými činnostmi, dle kterých lze, mimo jiné, učící se organizaci rozpoznat, jsou existence a využívání zpětné vazby, tvorba učících se aliancí, rozvoj vnějších kontaktů, existence rozmanitých systémů odměňování, sdílení významných informací, existence vedení a vize organizace.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Zdroj Larsen K., McInerney, C., Nyquist, C., Santos, A., Silsbee, D.: Learning Organizations. 1996. <http://home.nycap.rr.com/klarsen/learnorg/>

V učící se organizaci by měli být jednotlivci schopni postupně analyzovat, co je třeba udělat pro zlepšení celkové situace v organizaci, nacházet řešení, iniciativně nabývat nových znalostí a zkušeností a být ochotní si je navzájem předávat. Pracovníci tedy nečekají jen na příkazy od nadřízených, ale sami usilují o to přispět ke společnému cíli. Pociťují sounáležitost k firmě a nehledí na sebe jen jako kolegové, ale jako lidé se svými běžnými problémy. Musí se sami motivovat k výkonu, kterého chtějí dosáhnout. Úkolem managementu by měla být jejich podpora a odstraňování bariér, které brání pracovníkům podávat plný výkon.

V komerčních firmách vzniklo v průběhu posledních padesáti let mnoho nových, myšlenkově neotřelých manažerských metod, jako např. teorie lidských vztahů, teorie systémů, strategického plánování, metod zlepšování kvality a dalších. Každá z nich má zcela pochopitelně jak svá pozitiva tak svá omezení. Očekávání vkládaná do těchto teorií se obvykle nenaplnila zcela. Proto je vhodné položit si otázku, zda stejný osud čeká i učící se organizace? Těžko všechno nové zavrhovat bez předešlých výsledků. Nelze říci, že by každá z výše uváděných metod byla úplným fiaskem a neměla žádné pozitivní výsledky. Každá vnesla skutečně něco nového, co mnoha organizacím pomohlo v dosahování jejich cílů. Učící se organizace se od zmiňovaných metod liší už tím, že její realizace musí probíhat zevnitř. Je založena na cílech, chuti, vůli a aspiracích svých členů, kterých se bezprostředně týká. Oni sami by tedy měli mít vysokou motivaci na úspěchu učící se organizace.

Učící se organizace není jen příkazem odněkud, který musí být vykonán ve správný čas a na správném místě a pak třeba úspěšně opuštěn. Součástí této teorie je navíc i pokus o identifikaci a pojmenování jejích nejčastějších chyb (sebereflexe), což je také další možná cesta k jejímu úspěchu. Učící se organizace směřuje ke zdravému a příjemnému místu, přizpůsobenému k životu a učení lidských bytostí. Je to neustálý proces změny kultury organizace a průběžného zlepšování jednotlivců. Učící se organizace by mohla být jednou z možných cest zvyšování výkonnosti i organizací veřejného sektoru.

## Literatura:

- [1] A Learning Organization. In Building the Ontario Public Service for the Future: Good People Doing Great Jobs. Framework for Action 2001: Good People Doing Great Jobs. Queen's Printer for Ontario. Ontario, 2002. [http://www.ontariodelivers.gov.on.ca/english/virtual\\_library/framework2001.pdf](http://www.ontariodelivers.gov.on.ca/english/virtual_library/framework2001.pdf)
- [2] HURNÁ, S., ŽELEZNÍK, O.: Kultura firmy a učící se organizace. Moderní řízení. č. 6/2002. <http://modernirizeni.ihned.cz/>, ISSN 1213-7693
- [3] CHACON, E.: Organizational Learning or Learning Organization: From theory to practice. Université des Sciences Sociales, Toulouse, 2004. <http://lirhe.univ-tlse1.fr/publications/notes/396-04.pdf>.
- [4] JAROLÍMKOVÁ, A., ROUS, V.: Systémová podpora „učící se organizace“. In INFORUM 2004: 10. konference o profesionálních informačních zdrojích. Praha, 2004.
- [5] KARASH, R.: Why a Learning Organization? 1995. <http://world.std.com/~lo/WhyLO.html>
- [6] KOSTROŇ, K.: Region jako učící se organizace. Diplomová práce. ESF MU v Brně. Brno, 2003.
- [7] KOSTROŇ, L.: Univerzita jako Učící se organizace. Studijní text FSS MU v Brně. Brno, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>
- [8] LARSEN K., MCINERNEY, C., NYQUIST, C., SANTOS, A., SILSBEE, D.: Learning Organizations. 1996. <http://home.nycap.rr.com/klarsen/learnorg/>
- [9] PECK, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1.
- [10] PITRA, Z.: Učící se organizace: Utopie nebo výhoda? Hospodářské noviny, Praha 26. 8. 2002. [http://hn.ihned.cz/2-11406020-500000\\_d-05](http://hn.ihned.cz/2-11406020-500000_d-05)
- [11] RESCHENTHALER, G., B., THOMPSON, F.: The Learning Organization Framework and the New Public Management. St. Galen, 1996. <http://www.inpuma.net/research/conference/Papers/thompsodoc>
- [12] SARAN, P.: The Government as Learning Organization: A Cross-Cultural Model. IAS. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN014365.pdf>
- [13] SENGE, P., M.: Piata disciplína manažmentu. Open Windows. Bratislava, 1995. ISBN 80-85741-10-5.
- [14] TICHÁ, I.: Učící se organizace. Studijní text PEF ČZU v Praze. Praha, 2000. <http://fss.muni.cz/~kos>
- [15] Towards a Learning Organization in the Alberta Public Service: A Corporate Learning Strategy. 1996.
- [16] Transforming Public Service for the 21st Century: An Ontario Perspective. Ontario Public Service Restructuring Secretariat Cabinet Office. 2000. [http://www.ontariodelivers.gov.on.ca/english/virtual\\_library/trans.pdf](http://www.ontariodelivers.gov.on.ca/english/virtual_library/trans.pdf)

### 3. NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management<sup>22</sup> je propagován jako jedna z alternativních možností řízení organizací veřejné správy a chápán jako pružný soubor obecných nástrojů či pravidel aplikovatelných v každé státní či politické koncepci. Tento myšlenkový proud se orientuje na aplikaci metod řízení známých z privátního sektoru na sektor veřejné správy. Revolučnost tohoto přístupu bývá spatřována ve změnách zaváděných do byrokraticky motivovaného řízení ve veřejné správě, kdy jsou ustálená pravidla řešení veřejných potřeb inovována o „tržní principy a prvky“.

Základ konceptu tvoří především orientace na výstupy, a to jak z pohledu jejich efektivnosti tak i kvality. Snaha o dosažení kvalitní veřejné služby nebo produktu při maximální možné efektivnosti<sup>23</sup> se prolíná celým konceptem. Zavádění tržních principů do řízení veřejné správy však přináší i zvýšené požadavky na etiku představitelů a zaměstnanců veřejného sektoru a také na jejich otevřenější a vstřícnější přístup k občanům. Pro dosažení a udržování kvalitních výstupů je nutné zvyšování kvalifikace zaměstnanců ve veřejných organizacích.

New Public Management se tedy snaží o prosazování hodnot odmítajících zbytečný centralismus, byrokracii a autoritářské až povýšené vystupování zástupců veřejné správy vůči občanovi, které jsou obvykle důsledkem selhání modelu byrokracie<sup>24</sup>. Je však třeba také zdůraznit, že koncept nelze díky jeho zásadně teoretickým základům aplikovat bez výhrad na jakoukoliv organizaci veřejné správy. Je spíše představován jako soubor různých nástrojů, které lze v organizaci použít při splnění stanovených podmínek. „Pro úspěšné řízení organizací totiž neexistuje žádný zaručený vzorec nebo postup.“<sup>25</sup> Aplikace modelu v některých státech je proto obtížná, ne však nemožná (myšleno vzhledem k výchozím státovým podmínkám).

Koncept je zaměřen mikroekonomicky a vychází z principů nové institucionální ekonomie, která se mimo jiné zabývá novými administrativními principy jako jsou testovatelnost, volba uživatele, transparentnost, uzavřená koncentrace, pobídkové struktury.

Do řízení veřejné správy se prosazují poznatky obecné teorie řízení i praktického managementu tržního prostředí. Jako příklad lze uvést kontraktování, platby závislé na výkonu atp. Úspěšnost užití těchto poznatků je z velké části závislá na schopnosti brát v potaz specifika institucí veřejného sektoru. Do konceptu vstupují poznatky z dalších vědních oblastí. Najdeme zde například nauku o podniku (především prosazování struktur koncernu s operativní autonomií), marketing (orientaci na produkt a

---

<sup>22</sup> Tento pojem se do češtiny obvykle nepřekládá. A pokud ano, pak jako nové řízení veřejné správy nebo také jako nové, na službu orientované, řízení organizací veřejné správy. V textu bude často uváděna pouze zkratka konceptu - NPM.

<sup>23</sup> Efektivnost je zde představována především omezením plýtvání veřejnými výdaji a zvýšením výkonnosti zaměstnanců veřejného sektoru - zdroj Minoque, M.: Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices. Institute for Development Policy and Management. Manchester, 2000. <http://idpm.man.ac.uk/idpm/ppm15.htm>

<sup>24</sup> Škarabelová, S.: Nové trendy v řízení organizací veřejné správy. In Rektořík J., Šelešovský, J. a kol.: Jak řídit kraj město a obec: rukověť územní samosprávy. IV. díl, Strategie komunikace řízení. MU Brno, 2002.

<sup>25</sup> Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1. s. 159.



spokojenost zákazníků), management veřejného sektoru (změny řízení k orientaci na cíle, smlouvy o provedení práce), management služeb a kvality (controlling, audit, hodnocení) a pochopitelně obecný management (orientace na zákazníka, efektivnost).

Jedním z principů reformy NPM je vytváření semi-autonomních agentur poskytujících veřejné služby a produkty. Hlavním argumentem pro vznik nové formy organizací je fakt, že to umožní poskytovatelům lepší soustředění se na efektivní produkci kvalitních služeb. Vytvořením „výkonných agentur“ je stát nucen vyjasnit přesně cíle, na základě kterých agentury ví, co se od nich požaduje a mohou to pak snáze vytvořit. Vlády díky tomu, že si ujasní jaké služby budou kde a kým a v jakém rozsahu poskytovány, se mohou lépe, precizněji a koncepčněji soustředit na ustanovování různých sektorových politik. V tomto postupu se zrcadlí i přístup NPM zespoda nahoru.<sup>26</sup>

### 3.1 Pozadí vzniku konceptu

Základy New Public Managementu položila již M. Thatcherová ve Velké Británii, která do britského systému řízení veřejné správy prosazovala požadavky na zvyšování kvalifikace státních úředníků.

Vznik konceptu lze datovat na počátek 80. let 20. století. Motivací ke vzniku byl stále se zvětšující tlak veřejnosti na politické činitele tehdejších mocenských struktur, který měl za cíl systémové snížení daní a veřejných výdajů při současném zachování vysoké úrovně blahobytu a prosperity stejně tak, jako dostupnosti veřejných služeb.

Reformy, které v důsledku těchto tlaků byly realizovány, byly motivovány především ekonomicky. Příčiny jejich vzniku lze spatřovat také v:

- zvyšujících se nárocích na státy blahobytu<sup>27</sup>,
- potřebě snižování veřejných výdajů,
- krizi ekonomických struktur,
- internacionalizaci veřejných záležitostí.

Rozvinulo se několik odlišných manažerských přístupů k řízení ve veřejném sektoru, v závislosti na zemi, ve které byl NPM prosazován<sup>28</sup>:

- Britský přístup se vyvíjel zhruba od šedesátých let po reformách M. Thatcherové. Nejdříve se zaměřoval na zvyšování kvalifikace státních úředníků. Dnes se spíše prosazuje v dobře manažersky zajištěném poskytování veřejných služeb občanům.
- Americký přístup byl multidisciplinární, zkušenosti o moderních metodách řízení přebíral ze soukromého sektoru.
- Evropský kontinentální přístup zase přizpůsoboval navzájem postupně právo a právní normy obsahu funkcí a chování úředníků.

---

<sup>26</sup> Zdroj The New Public Management & its Legacy. Administrative & Civil Service Reform. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>

<sup>27</sup> Stát blahobytu je taková společnost, v níž vláda pozměňuje tržní síly tak, aby chránila jednotlivce před některými náhodnými vlivy a zaručila lidem minimální životní úroveň bez ohledu na jejich tržní důchody.

<sup>28</sup> Wright, G., Nemeč, J.: Management veřejné správy teorie a praxe. Ekopress. 2003. ISBN 80-86119-70-X.

NPM je koncipovaný jako prostředek ke zlepšování efektivity a vnímavosti politických vůdců k potřebám veřejnosti. Jeho původ lze vysledovat v zemích s parlamentními demokraciemi s překvapivě silnou výkonnou mocí, centralizovanou vládou a malým vlivem správního práva.<sup>29</sup>

Reformy ve stylu NPM proběhly nejsilněji na Novém Zélandu, ale také v dalších především anglosaských zemích jako jsou Austrálie, Velká Británie, Kanada, USA. Úspěchy byly zaznamenány i v Nizozemí, Německu, Švédsku, Dánsku, Finsku, Švýcarsku, ve Francii a na Islandu. V posledním desetiletí můžeme zaznamenat i snahy o prosazování principů New Public Managementu v některých rozvojových zemích Afriky (např. Uganda, Ghana) a Střední Ameriky (např. Jamajka) a také v zemích střední a východní Evropy.

Rozdíly zrcadlící se v probíhajících reformách jsou odvislé od zemí, ve kterých probíhaly, jejich odlišných systémech dělby veřejné moci, potřebách a cílech. Například v Německu měla reforma za cíl odlehčit byrokracii deregulací a racionalizací a snížit tak výdajovou stránku veřejných rozpočtů. V Kanadě, Finsku, Francii, Nizozemí a ve Švédsku byl zaveden systém rozpočtování závislého na výsledcích, systém evaluace a taktéž byl upraven systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě při zachování systému státní služby. Významným prvkem byla také decentralizace správních organizací, která se projevovala přenesením pravomocí z ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů blíže k občanovi<sup>30</sup>. Anglosaské země, jako jsou Austrálie, Nový Zéland či Velká Británie, vnesly do odvětví veřejného sektoru soutěživost a tržní mechanismy typické spíše pro sektor soukromý. Jedná se konkrétně o velkoplošné smluvní zadávání služeb, testování služeb prostřednictvím trhu, korporatizované organizační formy, smluvní vztahy s veřejnými zaměstnanci, včetně jejich platové motivace podle výkonu a další. Poslední zemí, která ve významnější míře prováděla reformy ve smyslu New Public Managementu, stojí Spojené státy americké, ve kterých i přes to, že přijaly mnoho reformních iniciativ do veřejného managementu, stále přežívá značná nedůvěra k zavádění tržních mechanismů do veřejné správy.

### 3.2 Východiska konceptu New Public Management

To, že New Public Management byl pro veřejné organizace něčím zcela novým, se dá odvodit i z rozdílů mezi veřejným a soukromým sektorem. Na základě těchto odlišností organizace v jednotlivých sektorech jednají rozdílně. Vzhledem k tomu, že NPM zavádí do řízení organizací veřejného sektoru principy řízení organizací sektoru soukromého, je vhodné si tyto odlišnosti uvědomit. Existují tři základní oblasti, ve kterých se veřejné a soukromé organizace liší.

- Veřejné organizace působí na základě **politicky stanovených potřeb**, nikoliv na základě potřeb určených trhem. Tento rozdíl zvyrazňuje neexistence ziskového motivu u veřejných organizací. I když některé veřejné organizace poskytují služby

---

<sup>29</sup> The New Public Management & its Legacy. Administrative & Civil Service Reform. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>

<sup>30</sup> Z této zásady vychází např. princip subsidiarity, který prosazuje přenesení kompetencí do území tak, aby byl výkon veřejné správy co nejbližší občanovi, ovšem při zachování efektivnosti.

za úplatu, tyto poplatky většinou pouze pokrývají náklady, než aby přispívaly k tvorbě zisku.

- **Ziskový motiv** existující v soukromém sektoru je základem pro **měření výkonnosti**, které není ve veřejných organizacích možné použít. Veřejným organizacím tak chybí jasný systém měření výkonnosti, který by dostatečně odrážel efektivnost a účinnost.
- Management ve veřejném a v soukromém sektoru působí v **rozdílném právním prostředí**. V soukromém sektoru obvykle říkají zákony manažerům jen to, co nesmějí dělat. Ve veřejném sektoru říkají zákony, co manažeři mohou nebo musí dělat. V americkém a britském systému existuje dostatečná volnost pro manažery ve veřejném sektoru, v zemích střední a východní Evropy však právní řád nechává manažerům jen minimální volnost.

Existují však i další rozdíly mezi manažery ve veřejném a soukromém sektoru. Důležitými faktory, ovlivňujícími řízení ve veřejném sektoru, jsou takové hodnoty jako **rovnost a spravedlnost** k občanům. Tyto hodnoty ovlivňují samozřejmě i manažery v soukromém sektoru, ti však kladou větší důraz na **ziskovost** firmy a její rozvoj.

Liší se i **prostředí a způsoby rozhodování**. Mnoho rozhodnutí musí být veřejných, musí se uskutečnit veřejná slyšení, veřejnost musí mít možnost vyjádřit svůj názor. Rozhodování v soukromém sektoru nemusí být veřejné, i když dnes je stále více rozhodnutí rovněž veřejných, např. rozhodnutí o umístění továrny, elektrárny nebo jiných zařízení musí vzít v úvahu názory občanů a dopady na životní prostředí a kvalitu života.

Rozhodování manažerů veřejné správy ovlivňují i **tisk a média**, které pro veřejnost sledují a kontrolují rozhodování veřejných funkcionářů. V bezprostředním zájmu manažerů je získání vlivu na média a vhodně vedená komunikace s nimi.

Snahy o vytvoření nového, na moderních základech postaveného státu přirozeně narážely také na principy byrokracie zakořeněné v rozličných státech různou silou. Významným autorem, který se zabýval byrokracií a jejími principy byl M. Weber<sup>31</sup>. Jeho představa byrokracie spočívala v „magické černé skřínce“, která zprostředkovává výkon státní moci. M. Weber a mnoho dalších význačných autorů postupně vyvinuli celou teorii byrokracie jakožto jeden z přístupů teorie řízení.

Stiglitz zase poznamenává, že chování administrativy a jednotlivých úředníků má velký vliv nejen na efektivnost zajišťování veřejných statků, ale i na jejich druh a na volbu spotřebitelů<sup>32</sup>. Úředníci mají jen omezené finanční podněty pro zvyšování efektivity práce. Částečným důvodem je obtížná měřitelnost kvality práce a nejednoznačnost cílů. Chování byrokracie lze částečně vysvětlit snahou zvětšit spravovaný úřad a nechotou přijímat odpovědnost za rozhodnutí.

Byrokracie také přímo souvisí s principem prosazovaným ve veřejném sektoru, kterým je veřejná volba. Charakteristickým rysem byrokracie totiž je, že se identifikuje se

---

<sup>31</sup> Weber, M.: Autorita, etika a společnost. Mladá fronta. Sociologický časopis. Praha, 1997.

<sup>32</sup> Stiglitz, J., E.: Ekonomie veřejného sektoru. Grada Publishing. Praha, 1997. ISBN 80-7169-454-1.

systemem, a tím může docházet k ignorování veřejného zájmu, resp. skutečného poslání dané organizace<sup>33</sup>. Byrokracie se tak stává specifickou, „do sebe uzavřenou“ zájmovou skupinou, snažící se získat stále větší prestiž. Protože má monopol na informace, může ve veřejné volbě prosazovat taková rozhodnutí, která sledují její preference. O negativěch byrokracie lze psát a studovat mnoho materiálů, což není účelem tohoto textu, proto je zde uvedeno pouze shrnutí toho, v čem klasický model státní byrokracie selhává:

- Neexistuje jasná hranice mezi politikou a správou,
- proces rozhodování často není podřízen technické a ekonomické racionalitě (konflikty, dohody, výměna zájmů státní byrokracie),
- hierarchie a centralizace kombinovaná s formálním často otročským dodržováním pravidel a procesů bez toho, že by měly věcnou opodstatněnost, vede k selháním (vznik zpoždění, neflexibility, neodpovědnost, arogance, nevšímavosti úředníků k zájmům a potřebám občanů),
- byrokracie je charakteristická přístupem „top – down“ (shora dolů), který často produkuje nepřijatelné politiky a neadekvátní rozhodnutí (rozhodování nahore),
- v důsledku velkého rozsahu systému veřejné správy je problematická jeho celková koordinace a může docházet k selhávání komunikačních sítí.

Klasický model veřejné správy byl podroben kritice také z toho důvodu, že neodráží skutečné procesy uvnitř systému. Reformní snahy podle NPM vytvořily naprosto novou administrativní kulturu, lišící se od tradičních byrokratických hodnot. Nové přístupy berou v úvahu faktor lidské motivace. Nahrazení řízení podle pravidel řízením pomocí cílů a výsledků zvyšuje efektivitu a účinnost stejně jako transparentnost. New Public Management se snaží selhání klasického modelu státní byrokracie reflektovat například důrazem na kvalitu a výkon veřejné produkce, který podporuje principy ekonomické racionality a efektivnosti. Koncept se zaměřuje také na uvolňování hierarchických struktur, které mění pravidla a procesy ve veřejné správě. Orientuje se přednostně na přístup „bottom – up“ (zespoda nahoru), čímž přibližuje rozhodování potřebám a přáním občanů.

V závislosti na definici selhání byrokracie byly postupně vytvořeny nové požadavky, které by měl „moderní stát“ splňovat. Došlo se k závěru, že stát:

- nemá být neodpovědný a invazivní – ve významu nezasahování do lidských svobod a vytváření závislostí či řízení činností jednotlivců. (Měl by platit tzv. minimalistický přístup státu k občanovi, člověk by měl být schopen postarat se o sebe sám a teprve když je v pro něj obtížné situaci, má hledat pomoc u státu.),
- nemá být příliš rozsáhlý s přílišnou odpovědností vlády,
- má se snažit odstranit prosazování soukromých zájmů a zájmů privilegovaných skupin.

Na těchto požadavcích je postaven koncept NPM. Jsou zahrnuty v jeho cílech a nástrojích, které koncept využívá. Příkladem může být například prosazování přenesení rozhodovacích pravomocí do území tak, aby veřejná správa byla co možná nejbliže

---

<sup>33</sup> Ochrana, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress. Praha, 2003. ISBN 80-86119-71-8.

občanovi, a také prosazování etických hodnot, které podporují takové hodnoty jako rovnost, spravedlnost a vstřícnost k občanovi.

New Public Management přináší nový pohled na veřejnou správu, kterou chápe spíše jako službu občanům. Oproti tradičnímu modelu vnímá občany jako zákazníky. Vláda k vykonávání některých činností hledá nové partnery (např. orgány místní správy, nevládní organizace, organizace soukromého sektoru) a místo přikazování s nimi navazuje vzájemně výhodnou spolupráci.

### 3.3 Cíle New Public Managementu<sup>34</sup>

NPM má své prvky, které vytvářejí kostru pro jeho fungování a prosazování. Tyto prvky je možné rozlišit ve dvou rovinách, a to v rovině cílů a v rovině prostředků.

Typickými **cíli** NPM jsou:

- **orientace na důsledky** či dopad **poskytnuté služby**, s čímž souvisí odmítnutí řízení vstupu, důraz na stanovování cílů a kontrolu poskytovaných služeb,
- **orientace na zákazníka**, nebo-li podpora služeb a produktů veřejného sektoru, které se zaměřují více než dosud na konkrétní potřeby uživatelů (zákazníků), a sledování spokojenosti s poskytnutými službami,
- **orientace na náklady** spojené s činností organizace veřejného sektoru, a to prostřednictvím sloučení odpovědností za poskytnutou službu a rozpočet,
- **orientace na produkt** založená na myšlence produkování veřejných statků a služeb.

Prostředky vytvářejí kostru pro dosažení cílů. Typickými **prostředky** jsou:

- náhrada pravidel a ustanovení zakázkami a smlouvami,
- oddělení strategických a operativních kompetencí, tj. rozhodování o tom, co “je úkolem” a “jak bude úkol splněn”,
- delegování zodpovědnosti do popředí, aby se tím zvětšil prostor pro iniciativu a kreativitu zaměstnanců veřejné správy,
- organizace, resp. uspořádání veřejné správy v duchu modelu koncernu s decentralizovanými, autonomními správními jednotkami,
- smlouvy o provedení práce, resp. pracovní zakázky a sestavování globálního rozpočtu,
- vytvoření motivačního systému ke zvýšení pracovní výkonnosti úředníků,
- zavedení prvků soutěže do veřejné správy.

Výše uvedené členění na cíle a prostředky NPM má ozřejmit, že mluvíme-li o NPM, máme na mysli dvojí: myšlenkový proud, který usiluje o změnu mentality veřejné správy, a soubor nástrojů, které se snaží o revitalizaci správních procesů. Koncept se pokouší do veřejné správy vnést myšlení soukromého sektoru, a tím v ní uvést do pohybu tržní logiku. Soubor nástrojů usiluje oproti tomu zase o takovou změnu stávajících systémových zákonitostí, která by v rámci veřejné správy umožnila

---

<sup>34</sup> Zdroj Škarabelová, S.: Nové trendy v řízení organizací veřejné správy. In Rektořík J., Šelešovský J. a kol.: Jak řídit kraj město a obec: rukověť územní samosprávy. IV. díl, Strategie komunikace řízení. MU Brno, 2002.

podnikatelské jednání. NPM musí být tedy rozvíjen současně jako soubor nástrojů i jako nové pojetí veřejné správy, protože jedině tak se dají rozpoznat státně politické implikace reformy.

### 3.4 Nástroje New Public Managementu<sup>35</sup>

New Public Management má široké možnosti ke svému uplatňování. Jako každý prostředek řízení má k dispozici několik rozličných nástrojů. Pro úspěch NPM není nutné užití všech zároveň. Reformy ve stylu NPM mohou mít široké cíle díky nimž je možné principy reformy aplikovat velmi ohebně na různé systémy. Neexistuje totiž jediný přístup, který by se dal úspěšně aplikovat kdekoliv. Každá vláda, která se připravuje na reformu, musí důkladně zvážit, jaké nástroje použije a jak je vhodně začlení do systémů řízení veřejných organizací. Za nástroje NPM potom lze považovat:

#### 1. Přenášení kompetencí.

V mnoha zemích vládne konsensus o tom, že centralizovaný systém vládnutí neodpovídá současným potřebám a podmínkám řízení organizací veřejného sektoru. Tento nástroj se vyznačuje vysokou mírou decentralizace v systému. Reformní úsilí se zde soustřeďuje na přenášení kompetencí mezi veřejnými agenturami a/nebo mezi ministerstvy, odděleními a/nebo mezi ústřední vládou a nižšími vládními úrovněmi, případně ziskovým a neziskovým sektorem. Příkladem může být např. vytvoření nezávislých agentur poskytujících dávky, zajišťující vězeňství, statistický úřad, vzdělávání úředníků.

Delegování rozhodovacích pravomocí na regionální a lokální úroveň organizací veřejné správy slouží ke zvýšení motivace pracovníků. Vede k jejich aktivitě, iniciativnosti a kreativitě.

Přínosem tohoto nástroje je zvýšení odpovědnosti manažerů za zajištění kvality veřejných služeb a zvýšení flexibility v rozhodování. Přenesení pravomocí do území blíže k občanovi může také vyvolat růst odpovědnosti občanů – klientů ke tvorbě poptávky po těchto službách a tato poptávka je na místní úrovni lépe zjištělná. Na lokální úrovni jsou také mnohem lépe podporovány možnosti inovací. Informační výhody, které jsou díky vzájemné blízkosti subjektů jak na straně klientů, tak poskytovatelů veřejných služeb a produktů, zvyšují administrativní efektivnost systému poskytování služeb a produktů. Tím se zvyšuje transparentnost a otevřenost vůči problémům a potřebám občanů.

Přibližování se občanovi, decentralizace, způsobuje tvorbu nových výkonově nezávislých oddělení a agentur, což vytváří více prostoru i pro prosazování vlastní personální politiky, oproti většině organizací veřejné správy. Agentury si tak mohou vytvořit vlastní praktiky personálního managementu. Při jejich sestavování by se však měly do určité míry řídit i jistou jednotností v rámci veřejného sektoru (v závislosti na právním systému státu).

---

<sup>35</sup> Zdroj Löffler, E., Ormond, D.: New Public Management: What to take and what to leave. <http://www.clad.org.ve/congreso/ormond.html>

Decentralizace může být provedena několika různými způsoby v závislosti na organizační a institucionální struktuře. Stejně tak záleží na právním rámci státu a správní tradici.

Na druhou stranu musí být přenášeni, ať již výkonných, ale především rozhodovacích, pravomocí dopředu hluboce promyšlené např. vzhledem k možným výhodám z rozsahu vznikajících při poskytování veřejných služeb a produktů na vyšší úrovni nebo ke zbytečně vynaloženým nákladům na vznik nových mezivládních úrovní (úřadů) či jejich stěhování.

## **2. Rozpočtování**

Celý koncept NPM je charakteristický přechodem přístupu od „top – down“ (shora – dolů) k principu „bottom – up“ (zespoda – nahoru).

Celkový rozpočet organizace funguje na základě kontraktů, jedná se o kontraktování uvnitř veřejného sektoru, kdy jsou zpravidla vytvářeny kvazitrhy s cílem vytvořit mezi organizacemi konkurenci a motivovat je ke zlepšování svých výkonů. Součástí kontraktu je potom specifikace očekávaných, kontraktovaných podmínek a parametrů výstupů organizace a s organizací je pro dané období sjednána celková částka, která jí bude k dosažení těchto výstupů s dohodnutými parametry poskytnuta. Záleží na vedení organizace jak prostředky použije, pokud dodrží sjednané podmínky pro svou činnost. Tento celkový rozpočet se velmi často používá při řízení nezávislých agentur, které vznikly jako jedny z rozpočtových organizací a jsou manažersky řízené. Vedle toho s sebou New Public Management přinesl také orientaci na výkon organizace a s tím spojené výkonově orientované rozpočtování. Více viz kapitola č. 6 Rozpočtování.

Tento přístup zvyšuje možnosti vládní kontroly nad agregátními výdaji a podporuje realokaci zdrojů, v důsledku čehož může docházet i k úspěchům stabilizačních kroků týkajících se střednědobých deficitů a redukce zadluženosti.

Důležitou záležitostí je také to, jak je strukturováno rozpočtové právo, zejména jaká je požadovaná úroveň podrobnosti rozpočtů pro legislativní kontrolu. Podstatné jsou také požadavky kladené na srozumitelnost prezentovaných údajů o rozpočtu.

Přínosem je zde opět zvýšení transparentnosti systému, kdy občan může pomocí upřesnění své poptávky kontrolovat efektivnost využívání veřejných prostředků. Stejně tak i veřejná správa zveřejňováním těchto druhů rozpočtů ukazuje svoji otevřenost vůči skutečným problémům a potřebám občanů. Výhodné je i zvýšení rozhodovacích, řídicích a kontrolních možností pro samotnou veřejnou správu, která tak má více prostoru pro samotné vládnutí, vedení a spravování.

## **3. Personální management**

Vzhledem k tomu, že NPM je zaměřen manažersky, jeho hlavním zdrojem bude právě lidský faktor a jeho řízení. S tím přímo souvisí prosazovaná politika personálního managementu, která se stává významným nástrojem v řízení celé organizace. Díky správně prosazované personální politice a personálnímu řízení může docházet k redukci nepotřebných míst a propouštění nepotřebných úředníků.

Hodně pozornosti bylo věnováno rozhodování o platech. Flexibilita v personálním řízení může být spatřována v klasifikačních systémech práce, mobilitě, podmínkách zaměstnávání, procesu přijímání pracovníků, pracovních podmínkách. Flexibilita odměňování je sama o sobě komplexní oblastí. Je závislá na úrovni vyjednávání platů, decentralizaci řízení výdajů na platy, flexibilitě platů určených centrální úrovní, flexibilitě v porovnávání s platy v soukromém sektoru.

Flexibilita v odměňování může vést k vytvoření motivačního systému, a tím ke zvýšení pracovní výkonnosti pracovníků ve veřejné správě. Typickým motivačním prostředkem se mohou stát například smlouvy o provedení práce či pracovní zakázky. Nevýhodou flexibility v odměňování se může stát zvětšení prostoru pro zneužívání systému a snížená možnost kontroly, která se lépe provádí u centrálně stanoveného systému odměňování. Zavedení určité míry svobody rozhodování do platů v decentralizovaných organizacích klade také vyšší požadavky na etiku.

Při prosazování prvků konceptu NPM většinou dochází ke zvyšování kvality poskytovaných veřejných produktů a služeb. Toto zvyšování je díky transparentnosti lépe viditelné i pro zaměstnance, kteří se na něm mohou přímo podílet. To samozřejmě také může zvyšovat jejich motivaci k další „dobré“ práci. Stejně tak zlepšení kvality pozorují i občané – klienti, kteří si pak více vážou práci pracovníků ve veřejném sektoru a zvyšují tak jejich kredit (veřejné uznání za dobře poskytované služby).

#### **4. Mechanismy tržního typu**

Jsou typickým prostředkem NPM, na kterých je zřetelné zavádění prvků soutěže do veřejné správy, což je základem, podstatou New Public Managementu. O mechanismy tržního typu se jedná, pokud je přítomná alespoň jedna významná charakteristika trhu (např. konkurence, oceňování, peněžní pobídky, atd.). Nástrojů tržního typu je několik a mají velmi rozličné využití.

##### **• Contracting out<sup>36</sup>**

V češtině se můžete setkat s tímto pojmem v podobě „kontraktování“<sup>37</sup>. Jeho podstatou je, že část služeb, které si původně zajišťoval veřejný sektor sám, pro něj nyní zajišťuje soukromý sektor. Zjednodušeně řečeno organizace veřejné správy uzavře kontrakt (zakázku, smlouvu) se soukromou organizací na zajišťování nějakého produktu či služby ve stanovené kvantitě a kvalitě. Mezinárodní studie<sup>38</sup> ukazují permanentní tvorbu nákladových úspor kolem 20 % při zachování či zlepšení úrovně služeb. Rozsah kontraktování je v jednotlivých zemích různý. Shoda v nákladových úsporách panuje u podpůrných služeb, jako jsou např. údržba a úklid budov, zásobování, reprografické služby. V USA je kontraktování tradiční při zajišťování bezpečnosti obyvatelstva, kde prostřednictvím tohoto nástroje fungují například hasiči. Ve Velké Británii je nástroj využíván pro služby vězeňství a v Austrálii zase pro zajišťování služeb pro

<sup>36</sup> Tento nástroj bude podrobněji rozebrán v kapitole č. 4, která se věnuje veřejno-soukromému partnerství.

<sup>37</sup> V souvislosti s kontraktingem bývá také zmiňován outsourcing. Více o outsourcingu např. viz Fanta, P., Šumpíková, M.: Outsourcing ve veřejném sektoru – forma partnerství s privátním sektorem. In Veřejný a soukromý sektor – partnerství a spolupráce. ESF MU. Brno, 2005.

<sup>38</sup> Zdroj Löffler, E., Ormond, D.: New Public Management: What to take and what to leave. <http://www.clad.org.ve/congreso/ormond.html>. Uvádí se zde nejlepší výsledky úspor nákladů vzniklých v důsledku kontraktování, které dosáhly v USA 20 %, ve Velké Británii 20 %, v Austrálii 15 – 20 %, ve Švédsku 9 – 25 %, na Islandu 20 – 25 % a v Dánsku 5 – 30 %.



nezaměstnané. Veřejné služby, které dříve byly zajišťovány vysloveně veřejnými organizacemi jsou nyní zabezpečovány prostřednictvím kontraktování i v dalších zemích, např. na Novém Zélandě, v Dánsku, Švédsku a na Islandu.

- **Performance Contracting**

V češtině též jako výkonové kontraktování. Pokouší se vyjasnit a formalizovat vztahy mezi organizacemi veřejného sektoru navzájem. Příkladem jsou uzavřené dohody mezi dvěma různými organizacemi veřejného sektoru bez ohledu na to jestli se jedná o organizace v linii horizontální či vertikální. Jedna strana specifikuje v kontraktu úroveň zdrojů poskytnutou druhé straně a typ, kvalitu a kvantitu výkonů za určitý čas. Druhá strana si určí finanční rámec. Smlouvy však mohou být i mezi institucí veřejného sektoru a občany – klienty. Výkonové kontraktování nutí obě strany vstoupivší do dohody specifikovat cíle a vstupovat do vzájemného dialogu.

V některých zemích je zvažováno, zda by se nezávazné výkonové kontrakty mohly či měly stát právně vynutitelnými. Při jejich nedodržení totiž existuje riziko zvýšení celkových nákladů výdaji na případné soudní spory. Problémem uzavírání kontraktů, zaměřených na výkon mezi organizacemi ve vertikálních vztazích, je také možnost vzniku nové hierarchizace ve veřejném sektoru, která vede k dalšímu nezamýšlenému rozdrobení organizací veřejného sektoru.

- **Platby uživatelů**

Cílem tohoto nástroje není jen pokrytí nákladů uživateli, ale především dosažení efektivnosti a účinnosti veřejných služeb. Tento nástroj je postaven na základním předpokladu, že je-li stanoven za službu nebo produkt nějaký poplatek, pak je využívá jen ten, kdo má o ně opravdový zájem. Občan – klient tím, že za službu platí, vytváří tlak na jejího poskytovatele ve smyslu zvyšování či alespoň udržování její kvality. Díky tomu také uživatelé služeb mají větší sílu v systému. A platby za služby a produkty zase zpětně umožňují zvyšování či udržování kvality tím, že přinášejí do systému dodatečné finanční prostředky. Nástroj je poměrně běžně využíván k poskytování služeb statistickými úřady. Statistický úřad tak vytváří jen sestavy, o které je skutečně zájem, a uživatelé vytvářejí díky platbám jen reálnou poptávku a mají možnost ovlivňovat rozsah a zaměření poskytovaných výstupů. K realizaci uživatelských plateb, konkrétně k určení výše plateb, je třeba používat vhodný systém účetnictví a pružnost v řízení.

- **Poukazy, stvrzenky (vouchers)**

Systém je charakteristický zaváděním poukazů a kvazi-poukazů k využívání veřejných služeb či produktů. Jednotlivec zde obdrží (buď na základě platby nebo díky transferům) nárok na zboží či službu, který může uplatnit u určitého specifikovaného okruhu dodavatelů, čímž dochází k omezení volby spotřebitele. Je to jeden z možných způsobů jak redistribuovat příjmy mezi občany, protože charakteristickým znakem poukazů je jejich nepřenositelnost mezi spotřebiteli, a nezaměnitelnost s penězi. Nástroj zlepšuje nákladovou efektivitu a nutí ke konkurenci mezi dodavateli služeb. Díky tomu, že zákazník má možnost volby mezi různými dodavateli služeb, zlepšuje se i alokační efektivita. Tento nástroj není využíván často. Příležitosti k využívání lze spatřovat například při poskytování vzdělávání, péče o děti či starší občany, zajišťování ubytování pro chudé nebo při provozování pečovatelských domů.

- **Benchmarking<sup>39</sup>**

Představuje metodu, která umožňuje podat informace o kvalitě činnosti na základě srovnání služby správní jednotky s jinou jí odpovídající jednotkou či soukromým podnikáním, která z nich určitou službu poskytuje nejlépe. Slovo benchmarking je složeno z anglických slov „bench“ (= lavice, soudní lavice, soudce) a „mark“ (= cíl, norma, měřítko, metr „pro něco“, okruh, vyjádření). V nauce podnikového hospodářství představuje benchmarking metodu, která umožňuje srovnat určitou oblast s jinou, jí podobnou oblastí. Přitom má být pro každou z dotyčných oblastí prostřednictvím křížových srovnání vybrána ta momentálně nejlepší oblast. Tímto způsobem se přijde na to, jak má být příslušný úkol co nejlépe proveden. Benchmarking představuje tedy orientační veličinu, kterou se měří kvalita poskytnuté služby.

- **Nejlepší praxe (Best Practice)**

Úzce souvisí s předchozím nástrojem. Jedná se o nejúspěšnější provozní standard nebo strategii, které jsou v odvětví dostupné. Nejlepší praxí jsou metody nebo přístupy v oblasti vedení, řízení nebo provozu, které vedou k výjimečné výkonnosti. Jde o relativní pojem, ne o absolutní standard.

## **5. Controlling**

Předpokládá existenci interních nebo nezávislých vnějších grémií, která pravidelně prověřují služby organizací veřejné správy a jejich působení, a navrhnou, pokud je to nutné, možná zlepšení. Controlling není až tak nástrojem, ale je spíše součástí řízení a jeho obsahem jsou formulace cílů, plánování a řízení. Orientuje se na proces, tj. ve všech fázích poskytování veřejných služeb shromažďuje data, zpracovává je a interpretuje je povolaným pro potřeby podpory řízení. Proces controllingu v podstatě tvoří následujících pět fází – definování cílů, plánování, kontrola (stavu “má být – je”), analýza odchylek od žádoucího stavu a z toho vyvozená nápravná opatření.

Použití nástrojů k prosazování hodnot a cílů NPM je v jednotlivých zemích různé. Mohou být použity rozdílným způsobem i v rozličných kombinacích. Těžko lze pak odhadovat jejich vzájemné působení a dopady.

### **3.5 Podmínky pro aplikaci konceptu**

Zásadních předpokladů pro úspěšnost reformy ve stylu New Public Managementu, které musí daný územní celek splnit, je hned několik. Především je to stabilizovaná veřejná správa na určité úrovni. Dále pak fungování rozmanitých mechanismů při poskytování různorodých veřejných služeb a produktů v jednotlivých odvětvích veřejného sektoru. Podstatnou je také existence kvazitrhů, kde lze nalézt jak veřejné, tak i soukromé poskytovatele veřejných služeb. Neodmyslitelným aspektem jsou i funkční kontrolní mechanismy propustující všechny úrovně veřejné správy. V neposlední řadě je třeba zmínit i určitý dostatečný etický standard společnosti a především zaměstnanců ve veřejných službách. Pokud stát není schopen tyto předpoklady splnit, riskuje, že reformy ve stylu NPM budou neúspěšné a zbytečně nákladné. Vždy je však dobré jednotlivé předpoklady při aplikaci reformy nadále podporovat.

---

<sup>39</sup> Tento nástroj bude podrobněji rozebrán v kapitole č. 5.

Úspěch aplikace nástrojů NPM je závislý také na tom, aby:

- konkrétní projekt prosazování principů NPM měl oporu u vedení organizace, které pomůže při změnách politiky úřadu,
- do procesu byl zapojen příslušný personál úřadu a přijal změny za své, jinak se je nemusí podařit prosadit na provozní úrovni,
- kultura organizace byla taková, aby se lidé z kritického srovnávání učili a necítili se ohroženi; pokud změna způsobí rozkol a vyvolá pocit ohrožení, personál se jí bude bránit a bude mařit veškeré pokusy o zlepšování,<sup>40</sup>
- existovalo řádné projektové řízení s rozdělením odpovědností a podrobným akčním plánem,
- jakmile jsou stanoveny cíle zlepšování, bylo fungování úřadu řízeno tak, aby přínosy změn byly vidět a bylo je možné „prodat“ zákazníkovi a příslušnému personálu.

Před reorganizací vládních aktivit zavedením mechanismu tržního typu či vytvořením samostatné agentury (organizace) je vhodné zvážit dosavadní procesy poskytování veřejných služeb. U každé aktivity je třeba klást tyto otázky:

- Musí být tato služba poskytována? Jestliže ne, zrušit ji.
- Musí být za poskytování této služby vláda přímo zodpovědná? Pokud ne, tak službu zprivatizovat.
- Měla by vláda tuto službu poskytovat přímo? Jestliže ne, pak uzavřít na poskytování této služby kontrakt s organizacemi soukromého sektoru.
- Pokud musí být služba poskytována přímo, pak provést decentralizaci směrem k výkonným orgánům nebo vytvořit další agenturu s jednoduchou organizační strukturou.

V každém případě by měly být aplikovány ve větší míře prvky soutěže a zvýšit by se měla také snaha o růst výkonnosti.<sup>41</sup>

Řízení orientované na výkon je dlouhodobou záležitostí. Stanovení ukazatelů výkonnosti a doba, za kterou si politici a úředníci osvojí jejich používání v praxi, vyžaduje čas. Řízení na základě výkonu je důležité. Občané totiž neposuzují správu podle stanovených cílů nebo záměrů, ale podle dosažených výsledků. Z toho vyvstává potřeba transparentnosti. Výsledky musí být pravidelně zveřejňovány. Informovanost o výsledcích pomáhá veřejné správě při řízení a kontrole veřejných statků. Parlamentu se zase lépe ověřuje, že finance plynoucí do určitého sektoru jsou opodstatněné. Stejně tak dobrá informovanost o výsledcích ovlivňuje tlaky veřejnosti na účelovost vynakládaných prostředků a zodpovědnost správy vůči veřejnosti.

---

<sup>40</sup> Změny v organizačních strukturách organizací by měly probíhat citlivě s ohledem na jejich zaměstnance. Jedním z předpokladů fungování konceptu je snaha a vůle zaměstnanců o vytváření stabilního, kvalitního a vstřícného produktu pro občany. Pokud nejsou zaměstnanci ztotožněni s organizační kulturou svého zaměstnavatele, mohou jen ztěžít tento výkon dlouhodobě podávat. Každý člověk je osobnost. Jednomu sedí na míru práce v organizaci, která je přísně hierarchizovaná a strukturovaná, kde je sice málo prostoru pro vlastní iniciativu, ale za to vždy ví, kde je jeho místo. Druhému zase více vyhovuje práce v organizaci, která má strukturu uvolněnější, kde se vítá tvořivost, ale jedinec tu nikdy nemá svoji jistotu. Proto je vhodné lidem nabídnout více alternativ pro výběr jejich místa v organizaci a neprosazovat bezhlavě uvolněné a pružnější struktury za každou cenu. Zdroj Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1. s. 256.

<sup>41</sup> Zdroj Minoque, M.: Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices. Institute for Development Policy and Management. Manchester, 2000. <http://idpm.man.ac.uk/idpm/ppm15.htm>

Zlepšení výkonu přineslo v některých zemích naprosto nové pojetí role veřejného sektoru a jeho přístupu k občanům. Veřejnost je vnímána jako zákazník spotřebovávající všechny druhy služeb. Výkon je měřen pomocí kvality služeb, která odráží spokojenost zákazníka.

Jedna věc je však pokusit se vylepšit výkonnost, druhá věc je docílit toho. Zlepšování výkonnosti lze dosáhnout například evaluací. Rozpočtová omezení vedou zároveň parlamenty k tomu, aby se více zajímaly o to, ve kterých programech jsou dosahovány požadované výsledky, a zda byly finance efektivně využity. Současně je čím dál tím více prováděn audit a jsou využívány ostatní techniky založené na výsledcích. Největším současným trendem je však v zemích OECD využívání managementu lidských zdrojů, rozpočtování a zpracovávání zpráv.<sup>42</sup> Většina států zavedla řízení a rozpočtování založené na výkonu ze čtyř důvodů. Jsou jimi vyšší efektivnost, kvalitnější rozhodování v rozpočtovém procesu, transparentnost a odpovědnost a mimo jiné i tvorba úspor.

I přes to, že mnoho zemí prohlašuje, že řízení výkonu zařadily do svých systémů správy, málokde například vážou výdaje na všechny nebo alespoň většinu očekávaných příjmů. V dalších zemích, a to i s dlouholetou zkušeností v tomto oboru, nejsou politici stále zvyklí při rozhodování používat výsledky výkonů k dosahování efektivnosti. Málokdo má zase vytvořen formální mechanismus hodnocení za zásluhy nebo postihy jednotlivců a organizací při nedosahování stanovených cílů.<sup>43</sup>

Výkonově orientované řízení organizací veřejné správy není tedy jen opatřením, které se zavede a hned přinese kýžené úspěchy. Je to dlouhotrvající proces, jehož úspěšnost závisí na tom, jestli jsou všichni zúčastnění připraveni promítnout do svého jednání drobné a nepatrné kroky vedoucí ke změně. Jde vlastně o změnu kultury, která sice jednou začne, ale nikdy nekončí.<sup>44</sup>

### 3.6 Zkušenosti, problémy

Pokud bylo v odborných kruzích hovořeno o reformách veřejné správy, pak byl jako první brán v úvahu NPM<sup>45</sup>. Některými odborníky je dokonce NPM optimisticky považován za fenomén, který se po použití v jednom státě okamžitě rozšíří do států dalších<sup>46</sup>.

Na první pohled se reformy ve stylu NPM hodně podobají. Nejzřetelnější je snaha o celkové úspory a privatizace státních organizací. Dalšími podobnostmi jsou např. rozpočtový systém, konkurence namísto regulace, změny v řízení lidských zdrojů a

---

<sup>42</sup> Public Sector Modernisation: Governing for Performance. Policy Brief. OECD Observer. 2004. <http://www.oecd.org>

<sup>43</sup> Public Sector Modernisation: Governing for Performance. Policy Brief. OECD Observer. 2004. <http://www.oecd.org>

<sup>44</sup> Zdroj Škarabelová, S.: Nové trendy v řízení organizací veřejné správy. In Rektořík J., Šelešovský, J. a kol.: Jak řídit kraj město a obec: rukověť územní samosprávy. IV. díl, Strategie komunikace řízení. MU Brno, 2002.

<sup>45</sup> Polidano, C.: The New Public Management in Developing Countries. Institute for Development and Management University of Manchester. Manchester, 1999.

<sup>46</sup> Hughes, O., O'Neill, D.: The Limit of New Public Management: Reflections on the Kennett „revolution“ in Victoria. Monach University.

další. Stejně tak lze nalézt i velmi podobné cíle reforem v různých státech, kterými jsou zlepšení efektivity a výkonnosti veřejného sektoru, zvýšení odpovědnosti veřejných organizací k občanům, snížení veřejných výdajů a zlepšení úrovně řízení organizací veřejného sektoru. K dosažení těchto cílů byly státy použity mnoho podobných nástrojů. např. privatizace, přenesení manažerské odpovědnosti, kontrola výstupu, úzká výkonová specifikace, kontraktování, partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Práce OECD/PUMA ukazují, že použití jednoho nebo více prvků NPM se liší stát od státu.<sup>47</sup> Závisí to totiž na kombinaci a množství použitých prvků a na výchozích podmínkách konkrétního státoprávního systému. Důležitým faktorem úspěchu reforem jsou cíle, kterých chtěly dané státy zaváděním prvků NPM dosáhnout.

I přes to, že byl NPM ve svých počátcích představován jako nejlepší možné a univerzální řešení na všechny problémy, tato očekávání nenaplnil především v rozvojových zemích. Bylo prokázáno, že NPM není schopen v málo rozvinutých zemích nahradit hierarchické byrokratické struktury systémy vzájemných kontraktů. Nelze říci, že reformy v rozvojových zemích byly naprosto neúspěšné. Výsledků bylo dosaženo například v oblasti vodního hospodářství nebo ve zdravotnictví. Většina ostatních vládních aktivit je však stále vykonávána vertikálně spojenými byrokratickými strukturami, které fungují na principech popisovaných Weberem<sup>48</sup>.

Dopady reforem usilujících o změnu rolí vlád byly v rozvojových zemích různé. U některých států došlo ke zlepšením efektivity v poskytování služeb, bohužel často na úkor spravedlnosti. Jinde uvolňování pevných hierarchických struktur a oddělení zákazníků (příjemců služeb) od poskytovatelů způsobilo pokles zodpovědnosti organizací za jejich výkon. Často také transakční náklady na radikální reformní tvorbu autonomních agenturních poskytovatelů služeb převážily nárůst výkonnosti.

Důvody proč NPM neměl úspěch v rozvojových zemích jsou tři. Prvním z nich je kvalita uzavíraných kontraktů, která nebyla příliš dobrá. Druhou příčinou je to, že při prosazování prvků NPM zůstaly zachovány původní zásady fungování veřejných sektorů rozvojových zemí včetně úrovně etických hodnot poskytovatelů veřejných služeb. Předpokládalo se totiž, že kontrakty zaměřené na výkon, decentralizace a rozpočtování budou působit tak, že vhodně omezí vertikální vazby mezi poskytovateli, zatímco centrální úroveň bude poskytovat financování. Protože zaměstnanci veřejného sektoru jsou náchylní k prosazování vlastních zájmů a k machinacím vedoucím ke zmocnění se politického procesu, předpokládalo se také, že budou omezeni ve svém jednání jasnými standardy chování. Posledním předpokladem, který se také nevyplnil, bylo to, že rozporuplné výnosy, vyhlášky a nařízení nižších úrovní (např. ministerstev) nebudou podkopávat důvěryhodnost politiky celé vlády. Reformy tedy nemohly fungovat protože nebyly splněny ani jejich základní předpoklady. Třetím důvodem pro chabý výkon reforem NPM v rozvojových zemích bylo to, že jejich výsledky nebyly nijak výrazné. Dokonce ani na Novém Zélandu nelze přesně určit co vše bylo zlepšeno jen díky systematickým změnám. Podobné závěry lze vyslovit i o aplikaci NPM ve

---

<sup>47</sup> Löffler, E., Ormond, D.: New Public Management: What to take and what to leave. <http://www.clad.org.ve/congreso/ormond.html>

<sup>48</sup> Weber, M.: Autorita, etika a společnost. Mladá fronta. Sociologický časopis. Praha, 1997.

Velké Británii. Vypadá to však tak, že NPM, díky svým prostředkům vedoucím ke zlepšování výkonnosti, dokáže uspořit 3 % každoročních provozních výdajů na poskytování veřejných služeb a produktů.<sup>49</sup>

NPM je relativně jednoduchým konceptem. Vyžaduje však dobrý výběr a kombinaci prvků, které budou vhodné pro určitý druh státu. Mnoho zemí střední a východní Evropy, včetně ČR, se po znovunabytí svobodě potýkají s potřebou zreformovat své nepružné státní struktury. A NPM jim k tomu může být nápomocen. Je zde však potřeba zmínit se, s ohledem na výsledky v rozvojových zemích, o nemožnosti jeho univerzálního použití.

Pro úspěch NPM je třeba mít vyvinutou určitou úroveň základních struktur a systémů ve státě. Je třeba, aby před zaváděním prvků konceptu měly transformující se ekonomiky vyřešeny strukturální problémy. Taktéž by měla být vyřešena vertikální i horizontální rozptýlenost vedoucím k neefektivnosti a duplicitám, a tím i ke zpožděním v rozvoji politiky a implementace.

V rozvojových zemích došlo k tomu, že vládní převrat „odstraní“ většinu vysokých státních úředníků a vůdců a způsobil nestabilitu veřejné správy a nedostatek kapacit pro tvorbu politik. S novými problémy, které bylo třeba řešit, se projevila i nepřipravenost zaměstnanců veřejné správy a potřeba jejich přeškolení a dalšího vzdělávání. Jako vhodné se také ukázala potřeba zapracovat do systému nové instituty kontroly, např. různé kontrolní úřady atd. Různé rozvojové státy tyto problémy řešily odlišně, a proto se i jejich systémy veřejné správy liší. Stále však panují pochybnosti o tom, jestli je pro tyto státy vhodné prosazování reformy ve stylu NPM.

Prosazování agenturního modelu<sup>50</sup> do nezralé veřejné správy může přinést koordinační problémy. Liberalizace zaměstnávání ve veřejné správě může způsobit politikaření a podpořit nestálost veřejné služby a dokonce i růst korupce, důsledku netransparentnosti procesů. Proto je třeba klást velký důraz na řádné rozmyšlení vhodnosti zavádění takovýchto reform s ohledem na vyspělost státu a jeho systému, na národních a místních podmínkách, na organizační různorodosti oblastí a především na splnění podmínek nutných pro úspěch celého procesu.<sup>51</sup>

Česká republika prochází procesem transformace více než patnáct let. Za tuto dobu se stačila vypořádat se strukturálními problémy. Pravdou je, že ne všechny oblasti se podařilo reformovat úspěšně a že nefungují ke vzájemné spokojenosti všech (např. zdravotnictví nebo důchodový systém). Reformován byl systém zaměstnávání ve veřejných službách s požadavkem na neustálý růst kvalifikace těchto zaměstnanců. Právní řád podporuje otevřenost a transparentnost systémů směrem k občanům. Pořád je však co zlepšovat. A na této cestě nám může být New Public Management nápomocen.

---

<sup>49</sup> Zdroj The New Public Management & its Legacy. Administrative & Civil Service Reform. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>

<sup>50</sup> „Agenturní model je jednou z možností, jak zjednodušit a zprůhlednit rozdělení rolí a kompetencí např. na ministerské úrovni s cílem zvýšit efektivitu a strategickou kapacitu instituce. Očekávaného cíle je dosaženo přesunutím operativních činností z ministerstva na nižší úroveň státní správy.“ [http://www.mvcr.cz/reforma/phare/2000/sim\\_zav.doc](http://www.mvcr.cz/reforma/phare/2000/sim_zav.doc)

<sup>51</sup> Zpracováno dle Löffler, E., Ormond, D.: New Public Management: What to take and what to leave. <http://www.clad.org.ve/congreso/ormond.html>

Současné reformy veřejné správy mají za cíl splnění ekonomických úkolů a efektivnosti v kontextu vztahu mezi státem a trhem s jednoznačným důrazem na dominanci preferencí jednotlivce nad preferencemi kolektivními. Jistou „nadstavbou“ k reformám uskutečněným v duchu NPM je komplexnější přístup nazývaný Good Governance (v překladu dobré vládnutí). Dobré vládnutí je více než jen o efektivnosti. Jde zde především o vztah odpovědnosti mezi státem a jeho občany. Občané již nejsou chápáni pouze jako spotřebitelé. Občané vyžadují efektivně poskytované veřejné služby a zároveň co možná nejnižší daně, přirozeně při zachování všech základních občanských práv a respektování jejich preferencí. Dobré vládnutí však může úspěšně stavět na prvcích New Public Managementu.

### Literatura

- [1] BARZELAY, M.: The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of Kalifornia Press. 2001. ISBN 0-520-22443-4.
- [2] EUROPEAN COMMISSION: European Governance. A White Paper. Commision of the European Communités. Brussels, 2001.
- [3] FANTA, P., ŠUMPÍKOVÁ, M.: Outsorcing ve veřejném sektoru – forma partnerství s privátním sektorem. In Veřejný a soukromý sektor – partnerství a spolupráce. ESF MU. Brno, 2005.
- [4] GERŠL, A., GREGOR, M., KOUBA, K.: Nová politická ekonomie. Skriptum. FSV KU v Praze. Praha, 2004.
- [5] HALÁSEK, D., a kol.: Rozhodování ve veřejném sektoru. VŠB. Ostrava, 2004. ISBN 80-248-0570-7.
- [6] HUGHES, O., O'NEILL, D.: The Limit sof New Public Management: Reflections on the Kennett „revolution“ in Victoria. Monach University.
- [7] CHAPMAN, R., A.: Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí. Slon. Praha, 2003. ISBN 80-86429-14-8.
- [8] LACINA, K., a kol.: Vybrané kapitoly ze soudobého řízení měst a obcí. UP. Pardubice, 1999. ISBN 80-7194-192-1.
- [9] LÖFFLER, E., ORMOND, D.: New Public Management: What to take and what to leave. <http://www.clad.org.ve/congreso/ormond.html>
- [10] MATES, P., MATULA, M.: Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. FNH VŠE v Praze. Praha, 1999. ISBN 80-7079-407-0.
- [11] MINOQUE, M.: Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices. Institute for Development Policy and Management. Manchester, 2000. <http://idpm.man.ac.uk/idpm/ppm15.htm>
- [12] OCHRANA, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress. Praha, 2003. ISBN 80-86119-71-8.
- [13] PECK, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1.
- [14] POLIDANO, C.: The New Public Management in Developing Countries. Institute form Development and Management Univestity of Manchester. Manchester, 1999.

- [15] OECD: Public Sector Modernisation: Governing for Performance. Policy Brief. OECD Observer. 2004. <http://www.oecd.org>
- [16] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J., a kol.: Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Ekopress. Praha, 2003. ISBN 80-86119-72-6.
- [17] SIMON, H., A.: Models of Man. New York, Wiley 1957
- [18] SIMON, H., A.: The New Science of Management Decision. Harper and Brothers, New York, 1960
- [19] STIGLITZ, J., E.: Ekonomie veřejného sektoru. Grada Publishing. Praha, 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- [20] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I.: Veřejná ekonomie pro školu a praxi. Computer Press. Brno, 1998. ISBN 80-722-611-26.
- [21] STRECKOVÁ, Y.: Řízení a rozhodování ve veřejném sektoru. Studijní text ESF MU v Brně. Brno, 2004.
- [22] ŠKARABELOVÁ, S.: Nové trendy v řízení organizací veřejné správy. In Rektořík J., Šelešovský, J. a kol.: Jak řídit kraj město a obec: rukověť územní samosprávy. IV. díl, Strategie komunikace řízení. MU Brno, 2002.
- [23] WEBER, M.: Autorita, etika a společnost. Mladá fronta. Sociologický časopis. Praha, 1997.
- [24] WORLD BANK: The New Public Management & its Legacy. Administrative & Civil Service Reform. <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm>
- [25] WRIGHT, G., NEMEC, J.: Management veřejné správy teorie a praxe. Ekopress. 2003. ISBN 80-86119-70-X.



## 4. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS

V současnosti mnoho vlád, včetně české, zkoumá způsoby, jak intenzivněji zapojit soukromý sektor do takových činností, které byly dříve výhradně doménou veřejného sektoru (obzvláště v oblasti infrastruktury). Jednou z možností je spolupráce veřejného a soukromého sektoru, tzv. Public Private Partnerships (PPP). Vlády k tomuto kroku přistupují zejména z toho důvodu, že infrastruktura je v nevyhovujícím stavu nebo neodpovídá současným potřebám obyvatel, a přitom státní i místní rozpočty jsou velmi napjaté a je obtížné v nich hledat potřebné zdroje. Navíc tím, že je každému sektoru (veřejnému i soukromému) umožněno dělat to, co umí nejlépe, mohou být služby a infrastruktura zajištěny tím nejefektivnějším způsobem.

Předpokládá se, že využívat nový typ spolupráce budou zejména obce a kraje. První zemí, kde se tento přístup začal využívat ve větším měřítku, je Velká Británie. Následovalo ji Irsko a další země jako Nizozemí, Španělsko, Portugalsko, Francie, USA, Kanada, Japonsko, Austrálie, ale i rozvojové země jako Chile nebo Jihoafrická republika.

Definovat, co přesně znamená PPP, je velmi obtížné neboť PPP zahrnuje širokou škálu aktivit a neexistuje jediná správná definice. Například Ministerstvo financí ČR označuje za PPP „*soubor nástrojů a metod pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru při přípravě, realizaci a provozování určitých typů veřejných služeb*“<sup>52</sup>. Obecně lze ale říci, že pro PPP je typických několik základních vlastností, a to: a) na jedné straně se nachází veřejný sektor (zadavatel), b) na druhé straně je soukromý sektor (dodavatel, investor, často konsorcium několika firem) a c) tyto subjekty spolu uzavírají dlouhodobou smlouvu o dodání věci (např. stavby) nebo poskytování služby. Důležitým prvkem je také to, že platby soukromým firmám jsou dány jasnými pravidly a firma si musí sama ohlídat, aby její náklady nepřekročily takto stanovenou cenu. Je tedy její riziko, aby uspokojila veřejný sektor a přitom neprodělala.

V praxi to vše vypadá tak, že konkrétní investici nebo službu neposkytuje přímo stát, kraj ani obec, ale soukromý investor. Veřejná správa soukromému investorovi periodicky vyplácí určitý obnos nebo má investor možnost získat poplatky přímo od uživatelů jeho produktu. Například soukromý partner vybuduje na své náklady dálnici a po jejím dokončení buď získává pravidelné platby od veřejného sektoru nebo vybírá mýtné od uživatelů. Aby bylo možné dosáhnout co nejvyšší efektivity a prospěchu, je nezbytné, aby investor převzal podstatnou část rizik souvisejících s projektem. Základním principem je přenesení rizik na tu stranu, která je zvládne nejlépe a s nižšími náklady, tzn. strana, která má možnost riziko vyhodnotit, kontrolovat a vyrovnat se s ním.

Příklady možného využití PPP:

- Na úrovni státu – dálnice, silnice 1. třídy, železnice, vysoké školy, obrana, policie, úřady.

---

<sup>52</sup> Tisková zpráva Ministerstva financí ČR z 6.8.2003

- Na úrovni krajů – silnice II. a III. třídy, autobusová doprava a dopravní obslužnost, střední školy, nemocnice, regionální letiště, úřady.
- Na úrovni obcí – místní komunikace, základní školy, školky, jesle, vodárny, čistírny odpadních vod, kanalizace, spalovny, ubytovny, sociální bytové domy, nájemní domy za regulované nájemné.

#### 4.1 Tradiční model versus PPP

Metoda PPP se od tradičního zajišťování dodávek a služeb veřejným sektorem liší v mnoha ohledech. V tradičním modelu veřejný sektor definuje očekávané požadavky na technické provedení, kdežto u projektu PPP veřejný sektor určí výstupy (cíle), které má vybudovaný statek nebo služba poskytovat a dohlíží na jejich dosažení. Například, při výstavbě základní školy neurčuje obec, kde má škola stát, kolik má mít pater, kolik má být v každém patře tříd a jak velká bude jídelna. Předmětem specifikace je dopravní dostupnost, počet tříd a míst ve škole a služby související s provozem a správou školy. (Specifikací není „Škola bude mít 3 patra a v každém patře 6 tříd.“ nebo „Úklid školy musí být prováděn každý večer.“; ale specifikací je „Škola bude mít kapacitu 430 žáků.“ a „Úklid školy musí být prováděn tak, aby byla čistá a aby splňovala hygienické a estetické normy.“)

Neznamená to ovšem, že na PPP lze pohlížet jako na všeřešící a nejlepší nástroj. Vždy je třeba posoudit konkrétní situaci a o PPP uvažovat pouze jako o jedné z alternativ obstarání zboží a služeb. Partnerství veřejného a soukromého sektoru s sebou přináší mnoho výhod, ale i nevýhod.

##### Mezi výhody PPP patří:

- umožňuje veřejnému sektoru obstarat si dodatečné finanční prostředky na financování investic, a to zejména v době rozpočtového mezení;
- vybudování infrastruktury je rychlejší;
- provozní efektivita a inovativnost soukromého sektoru umožňuje snížit náklady na celý životní cyklus a přitom současně zvýšit kvalitu služeb pro občany;
- lepší rozložení rizik, protože ve správně konstruovaném PPP rizika nese vždy ta strana, která je umí zvládnout lépe;
- pokud soukromý subjekt neplní řádně smluvní závazky, stát, obec nebo kraj má možnost přestat platit službu;
- umožňuje zavést konkurenci do všech stádií projektu;
- zajišťuje-li soukromý partner i fázi realizační, ručí nejen za termín dokončení, ale i za nepřekročení nákladů, tudíž není potřeba přidávat další peníze z veřejných rozpočtů;
- tvorba dodatečných příjmů, které se mohou uskutečňovat prostřednictvím využití přebývajících kapacit (např. pronájem nadbytečné kapacity státní nemocnice soukromým lékařům) nebo prodejem přebytečného majetku;
- snížení úlohy státu při zajišťování veřejných služeb a možnost snížení zdanění obyvatelstva přenesením některých poplatků přímo na uživatele veřejných služeb;
- jedná se o možnou formu zajištění požadavku spolufinancování z vlastních zdrojů při čerpání prostředků ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

##### Mezi nevýhody PPP patří zejména:

- orgány samosprávy často nedisponují kvalifikovanými pracovníky, kteří by byli schopni stát se rovnocennými partnery soukromým subjektům;
- smluvní vztahy při PPP jsou velmi komplikované a také nákladné;
- rozsáhlé kontrakty, které v sobě mají zabudované mnoho ekonomických i věcných parametrů, se mohou stát zdrojem ne pružnosti (např. v případě třicetiletého kontraktu nemůže krajský úřad přestat provozovat nemocnici z rozpočtových důvodů);
- náklady na vypůjčení kapitálu soukromým sektorem jsou vyšší, než když si kapitál vypůjčí přímo veřejný sektor;
- rozložení úhrad za investice a služby musí být podloženo složitým systémem řízení budoucích závazků municipálních rozpočtů.

Několik z těchto nevýhod může v České republice odstranit nebo zmírnit tzv. PPP Centrum, které bylo zřízeno na Ministerstvu financí a v jehož čele stojí zastupitelé z Ministerstva financí a z Fondu národního majetku. Podrobněji je tato instituce rozebrána v dalším textu.

Z vyjmenovaných výhod a nevýhod je patrné, že PPP není vhodné využívat vždy, ale je nutné vždy pečlivě zvážit konkrétní situaci. PPP by tedy mělo být využito pouze v tom případě, že poskytuje vyšší protihodnotu než tradiční modely. Zajištění protihodnoty, tedy „**hodnoty za peníze**“ (value for money), musí být prvořadým cílem při prosazování veřejného zájmu.

Určení protihodnoty bývá složité a vyžaduje dobré informace. Faktory určující protihodnotu jsou různé u jednotlivých projektů a liší se i mezi sektory. Určitě ale mezi ně můžeme zařadit<sup>53</sup>:

- snížené náklady na životní cyklus;
- lepší rozdělení rizika;
- rychlejší implementace;
- vyšší kvalita služeb;
- tvorba dodatečných příjmů.

## 4.2 Struktury PPP

Partnerství veřejného a soukromého sektoru má mnoho forem. Odlišují se od sebe zejména stupněm soukromého zapojení do projektu. Následující rozlišení vychází od Evropská komise<sup>54</sup> a jednotlivé struktury jsou seřazeny od minimálního až po maximální zapojení soukromého sektoru.

### A. Projekty tradičně obstarávané pomocí veřejných výběrových řízení

#### a) Smlouvy o poskytování služeb

Smlouvy jsou uzavírány na provedení specifických úkolů, dobře vyhovují provozním požadavkům a mohou být zaměřeny na obstarání, provoz a údržbu nového zařízení. Tyto smlouvy jsou uzavírány na základě veřejné soutěže a mají trvání od několika

<sup>53</sup> Pravidla pro úspěšná partnerství, Evropská komise, 2003

<sup>54</sup> Pravidla pro úspěšná partnerství, Evropská komise, 2003

měsíců až po několik let. Veřejný sektor si ponechává odpovědnost za řízení a investice.

Možné využití: instalace, údržba a odpočet měřicích zařízení ve vodohospodářství; sběr odpadu, zajištění a údržba vozidel, výběr mýtného atd.

#### b) Smlouvy o provozu a řízení

U těchto typů smluv je odpovědnost za řízení, provoz a správu aktiv přenesena na soukromý sektor, ale odpovědnost za investiční rozhodování zůstává na konkrétním úřadu. Od předchozího typu smluv se liší právě přenesením řízení na soukromý sektor. Smlouvy jsou uzavírány na krátkou dobu, která je ovšem delší než v případě předchozího typu smluv. Soukromý partner přebírá odpovědnost za konkrétní závod, zařízení anebo službu a je placen buď pevnou částkou anebo získává prémie za dosažení konkrétní úrovně služby nebo výkonnostního cíle.

Možné využití: v sektorech, které přecházejí ze státního vlastnictví do soukromého, ale v nichž existující regulační a právní rámce neumožňují vyšší zapojení soukromého prvku.

#### c) Pronájem

U pronájmu jsou aktiva vlastněná veřejným sektorem pronajímána soukromému partnerovi, který z nich získává příjmy, ale na oplátku platí nájem a musí tato aktiva provozovat a udržovat. Od smluv o provozu a řízení se liší v tom, že komerční riziko je u pronájmu převedeno na soukromého partnera. Jeho zisk závisí na tom, nakolik se mu podaří snížit provozní náklady a přitom zachovat stanovenou úroveň a kvalitu služeb. Společně mají naopak to, že odpovědnost za plánování a financování celkových investičních programů a programů rozšíření zůstává na veřejném sektoru. Smlouvy jsou uzavírány na pět až patnáct let.

Možné využití: infrastrukturní systémy, které vytvářejí nezávislé příjmy, např. veřejná doprava a vodní hospodářství.

### **B. PPP zahrnující budování i provozování projektů**

Tato partnerství se vyznačují tím, že odpovědnost za návrh, výstavbu a provoz aktiv je přenesena na partnera ze soukromého sektoru. Přístup je známý pod různými pojmy, nejčastěji jako zakázka „na klíč“ nebo systém BOT (Build–Operate–Transfer, což znamená postavit–provozovat–převést). Výhodou přístupu BOT je, že odpovědnost za návrh, výstavbu a údržbu je pod jediným subjektem, který tak snáze může určit náklady na celý životní cyklus projektu a zvýšit tím efektivitu.

Veřejný sektor uděluje smlouvy BOT na základě veřejné soutěže, ve které se obvykle po jednotlivých účastnících vyžaduje, aby uvedli jedinou cenu za návrh, výstavbu a údržbu zařízení pro stanovené období. Objednavatelé zase musí pečlivě určit všechny normy, podle kterých mají být zařízení navržena, postavena a udržována.

U přístupu BOT se veřejný sektor vzdává značné části kontroly, avšak nezbavuje se břemene financování zlepšení infrastruktury. Smlouvy jsou uzavírány na dvacet i více let.

Možné využití: výstavba a provoz velkých infrastrukturních systémů jako jsou čistírny odpadních vod nebo masové tranzitní systémy.

### **C. PPP zahrnující i financování projektů**

Formy PPP, které zahrnují financování projektů, se vyznačují tím, že zachovávají implementační i provozní efektivnost jako předchozí přístupy, navíc ale přináší i nový zdroj kapitálu.

#### a) Koncese

Koncesní dohoda DBFO (Design–Build–Finance–Operate, navrhnout–postavit–financovat–provozovat) umožňuje soukromému partnerovi obstarat a provozovat infrastrukturu, která vytváří příjmy, a současně tyto příjmy inkasovat od konečných uživatelů (v případě nutnosti mohou být doplněny dotacemi od veřejné správy). Koncese může být udělena na výstavbu nových aktiv nebo na modernizaci a rozšíření aktiv stávajících. Koncese jsou udělovány ve veřejné soutěži a zpravidla trvají 25 – 30 let, i déle. Po celou dobu trvání koncese jsou všechna aktiva ve vlastnictví veřejného sektoru.

Pro udělení koncese jsou obvykle rozhodující tato kritéria:

- konečná cena nabízená uživatelům,
- výše finanční podpory vyžadovaná od veřejného sektoru a ostatních dárců,
- schopnost implementovat projekt.

Dohled nad udělováním, implementací a fungováním koncesí je obtížný a komplexní úkol, a proto bývá častou praxí vlád zřizovat nezávislé státní instituce nebo účelové organizace, jejichž jediným posláním je dohled nad projekty PPP.

Pojem „koncese“ nebo „koncesionář“ není zcela jasně definován a v některých materiálech jsou tyto pojmy běžně používány i v případě ostatních struktur PPP.

#### b) Soukromá divestitura

Soukromá divestitura znamená prodej aktiv nebo akcií státního podniku soukromému sektoru, přičemž ale si vláda ponechává dohled nad některými činnostmi a strategiemi tohoto podniku (např. stanovování cen). Divestitury mohou být dílčí nebo plné a využívají se k převodu vlastnictví aktiv z ústřední vlády na vládu místní anebo na soukromé společnosti v síťových odvětvích.

#### Úplná soukromá divestitura

Všechna aktiva státního podniku jsou prodána jedinému vlastníkovu anebo jsou nabídnuta na národní burze. Úplná divestitura se podobá koncesím, avšak soukromému sektoru zde náleží i trvalé vlastnictví samotných aktiv. Vláda se tím vzdává další kontroly a ponechává si pouze regulační úlohu, např. ochranu spotřebitelů před monopolní tvorbou cen. Divestitura se může stát citlivým problémem, zejména tehdy jedná-li se o aktiva národního významu jako jsou dálniční síť nebo vodní zdroje. Mohou se zde vyskytovat právní i ústavní problémy.

#### Dílčí soukromá divestitura

U dílčí soukromé divestitury si vláda ponechává určitou část vlastnictví aktiv ve svém držení. Kombinuje se tím odpovědnost soukromého i veřejného sektoru. Je vhodným nástrojem přilákání soukromého kapitálu, zvýšení efektivnosti a zároveň ochrany spotřebitelů a aktiv národního významu.

#### **Další možné PPP struktury**

Výše uvedené struktury (a z nich zejména BOT a DBFO) jsou pro PPP projekty sice nejtypičtější, ale nejsou jedinými možnými. Existují i další modely spolupráce mezi oběma sektory, které k modelu PPP mohou konvergovat a nakonec do něj ústít a jsou využitelné i k realizaci menších projektů a vhodné tedy zejména pro obce a kraje. Mezi tyto formy spolupráce patří:

- BTO – výstavba, převod, provoz (Build-Transfer-Operate) – aktivum je postaveno soukromým sektorem, následně převedeno vlastnictví na veřejný sektor, ale firma nadále toto zařízení provozuje.
- LDO – pronájem, rozvoj, provoz (Lease-Develop-Operate) – tento typ smluv je podobný pronájmu popsanému výše, avšak liší se tím, že u LDO firma nemusí zařízení pouze udržovat, ale může ho i dále rozvíjet.
- JV – společný podnik (Joint Venture) – soukromý a veřejný partner založí podnik ve společném vlastnictví anebo veřejný partner získá vlastnický podíl na stávajícím podniku soukromého partnera.

### **Výběr vhodné struktury PPP projektu**

O žádné z popsaných struktur PPP nelze jednoznačně říci, že je nejlepší. Vždy záleží na konkrétním projektu a podmínkách. Důležité ale je, aby výběr vhodné formy PPP byl proveden v raném stádiu projektu. Obce a kraje by však vždy měly zvažovat minimálně:

- odhad potřeb (stanovit potřebné služby a určit měřitelné a konkrétní cíle);
- rozdělení rizika (kdo převezme rizika dodání služby, rizika při výstavbě, provozování a udržování infrastruktury);
- součásti dodávky služeb zahrnuté do PPP (jaké součásti obstarat pomocí PPP a jaké tradiční formou – návrh projektu, veřejné zakázky a výstavba, financování, vlastnictví, provoz a údržba, marketing);
- upřesnění rozpočtu;
- základní podmínky očekávané v partnerství.

### **Požadavky jednotlivých partnerů v projektu PPP**

Na PPP projektech se vždy podílí soukromý partner a partner z veřejného sektoru, velmi často financující instituce (např. banky) a v případě spolufinancování z prostředků EU se na nich podílí i Evropská komise. Každý z těchto partnerů má od projektu různá očekávání, avšak všichni partneři musí navzájem uznávat své cíle a všichni se do projektu musí aktivně zapojit. Cíle jednotlivých subjektů se budou lišit i dle typu konkrétního projektu.

Soukromý partner bude vždy vyžadovat přiměřený zisk. Podle typu projektu bude vyžadovat i odměnu za riziko, jasnou právní strukturu, politickou podporu a stabilitu. Veřejný sektor očekává doplnění zdrojů, zvýšení úrovně a dostupnosti služeb, zrychlení a usnadnění implementace a zvýšení efektivity. Půjčovatelé financí požadují přesnou finanční analýzu, reálný odhad nákladů a výnosů, odbornou způsobilost provozovatele, politickou stabilitu, jasnou právní strukturu a přiměřený zisk. Pokud je do projektu zapojena i Evropská komise, bude usilovat o průhlednou soutěž, maximalizaci sociálních přínosů, dosažení evropských norem, zvýšenou efektivitu, spolufinancování ze soukromých zdrojů a absenci nepřiměřeně vysokých zisků pro soukromé investory. Vysoce ziskové projekty nemají být podporovány z veřejných zdrojů.

### **Náležitosti smlouvy**

Potřebné náležitosti smlouvy se budou odlišovat podle konkrétního projektu a konkrétních podmínek. Nelze tedy sestavit modelovou smlouvu, která by byla univerzální a vhodná pro všechny projekty. Dokonce nelze určit ani jednoznačný název. U koncesí by se jednalo pravděpodobně o koncesní smlouvu, při jiném modelu např. o smlouvu o dodání služeb. Pro naše účely budeme tento dokument obecně nazývat projektovou smlouvou.

Přestože jsme již řekli, že přesné podmínky budou odlišné projekt od projektu, projektová smlouva by měla obsahovat tyto základní náležitosti:

- obecná ustanovení dohody (právo, kterým se projekt řídí – např. obchodní zákoník a vůle uzavřít projektovou smlouvu),
- identifikační údaje všech zainteresovaných stran,
- definice výkonnostních ukazatelů a způsob měření výkonů,
- dodací lhůty,
- stanovení platebních podmínek, výše plateb a způsob jejího určení,
- určení, zda budou vybírány poplatky od konečných uživatelů a způsob, jak budou stanovovány a regulovány,
- rozdělení dodatečných výnosů,
- dělení rizik na jednotlivé strany,
- převod majetku,
- zástavní práva,
- důsledky porušení smlouvy,
- právo zadavatele ukončit smlouvu bez důvodu a kompenzace poskytovatele při ukončení,
- naložení s infrastrukturou po ukončení smlouvy,
- kontrolní pravomoc zadavatele,
- možnost subdodávek,
- způsob rozhodování sporů (rozhodčí řízení nebo soud).

### 4.3 Institucionální forma PPP

Všechny výše uvedené struktury PPP (mimo Joint Venture), jsou tzv. **čistě smluvními PPP**, což znamená, že partnerství je uzavřeno na základě smlouvy. Projekty PPP se mohou zejména na komunální úrovni realizovat i jiným způsobem, který nazýváme **institucionální formou PPP**. Samosprávný územní celek se soukromým sektorem založí společně vlastněný podnik nebo koupí vlastnický podíl na soukromém partnerovi (již zmíněné Joint Venture). Úkolem společného subjektu je zabezpečit dodávku prací nebo služeb ve prospěch veřejnosti, např. dodávku vody nebo svoz odpadu. Veřejný partner obvykle dohlíží na společný podnik a soukromý partner přináší know-how, kapitál a management.

K financování společného podniku, lze využít několika způsobů<sup>55</sup>:

- a) Prvním způsobem je získání **čistě komunálního úvěru**, který s sebou přináší největší zatížení veřejného rozpočtu. Obec se zadluží přímo a je nositelem

---

<sup>55</sup> Krczmářová, E; Stejskal, P: Spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Příloha časopisu veřejná správa č. 19/2003

úvěrového břemene. Výhodou je, že obec může od banky získat lepší podmínky na základě dobré bonity samosprávných územních celků.

- b) Jiným způsobem je komerční financování za použití **obecního ručení**, které je ale v České republice legislativně omezené. Výhody a nevýhody jsou obdobné jako u předcházejícího typu financování, ovšem tento způsob zatěžuje obec minimálně.
- c) Zřejmě optimální pro PPP projekty je financování prostřednictvím **factoringu a forfaitingu**, kde je hlavním nástrojem přímý prodej pohledávky samostatně založené společnosti a následný nákup zpět. Riziko pro obec je nižší než v předcházejícím případě a výhodou je i plné financování z cizích zdrojů při zachování optimálních podmínek.
- d) Poslední možností je **přímé financování projektu ze zdrojů soukromého sektoru**. Tento způsob umožňuje plné ulehčení veřejnému rozpočtu, ale podmínky úvěru ze strany bank jsou standardní jako pro komerční subjekt, neboť veřejný sektor je zapojen pouze okrajově.

#### 4.4 Rizika

Riziko je faktor, který ohrožuje dokončení projektů, co se týče času, nákladů, nebo kvality. Klíčovou otázkou v projektech PPP je, kdo převezme riziko za dodání služby, výstavbu, provozování a údržbu. Kolik rizika by mělo být převedeno z veřejného na soukromý sektor? Obecně můžeme konstatovat, že riziko by mělo být převedeno na tu stranu, která je schopná mu lépe čelit, tzn. s nejnižšími náklady. Veřejná správa ale musí počítat s tím, že čím více rizika převede na soukromého partnera, tím větší odměnu on bude požadovat. Cílem tedy není samoučelné převedení rizika na soukromou stranu, ale dosáhnout nákladově efektivního přenosu rizika. Nejběžnějším nástrojem pro převod rizika jsou platební mechanismy (podrobnosti viz dále).

Převod rizika si klade 4 základní cíle:

- snížit dlouhodobé náklady projektu (přidělením té straně, která jej nákladově zvládne nejlépe);
- motivovat dodavatele, aby projekt dodal včas, v požadované kvalitě a bez překročení rozpočtu;
- zlepšit kvalitu služby a zvýšit příjmy pomocí efektivnějšího provozování;
- zajistit průhlednější a předvídatelnější skladbu výdajů.

V PPP projektech se rozlišuje několik druhů rizik:

##### **a) Příjmové (poptávkové, komerční) riziko**

Příjmové riziko patří k nejdůležitějším rizikům v PPP. Toky příjmů jsou určovány jednak stupněm užívání dané stavby a jednak stanovenými poplatky. V některých oblastech je relativně snadné odhadnout velikost poptávky a její závislost na ceně, v jiných je to velmi obtížné. Například ve vodohospodářství má veřejná správa dobré informace o spotřebě vody, ale těžko lze odhadnout, jak zareagují uživatelé na zrušení dotovaných cen. V případě dopravních projektů je vhodné zkoumat minulé dopravní trendy, prognózy budoucího růstového potenciálu a ochotu lidí platit mýtné.



#### **b) Výběr partnera ze soukromého sektoru**

V případě uzavírání partnerství s neznámými partnery vždy hrozí riziko. Základní rizika jsou ta, že soukromá strana nebude schopná dostát svým závazkům a dodat službu podle stanovených parametrů. Proces výběru soukromého partnera tedy musí být koncipován tak, aby tato rizika eliminoval. Další obavou je, aby se smlouvou o PPP nevytvořila monopolní společnost nebo nedošlo k nekalé soutěži.

#### **c) Stavební riziko**

Mezi stavební rizika řadíme špatnou definici projektu, neznámé geologické podmínky, bezpečnostní specifikace apod. Všechna tato rizika mohou vést ke zvýšení investičních nákladů anebo k časovému zdržení, avšak lze je minimalizovat provedením pečlivých technických studií ještě před podepsáním smlouvy. Stavební riziko je téměř vždy převedeno na soukromou stranu. K nárůstu nákladů mohou vést i vnější faktory, jako jsou inflace, hospodářská politika, embarga a politické konflikty.

#### **d) Devizové riziko**

Téměř každý projekt PPP je zčásti financován úvěrem a pokud se peníze vypůjčí v zahraničí, mohou výkyvy kurzu ohrozit životaschopnost projektu. Devizové riziko je vyšší u slabších měn. Někdy mohou toto riziko přebírat vlády, exportní úvěrové agentury nebo mezinárodní finanční instituce, aby se projekty staly přitažlivějšími pro soukromý sektor.

#### **e) Regulatorní / smluvní riziko**

Veřejný sektor nemusí být vždy úspěšný při plnění svých závazků. To se týká zejména politicky citlivých poplatků, jako je mýtné. V zahraničí se vyskytly případy, kdy vláda nesplnila svůj závazek umožnit soukromým koncesionářům stanovit sazby mýta.

#### **f) Politické riziko**

Mezinárodní ratingové agentury oceňují sílu a stabilitu místních politických institucí. To se odráží v hodnocení veřejných obligací, u nichž náklady na získání financování se zvyšují s růstem politické nestability. Bilaterální agentury (např. vývozní a dovozní banky) mohou poskytovat garance politického rizika soukromým partnerům z přidružených zemí.

#### **g) Environmentální riziko**

Neočekávané environmentální problémy mohou způsobit růst nákladů a časová zdržení. Toto riziko obvykle přijímá soukromá strana, a proto ještě před uzavřením smlouvy většinou provádí důkladné hodnocení vlivu na životní prostředí a možnosti zmírnění negativních vlivů.

#### **h) Riziko skryté vady**

Mnoho projektů zahrnuje vylepšení a rozšíření stávajících aktiv, avšak údržba těchto zařízení se může koncesionářům prodražit v případě, že v zařízeních, která získali, se vyskytují vady, které nebylo možné odhalit před zahájením prací.

#### **i) Riziko veřejného přijetí a riziko udržitelnosti**

Některé, zejména infrastrukturní projekty mohou vyvolat protesty mezi místními komunitami. Investoři tedy musí předem zvážit postoje veřejnosti vůči projektu. Rizikem udržitelnosti je myšlena ochrana veřejného zájmu prostřednictvím

spotřebitelských sdružení „hlídacích psů“ a umožnění veřejné konzultace. Veřejnost jako platící zákazníci je kritickým dozorem nad výkonem a vhodností implementace PPP a měla by být zapojena do monitorovacího procesu. Projekty PPP jsou tedy ovlivňovány shora i zdola.

### j) Skrytý protekcionismus

Veřejnost často negativně vnímá, pokud zahraniční investor (zejména z bohatší země) získává prospěch ze své investice. To může mít odraz na politické scéně a ztížení zahraničních investic.

Některá rizika mohou být sdílená částečně soukromým a částečně veřejným sektorem. Například riziko související se změnou norem a regulací. Tam, kde změny jsou předvídatelné (např. změny v technických normách), s nimi dodavatel musí počítat a nese toto riziko on, kde změny nelze očekávat, nese riziko veřejný partner (např. změna DPH).

Z předchozího výčtu je patrné, že v projektech PPP se vyskytuje spousta rizik a jejich kvantifikace není vždy možná, efektivní anebo žádoucí. Kvantifikace se může v některých případech stát velmi nákladnou a v takových případech by se měly poměřovat náklady na kvantifikaci s pravděpodobnou hodnotou a výskytem rizika.

Pravděpodobnost výskytu rizika a závažnost jeho dopadu na projekt lze vyjádřit pomocí **rizikové matice**, kde řádky vyjadřují velikost dopadu rizika (např. vysoká, střední a nízká) a sloupce ukazují pravděpodobnost výskytu (opět např. vysoká, střední a nízká). Přesné ocenění hodnot má spíše subjektivní povahu, ale můžeme říci, že dopad rizika je vysoký, pokud by výskyt rizika byl kritický pro pokračování projektu; střední dopad je takový, který má závažný dopad na projekt a nízká hodnota má pouze malý dopad. Pravděpodobnost výskytu můžeme označit za vysokou, pokud se riziko pravděpodobně objeví (např. s pravděpodobností vyšší než 50 %); za střední ji můžeme považovat, pokud se riziko příležitostně objeví (např. 5 – 50 %) a nízká, pokud je výskyt nepravděpodobný, ale možný. Rizikovou matici bychom měli sestavit pro co nejvyšší počet rizik a vypadat bude následovně:

**Tabulka č. 1: Riziková matice**

		Pravděpodobnost výskytu		
		vysoká	střední	malá
Dopad rizika	vysoký	1	1	2
	střední	1	2	3
	malý	2	3	3

*Pramen: Pravidla pro úspěšná partnerství, Evropská komise, 2003*

Pozornost by měla být věnována zejména těm rizikům, jejichž pravděpodobnost je vysoká a zároveň výskyt příslušného rizika by měl kritický dopad na realizaci projektu (tedy, čím nižší číselná hodnota v naší tabulce, tím vyšší pozornost bychom mu měli věnovat).

## 4.5 Platební mechanismy

Platební mechanismy jsou hlavním způsobem, jak převést rizika na soukromý sektor. Odráží tedy úroveň požadovaných služeb a zároveň nejefektivnější transfer rizik. Soukromá firma nejdříve vybuduje infrastrukturu a teprve poté dostává zapláceno.

V zásadě existují dva způsoby, jak soukromý partner získává prostředky za vybudování infrastruktury nebo poskytování služby. Prvním jsou **platby přímo od uživatelů** a druhým jsou platby **od veřejné instituce**. U plateb veřejného sektoru existují tři možné alternativy, jak určit výši a čas plateb. Placení za *míru využití (usage payment)* se odráží od toho, jak moc je infrastruktura nebo služba využívána a je typické pro dopravní projekty. Platba za *dostupnost (availability payment)* znamená, že dodavateli je zapláceno poté, co je infrastruktura nebo služba dostupná v určeném standardu. Využívá se například u budov, kdy soukromému dodavateli je placeno za to, že určitá budova je k dispozici. Platba za *kvalitu (performance payment)* je typická u služeb a mění se podle kvality poskytované služby. Například platby za veřejné osvětlení budou klesat nebo stoupat podle toho, zda se kvalita snižuje nebo zvyšuje. Možná je také kombinace několika způsobů plateb. Vhodnost užití jednotlivých mechanismů závisí na charakteristice projektu a na požadované alokaci rizik.

V tradičním modelu veřejná správa financuje investiční i provozní náklady na infrastrukturu a získává pouze omezené výnosy. Navíc, původní rozpočty bývají často překračovány a dochází i k časovému zpoždění.

V projektech typu PPP si soukromá firma musí sama ohlídat, aby nepřekročila náklady a čas stanovené ve smlouvě a pokud je překročí, vznikne jí ztráta nebo hradí penále za časové zpoždění. V investiční fázi projektu neplatí veřejný sektor (ani uživatelé) žádné platby, ale platí až po dokončení díla, jeho určité části nebo po dosažení stanovené kvality služeb.

**Cíle**, které má splnit platební mechanismus, se budou lišit projekt od projektu. Obecně ale budou zahrnovat:

- hodnotu za peníze (value for money);
- alokaci rizika na stranu, která ho lépe zvládne;
- motivaci pro soukromý sektor dodat dílo včas a v požadované kvalitě;
- přiměřený zisk pro soukromý sektor.

Aby platební mechanismus mohl plnit svoji funkci, musí být splněny následující **principy**:

- požadované služby musí být měřitelné, co se týče kvality i kvantity;
- platby by neměly být zahájeny, dokud není dostupná celá služba v požadovaném standardu;
- platební mechanismus by měl záviset na kvalitě, dostupnosti apod., nikoliv na potřebných vstupech;
- u plateb za míru využití musí být možné předpovědět pravděpodobné využívání;
- platby za dostupnost musí být založeny na měřitelných cílech, např. počet postavených kilometrů silnice;
- platby za kvalitu musí odrážet dosažení standardů;

- platby jsou sníženy za nedodržení požadované kvality a času;
- platební mechanismus by neměl obsahovat žádný fixní prvek, platí se vždy jen za dosažený výsledek;
- dodavatel musí být způsobilý k řízení rizik;
- platby musí být natolik předvídatelné, že soukromý sektor dokáže s jistou pravděpodobností odhadnout své náklady a výnosy a zároveň veřejný sektor umí odhadnout své vlastní náklady;
- platební mechanismus musí být srozumitelný.

Platební mechanismus musí odrážet základní charakteristiky projektu a musí brát ohled zejména na:

- ekonomickou podstatu projektu (nabídka, poptávka, náklady, čas....);
- právní a ekonomickou životaschopnost plateb od uživatelů;
- ekonomické charakteristiky zadavatele;
- základní projektová rizika.

Při konstruování platebních mechanismů by se nemělo zapomínat ani na **dělení dodatečných výnosů** a jejich zahrnutí do projektové (resp. koncesionářské) smlouvy. Například na plaveckém stadionu firma neinkasuje pouze vstupné, ale přivydělává si i poskytováním dalších služeb (občerstvení, nájemné za obchodní plochy apod.). Veřejný sektor by měl od soukromého partnera vyžadovat i část těchto výnosů, které mohou být často i naprosto nepředvídatelné.

#### 4.6 Zkušenosti ze zahraničí<sup>56</sup>

Analýza zkušeností s PPP v zahraničí umožňuje získat potřebné know-how a zároveň se vyvarovat chyb a přístupů, které se v praxi neosvědčily.

Přístup programového zapojování soukromého sektoru do poskytování veřejných služeb se začal uplatňovat od konce 80. let 20. století, a to nejdříve ve Velké Británii. V následujících letech začalo nový přístup užívat stále více zemí.

Je možné definovat dva základní modely zásahů – decentralizovaný a centralizovaný přístup. **Decentralizovaný přístup** (Francie) přenáší odpovědnost na regionální úroveň a jednotlivá sektorová ministerstva. **Centralizovaný přístup** (Velká Británie, Irsko) vytváří národní instituci pro oblast PPP. Tato jednotka se zpočátku zaměřuje na rozvoj způsobilosti, právní a regulační struktury, zájem trhu a pilotní projekty. Po získání zkušeností se zabývají výběrem příležitostí pro PPP, poradenstvím, zajištěním protihodnoty, přilákáním investorů a zejména udržením politické podpory.

Program spolupráce soukromého a veřejného sektoru s názvem PFI (Private Finance Initiative) byl ve **Velké Británii** formálně odstartován v roce 1992, avšak práce na něm započala už o několik let dříve. Od té doby bylo již realizováno několik set projektů. Jedním z nejsledovanějších byl Eurotunel, na kterém byla práce zahájena již v roce 1985. V roce 1997 došlo k zásadní změně v politice PPP a byla vytvořena pracovní

<sup>56</sup> Zahraniční zkušenosti v oblasti PPP, Ministerstvo financí ČR, 2003.

skupina, která poskytovala centralizovanou podporu pro jednotlivá ministerstva v PPP projektech. V roce 2000 byla nahrazena dvěma novými institucemi. Jde o OGC (Office of Government Commerce), která je součástí Ministerstva financí a zodpovídá za politiku státních zakázek, a PUK (Partnerships UK), což je akciová společnost, jejímž úkolem je identifikovat a připravit nové projekty v oblasti komerční spolupráce mezi soukromou a veřejnou sférou. PUK spolupracuje s místními orgány, podílí se na zavádění projektů a jejich vyhodnocování a asistuje u řešení projektů, které se ocitly v obtížích. V roce 2003 byly podepsány transakce přesahující 24 miliard liber, což je přibližně 65 % podíl na celosvětovém trhu PPP transakcí.

Na zkušenostech z Velké Británie je postaven i irský model. **Irsko** se ale na rozdíl od Velké Británie od počátku zaměřilo i na fiskální dopady PPP a jejich správnou evidenci. Za projekty PPP zde zodpovídá Central PPP Unit, která je součástí Ministerstva financí. Její činnost je doplňována příslušnými veřejnými úřady. Ministerstvo financí rovněž zabezpečuje, že všechny projekty PPP jsou v souladu s jím vydanými předpisy a směrnicemi, kterými jsou „Rámec pro PPP v Irsku“ a „Průvodce nejlepšími praktikami“.

Třetí zemí, která společně v Irsku a Velkou Británií stojí v čele rozvoje projektů PPP, je **Nizozemí**. Rozvoj PPP je prioritou již několik let, ale první výsledky se dostavily až po roce 2001, což vyvolává jisté frustrace z pomalého rozvoje. Kenniscentrum, instituce mající na starosti PPP, je součástí Ministerstva financí. Typickými projekty jsou v Nizozemí smlouvy typu DBFO. Nejvýznamnějším projektem je pravděpodobně výstavba a údržba tratě vysokorychlostní železnice mezi Amsterdamem a Belgií, na něž byla vydána koncese konsorciu vedenému společnostmi KLM a Dutch Railways.

**Portugalsko** se zaměřuje zejména na budování silniční infrastruktury a zpočátku přistupovalo k problematice PPP decentralizovaně. Poté Ministerstvo veřejných prací zahájilo projekt „SCUT“ založený na budování silnic s účastí soukromého sektoru. Jsou podporovány nejenom velké projekty, ale i projekty středního a malého rozsahu (muzea, parkoviště, místní doprava). Většina iniciativ vychází od odvětvových ministerstev.

**Itálie** je zemí, která potřebuje rozsáhlé investice do infrastruktury a zároveň se potýká s vysokým zadlužením veřejných financí. Proto se dá očekávat, že právě Itálie bude v budoucnosti hojně využívat PPP. Dokonce i v hospodářském a finančním plánu vlády na léta 2002 – 2006 je řečeno, že zapojování soukromého sektoru do budování a provozování infrastruktury a veřejných služeb je prioritní.

Itálie se dostala do čela pořadí v novém pojetí pojmu PFI (Private Finance Initiative), které znamená, že soukromý sektor by se měl aktivněji zapojovat do projektů PPP. Tím je myšleno, že soukromé subjekty každoročně k 30. červnu podávají návrh na soukromé provozování nebo vybudování infrastruktury. Návrh většinou obsahuje zpracovanou studii proveditelnosti a finanční plán. Na základě toho se veřejné instituce rozhodují, zda k tomuto návrhu vypíší veřejnou obchodní soutěž.

Na Ministerstvu financí existuje od roku 2000 specializovaný útvar pro PPP, který se nazývá UTFP (Unita Tecnica Finanza di Progretto). Zvláštností je zde to, že UTFP má pouze konzultační funkci a připravuje podklady pro vytváření legislativního rámce pro PPP. Jednotlivé regiony mají v ekonomické oblasti velkou autonomii. V roce 2002 byla

založena společnost Intrastrutture spa (Ispa), která si klade za cíl kofinancovat projekty PPP a podpořit investice.

Prvním větším projektem v oblasti PPP byl v roce 2001 projekt Tecnoborgo, jehož záměrem bylo vyrábět energii z odpadu. Podílela se na něm státní společnost Tesa a firma Dalkia Italia (dceřinná společnost firmy Vivendi).

Z **ostatních států Evropy** se do PPP významněji zapojila pouze Francie, která prostřednictvím koncesních smluv buduje a provozuje zejména dálniční síť. Německo v současnosti uvažuje o projektech PPP, a to zejména v oblasti dálnic. Oblastí, kde se zatím masivněji neprosazuje PPP, jsou skandinávské země, neboť jejich infrastruktura nevyžaduje tak rozsáhlé investice jako v jiných zemích. Ale Dánsko, Finsko i Norsko začínají uvažovat o projektech typu PPP.

Mimo Evropu se Public Private Partnerships silně prosazuje v **Jihoafrické republice**, kde byl na Ministerstvu financí zřízen útvar pro řízení PPP. Náplní jeho činnosti je konzultace s ministerstvy při přípravě PPP projektů a také připravovat politiky, směrnice a legislativu pro PPP. Ministerstvo financí má schvalovací pravomoc ke všem výběrovým řízením na PPP. Jedním z prvních projektů tohoto typu bylo vybavení nemocnice Albert Luthuli informační technikou a lékařským a provozním zařízením.

V Jižní Americe se PPP prosadilo zejména v **Chile**, které patří k zakladatelům decentralizovaného systému PPP. Avšak v současné době i tato země usiluje o vyšší centralizaci, a to prostřednictvím Ministerstva veřejných prací, které uděluje koncese a usiluje o rozšíření projektů PPP do nových oblastí.

**Kanadský** model se rovněž řadí k těm decentralizovanějším. Na federální úrovni je to Ministerstvo financí a Svaz průmyslu. Svaz průmyslu založil kancelář PPP (P3), který poskytuje informace o možnosti zapojení do projektů. Samotná implementace je v gesci sektorových ministerstev. V jednotlivých kanadských provinciích existují různé institucionální modely – finanční úseky správy provincie, investiční úseky nebo specializované agentury.

## **4.7 Stav PPP v ČR**

V České republice se již realizovalo několik projektů typu PPP. Některé z nich byly úspěšné, jiné skončily fiaskem. Společné ale mají to, že projekty se realizovaly bez jakýchkoliv pravidel a regulace. V současné době se u nás pracuje na zavádění systémového přístupu.

### **Politika vlády**

Dokument „Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru“ byl schválen vládním usnesením č. 7 ze 7. ledna 2004. Tato Politika zavádí PPP jako standardní nástroj při zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury a stala se součástí koncepce reformy veřejných rozpočtů.

Systémový přístup k PPP byl vyvolán jednak potřebou fiskální střídmosti a jednak potřebou kontrolovat vznik dlouhodobých závazků ve veřejném sektoru. Při vytváření systémového a programového přístupu PPP se vycházelo z toho, že tato forma přispěje

k efektivnější alokaci veřejných prostředků, k zajištění kvality veřejných služeb, k ekonomickému růstu a růstu zahraničních investic, k omezení negativních dopadů nesystémových PPP, ke zvýšení možnosti čerpání z fondů EU apod.

Zavedení PPP bude podporováno tam, kde je to pro veřejný sektor výhodné při zajištění veřejných služeb a infrastruktury, jak na úrovni státní správy, tak na úrovni samosprávných územních celků. Využití PPP má být zvažováno pouze jako jedna z alternativ realizace projektů, ne vždy musí být tou nejlepší metodou.

Mezi základní principy vláda řadí především hodnotu za peníze, přenesení rizik, specifikaci standardů veřejné služby, údržbu hodnoty veřejných aktiv, zajištění inovace a konkurence, makroekonomické efekty, vyhodnocení efektu času.

Pravomoc k rozhodnutí o použití PPP je v kompetenci orgánů státní správy a samosprávy, které odpovídají za poskytování příslušných veřejných služeb a infrastruktury. Na Ministerstvu financí bylo zřízeno **PPP Centrum**, od něhož se očekává, že bude zadavatelům projektů poskytovat odbornou pomoc při realizaci PPP projektů. PPP Centrum také musí připravit standardní postupy pro přípravu a realizaci projektů a metodicky podporovat jednotlivé zadavatele. Zároveň může sloužit i partnerům ze soukromého sektoru, protože obzvláště pro malé a střední podniky je komplikované a nákladné jednat o svých podnikatelských konceptech PPP jednotlivě se všemi ministerstvy. Ministerstvo financí má za úkol zpracovat metodiku pro posuzování a schvalování PPP a je zmocněno ke schvalování zahájení přípravných prací na konkrétních PPP projektech. Rovněž má pověření definovat okruh PPP projektů, které budou podléhat státní regulaci.

Při implementaci bude nezbytné nastavení hodnotících a schvalovacích mechanismů jednotlivých projektů tak, aby bylo jasně uplatněno hledisko veřejného zájmu a společenské potřeby a zároveň definován a monitorován dopad do veřejných financí. Důležité je i vytvoření konkrétních procedur a manuálů a otestování jejich účinnosti na pilotních projektech. Přestože pilotní projekty je teoreticky možné uskutečnit na všech úrovních a na různých velikostech investic, v prostředí ČR bude vhodnější začít u projektů větších. Jako důvod se obvykle uvádí to, že v počáteční fázi bude nutné nastavit potřebné parametry pomocí drahých poradců ze zahraničí nebo jiných instrumentů. Teprve pak bude možné v aplikaci sestupovat k menším projektům.

Organizačně je příprava PPP svěřena platformě řešitelů, která vznikla jako meziresortní pracovní tým, ve kterém jsou zastoupeny relevantní úřady veřejné správy, včetně krajů a obcí. V čele platformy stojí zástupci Ministerstva financí a Fondu národního majetku. MF připravuje především regulaci a metodologii, FNM institucionální a organizační zakotvení PPP v ČR. FNM se stal členem Mezinárodní asociace projektového financování (IPFA), což je mezinárodní nezisková a nezávislá organizace zaměřená na podporu a zastupování zájmů veřejného a soukromého sektoru v oblasti PPP.

Přílohou Politiky vlády je i dokument „Proces přípravy a realizaci projektu PPP a jeho institucionální zajištění“<sup>57</sup>, který definuje proces PPP, jeho účastníky a jejich úlohu.

---

<sup>57</sup> [www.mfcr.cz/index.php?d=196&print=1](http://www.mfcr.cz/index.php?d=196&print=1)

Dokument říká, že zadání PPP musí být v souladu se zákony ČR a že proces partnerství veřejného a soukromého sektoru se skládá z následujících kroků:

- identifikace PPP projektu,
- posouzení PPP projektu,
- příprava PPP projektu,
- zadání veřejné zakázky (výběr partnera),
- uzavření smluvní dokumentace,
- realizace PPP projektu,
- monitorování projektu,
- uzavření a vyhodnocení projektu.

Procesu PPP se vždy účastní zadavatel PPP, Ministerstvo financí a PPP Centrum. Zadavatelem je vždy ten orgán, který zodpovídá za dodávku veřejné služby nebo zajištění veřejného statku, např. obec nebo kraj. Vždy zůstává garantem veřejné služby. Ministerstvo financí (konkrétně Samostatné oddělení pro metodiku a regulaci projektů PPP) bude vystupovat ve funkci regulátora a bude schvalovat návrh na zajištění veřejné služby formou PPP před zahájením výběrového řízení. PPP Centrum bude vystupovat jako centrum znalostí a zkušeností pro oblast PPP a bude účastníkem celého procesu až do podpisu konečné smluvní dokumentace.

Aby partnerství veřejného a soukromého sektoru mohlo úspěšně fungovat, je nutné pro to vytvořit vhodné podmínky. Jedná se nejen o podmínky právní nebo institucionální, ale i o změnu v uvažování jednotlivých subjektů i jeho zaměstnanců. Od veřejného sektoru se očekává vytvoření politiky, právního rámce, institucionálního zabezpečení, rozpočtových změn (výhledy až na 60 let dopředu), technickou připravenost a připravenost na zahraniční účast v soutěžích. Podniky musí být zejména ochotné přejímat rizika, být schopné zajistit si konsorcia, dodržovat termíny a cenové dohody, připravit se i na konkurenci se zahraničí a připravit se na vstup do transakcí s veřejným sektorem.

### **Právní prostředí<sup>58</sup>**

Legislativa České republiky zatím není příliš dobře připravena pro projekty typu PPP, přestože projekty v některých oblastech již byly realizovány. Uskutečnění projektů v jiných oblastech a zejména masivnější rozvoj partnerství veřejného a soukromého sektoru je však podmíněn nutností některých legislativních změn.

První otázkou, která je nasnadě, je, zda novelizovat jednotlivé dotčené předpisy anebo vytvořit jednu průřezovou normu, např. **zákon o PPP**. Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že toto není pro úspěšná partnerství rozhodující. Některé země úspěšné v oblasti PPP přijaly zvláštní zákon (Irsko, Portugalsko Belgie) a jiné pouze pozměnily stávající zákony (Velká Británie, Francie).

Je nutné ale přijmout zvláštní zákon pro uzavírání **koncesních smluv**. S výjimkou stručné úpravy v některých normách neobsahuje náš právní řád vhodnou úpravu koncesních smluv.

---

58 Partnerství veřejného a soukromého sektoru, Právní analýza proveditelnosti v ČR. Ministerstvo financí ČR, Praha, říjen 2003.



Novelizovat bude nutné zákon o **zadávání veřejných zakázek**<sup>59</sup>, neboť jeho stávající podoba neumožňuje zvláštní přístup ke stavebním zakázkám zadávaným koncesním způsobem.

Projekty partnerství obsahují prvky, které nejsou v souladu s povoleným **nakládáním s majetkem státu, rozpočtových a příspěvkových organizací a územních samosprávných celků**. Zejména jde o podmínky nabývání, zcizování, zatěžování a pronájmu majetku. Klíčovým problémem je vlastnictví příslušné infrastruktury. Ta může zůstat buď veřejnému sektoru s tím, že bude spravována soukromým partnerem anebo může být infrastruktura ve vlastnictví soukromého sektoru s tím, že po skončení smlouvy bude majetek převeden na veřejný sektor.

Modely PPP obvykle obsahují nabytí, nájem nebo zcizení majetku zadavatelem, který není zákonem o majetku ČR povolen a může tak být znemožněna realizace některých projektů. U státního majetku se jedná zejména o tyto problémy: požadavek ocenění, omezení podmínek převodu majetku státu, zákaz leasingu, zákaz zatížení věci, omezení nájmu apod. Ukázalo se například, že PPP projekty, které mají být ukončeny předáním vybudovaného majetku do majetku státu, nelze realizovat tam, kde platí zákon o majetku státu<sup>60</sup> a zákon o rozpočtových pravidlech<sup>61</sup>.

Naopak kraje a obce nejsou v nakládání se svým majetkem významněji omezeny, mimo podmínky „obvyklé ceny“ u převodů majetku a požadavku „zdůvodnění“ odchylek od obvyklé ceny. Toto však nejsou podstatné překážky pro uskutečnění PPP projektů.

Pokud v některých projektech budou vybírány **poplatky přímo od uživatelů**, je nutné schválit vhodnou legislativu a stanovit způsob regulace výše poplatků. Každý poplatek musí mít svou oporu přímo v zákoně nebo se musí jednat o platbu, která není poplatkem, ale platbou za službu, a tudíž nevyžaduje zákonnou úpravu. Hranice mezi oběma typy plateb ale nemusí být vždy jasně zřetelná. Platby od uživatelů by však vždy měly podléhat dohledu veřejné kontroly, a proto součástí dokumentace každého PPP projektu musí být stanovení výše poplatků nebo způsob jejich výpočtu.

Další oblastí, kde bude nutná úprava stávajících právních norem, je výše **veřejného dluhu** a její regulace. O této problematice blíže pojednává následující podkapitola.

### **Vliv PPP na veřejný dluh**

Prostřednictvím uzavírání dlouhodobých smluv i nad rámec tříletého výdajového rámce se vytváří mandatorní výdaje budoucích rozpočtů, a to by mohlo způsobit přetížení budoucích rozpočtů. Proto bude nutné dodržování fiskální disciplíny a regulace projektů ze strany Ministerstva financí na všech úrovních veřejné správy, včetně územně samosprávných celků.

---

<sup>59</sup> Zákon č. 40/2004., o veřejných zakázkách, který byl v době právní analýzy projednáván Parlamentem ČR, a proto s ním analýza pracovala jako by již platil.

<sup>60</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích

<sup>61</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Jiným důvodem pro regulaci ministerstvem je spravedlivé dělení veřejného dluhu. Podle Maastrichtských kritérií je povolena omezená výše veřejného dluhu. Aktivnější kraje a obce, které vybudují svou infrastrukturu pomocí PPP dříve, by mohly znemožnit projekty PPP na ostatním území.

Ministerstvo financí bude monitorovat budoucí závazky veřejných rozpočtů (podle pravidel Eurostatu) a veřejným institucím bude stanovena povinnost zachycovat dlouhodobé závazky tohoto typu.

Navíc, budoucí závazky nebudou pouze monitorovány, ale i regulovány. V první etapě (při přípravě pilotních projektů) bude regulace řešena pomocí vládního usnesení, ve druhé etapě bude zřejmě novelizován zákon o rozpočtových pravidlech. Kritéria pro vymezení okruhu regulovaných projektů budou vycházet jednak z dalších výsledků práce Eurostatu a jednak ze zkušeností v pilotních projektech. Záměrem ministerstva je vytvořit pravidelně aktualizovanou databázi o budoucích závazcích státního rozpočtu, které vyplnou ze schválených regulovaných projektů.

Regulovány budou muset být i projekty na krajské a komunální úrovni, a to ty projekty, které budou důležité pro budoucí vývoj veřejných rozpočtů. Vláda přijala 14. dubna 2004 usnesení č. 346 o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby. Ministerstvo financí bude sledovat zadluženost územně samosprávných celků a každý rok bude o jejím vývoji podávat zprávu vládě.

Každé obci a každému kraji bude ministerstvem vypočítán definitivní ukazatel dluhové služby a překročí-li obec nebo kraj tento ukazatel o více než 30 %, bude jim to ministerstvem oznámeno dopisem a budou požádány o přijetí takových opatření, aby v příštím období tento ukazatel nepřekročily. Do tří měsíců budou muset kraje a obce vysvětlit důvody překročení ukazatele a sdělit opatření, která budou přijata.

Pokud obce nebo kraje překročí ukazatel i v dalším období, bude jejich seznam předán poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby k této skutečnosti přihlédli při projednávání žádostí těchto subjektů o půjčku, dotaci nebo návratnou finanční výpomoc.

11. února 2004 přijal Eurostat rozhodnutí č. STAT/04/18 (tzv. Treatment of Public Private Partnerships), které pojednává o zachycování projektů PPP ve vládní statistice. Tato metodika se v současnosti podrobněji rozpracovává.

Klíčovým problémem je určit, zda aktivum vybudované soukromým partnerem zahrnout do rozvahy vlády nebo do rozvahy soukromého partnera. Eurostat doporučuje, aby dané aktivum bylo klasifikováno jeho **nevládní** (tzn. bude mít vliv pouze na deficit vládního sektoru) a tudíž mimo účetní rozvalu vlády v případě, že soukromý partner na sebe převezme stavební riziko (zejm. riziko nesplnění kontraktu včas a riziko neočekávaných dodatečných nákladů) a současně riziko dostupnosti (např. nesplnění stanoveného kritéria kvality) nebo riziko poptávky (snížení poptávky konečných uživatelů). V opačném případě se bude jednat o **vládní aktivum**, které musí být zachyceno v rozvaze vládního sektoru a tudíž bude započítáváno do veřejného dluhu.

Mimo Ministerstva financí mají na kontrole budoucích výdajů zájem i správci příslušných rozpočtů (Poslanecká sněmovna, respektive zastupitelstva obcí a krajů).

### **Literatura:**

- DRAPÁK, F.: PPP: Uvážlivě k prosperitě. Stavební fórum.
- Informace o stavu systémové implementace Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Ministerstvo financí, 2004.
- KRCZMÁŘOVÁ, E.: Příležitost pro města a obce. Stavební fórum.
- KRCZMÁŘOVÁ, E., Stejskal, P. a kol.: Spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Příloha časopisu Veřejná správa č. 19/2003.
- MENZELOVÁ, K.: Isaac Newton, linoleum a PPP. Euro, č. 39/2003, s. 44-45.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).
- PÁRAL, P.: Ještě to moc nejde. Euro, č. 17/2003, s. 32-33.
- Partnerství veřejného a soukromého sektoru, Právní analýza proveditelnosti v ČR. Ministerstvo financí ČR, Praha, 2003.
- Politika vlády ČR v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru. 2003.
- Pravidla pro úspěšná PPP. Příloha týdeníku Euro, 2004.
- Princip partnerství v projektech podpořených ze Strukturálních fondů EU – Public Private Partnership. Sborník z konferencí, IREAS, Praha, 2004. ISBN: 80-86684-08
- Proč česká veřejná správa na PPP neslyší?. Stavební fórum.
- Public Private Partnership Guidance Note 12 – Payment Mechanisms. Department of Environmental and Local Government, Ireland, 2000.
- STEJSKAL, P.: PPP a jak na něj. Stavební fórum.
- Zahraniční zkušenosti v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru. Ministerstvo financí ČR, 2003.
- Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích, Evropská komise, Brusel, 2004.
- ŽIŽKA, J.: Dálnice po britsku. Euro, č. 6/2003, s. 25-26.

## 5. BENCHMARKING

Kvalita veřejné správy je pojem, o kterém se v současnosti velmi živě diskutuje. Neexistuje však definice, která by tento pojem dokázala přesně vystihnout. To, co je v některé zemi pokládáno za kvalitní veřejnou službu, nemusí v jiné zemi vyhovovat požadavkům na kvalitní zabezpečení veřejných služeb. Navíc, kvalita a požadavky na ni se mění v čase. Jedním ze způsobů, jak měřit a zvyšovat kvalitu je benchmarking.

Benchmarking je metodou řízení kvality. Jeho podstatou je analyzovat svoje vlastní i cizí procesy a služby a nalézt tzv. best practices, tedy nejlepší praxi. Ideální je nalézt organizaci, která ve sledované oblasti dosahuje prvotřídní (světové) výkonnosti. Smyslem je zjistit, co jinde dělají lépe, jak to dělají a následně získané poznatky zavést i do vlastní organizace. Nové zkušenosti pak ale nelze jenom zkopírovat, ale vždy je třeba se přizpůsobit konkrétním podmínkám. Cílem benchmarkingu rozhodně nesmí být vyzvědačství nebo špionáž, všechny organizace se této metody musí účastnit dobrovolně.

Benchmarking je ve světě běžně používanou metodou, avšak v České republice se jedná o novou metodu, s jejímž uplatňováním se teprve začíná. O popularitu benchmarkingu se v roce 1979 zasloužila firma Xerox. Firma Xerox byla první společností, která plně začlenila benchmarking do celé své organizace. Podíl firmy na reprografickém trhu se v 70. letech neustále snižoval, a proto začal Xerox hledat své slabé stránky a porovnávat se s konkurencí. Zjistil, že výrobní cena jeho kopírek se rovná prodejní ceně japonských kopírek. Průzkum ukázal, že jednou z nejslabších stránek firmy je skladové hospodářství.

Jaroslav Nenadál<sup>62</sup> definuje benchmarking následovně: „Benchmarking je nepřetržitý a systematický proces porovnávání a měření produktů, procesů a metod vlastní organizace s těmi, kdo byli uznáni jako vhodní pro toto měření za účelem definovat cíle zlepšování vlastních aktivit.“ Jiná definice od Howarda Davise<sup>63</sup> a Iana Blaira říká, že: „Podstatou benchmarkingu je zlepšování se učením od druhých. Je to neustále pokračující činnost, která se snaží nalézt nejlepší praktické postupy uvnitř organizací s podobnými funkcemi a jejímž smyslem je dosáhnout lepších výkonů ve vlastní organizaci.“ Existuje i řada dalších definic pojmu benchmarking, ale domníváme se, že výše dvě uvedené definice umožní čtenářům pochopit podstatu této metody.

Benchmarking je další z metod, které se vyvinuly na půdě soukromého sektoru a které začal časem přejímat i veřejný sektor. Tato metoda je obzvláště využitelná v oblastech, které nejsou vystaveny působení trhu, a je zde tedy nižší tlak na efektivnost. To se týká zejména veřejné správy nebo monopolů. Samotnou metodu ale nesmíme považovat za cíl organizace, je to pouze nástroj, jak dosáhnout cílů.

---

<sup>62</sup> Nenadál, J.: Měření v systémech managementu jakosti. Management Press. Praha, 2004. ISBN: 80-7261-110-0

<sup>63</sup> Centrum místní správy, Warwick Business School, Velká Británie

Benchmarking může být obecně zaměřený na snižování nákladů nebo na zvyšování kvality služeb. Mezi výhody benchmarkingu patří:

- Benchmarking zvyšuje efektivitu fungování veřejné správy, zejména tím, že určuje, kde jsou náklady organizace vyšší než v jiných organizacích, a proč tomu tak je.
- Benchmarking umožňuje najít vlastní strategické výhody a zaměřit se na ně.
- Benchmarking identifikuje objektivní ukazatele, pomocí kterých lze měřit vlastní výkonnost a produktivitu.
- Benchmarking přináší nové myšlenky a umožňuje předávání a sdílení zkušeností.
- Benchmarking pomáhá zjistit přání klientů a dalších stakeholderů. Informace o požadavcích obvykle čerpá úřad velmi často pouze na základě minulých dat, která už nemusí být aktuální, a na základě vlastních pocitů. Benchmarking pomůže najít aktuální potřeby všech zainteresovaných stran.
- Benchmarking umožňuje získat informace, které by jinak organizace zjistila pouze náhodou anebo vůbec. Na základě získaných poznatků je možné získávat podněty k vlastnímu zlepšení.

Pokud by benchmarking měl pouze výše uvedené výhody, proč se neuplatňuje častěji? Tak jako každá metoda i benchmarking má svá úskalí:

- Benchmarking je dlouhodobý a kontinuální proces, který je náročný nejen na čas a finanční zdroje, ale i na zdroje personální. Osoby provádějící benchmarking musí mít dostatečné odborné znalosti.
- Existuje obecná tendence pokládat svoje vlastní výsledky za lepší než výsledky ostatních organizací. Navíc lidé nepovažují za dobré a čestné napodobovat to, čeho dosáhli jiní. Místo toho hledají vlastní řešení.
- Pracovníci úřadů jsou ovlivněni jejich vlastní organizační kulturou a nejsou schopni přijímat informace z okolního prostředí.
- V mnoha organizacích převládá mylný názor, že jejich činnost je tak specifická, že ji není možné srovnávat s jinou organizací. Domníváme se ovšem, že tahle připomínka nemá žádné opodstatnění u územní samosprávy, neboť všechny tyto organizace na stejné úrovni (tj. úrovni obce nebo kraje) vykonávají obdobné činnosti.

Obecně je možné benchmarking využít buď pro snížení nákladů (zvýšení efektivnosti) nebo pro zlepšení kvality poskytovaných služeb. Ve veřejné správě je benchmarking možné využít například k zodpovězení následujících otázek:

- Jsou námi poskytované služby drahé nebo levné?
- Poskytujeme naše služby s nízkými náklady?
- Jsou občané spokojeni s našimi službami?
- Jsou služby kvalitní?
- V čem jsou lepší jiné organizace?

## 5.1 Kategorie benchmarkingu

Benchmarking můžeme rozdělit do několika kategorií. Existují různá členění kategorií od různých autorů. Nejčastěji je benchmarking členěn do tří základních kategorií:

**Benchmarking interní**, který je realizován v rámci jedné organizace mezi různými organizačními jednotkami, které provádějí podobné nebo stejné činnosti. Může se jednat

například o pobočky, které se nacházejí v různých lokalitách. V oblasti veřejné správy je tento typ benchmarkingu využitelný zejména u orgánů státní správy a jejich dekoncentrátů, např. u finančních úřadů. V oblasti místní samosprávy není tato metoda příliš využitelná.

Probíhá-li výzkum pouze ve vlastní organizaci, je snazší získat potřebná data a celý proces se tím výrazně urychlí, protože není třeba hledat vhodné partnery pro srovnání a přesvědčovat je ke spolupráci. Interní benchmarking může pomoci snížit rozdíly ve výkonnosti jednotlivých poboček a zlepšit výkonnost celé organizace jako celku. Nevýhodou je, že je zde menší šance nalézt prvotřídní výkonnost než v případě externího benchmarkingu.

Mnohé organizace využívají interní benchmarking jako určitý startovní bod, který je naučí využívat této metody a po jejím zvládnutí pokračují v benchmarkingu externím.

**Benchmarking externí**, jehož náplní je porovnávání vlastní organizace s jinými organizacemi v témže oboru. Obvykle se jedná o srovnání s konkurenty nebo podobnou organizací. Partnerem v benchmarkingu mohou být buď přímí konkurenti anebo organizace fungující v jiných lokalitách. V druhém případě bude navázání spolupráce pravděpodobně snadnější. Organizace budou ochotnější spolupracovat především v okrajových činnostech, např. zajištění podpůrných činností, kde se projevuje společný zájem na zvýšení produktivity. Výhodou této metody je vysoký stupeň srovnatelnosti. Nevýhodou je již zmíněná obtížnost při přesvědčování partnerů o vzájemné výhodnosti benchmarkingu a také to, že ani touto metodou nemusí být nalezena prvotřídní výkonnost.

**Benchmarking funkční** porovnává funkce a postupy v různých oborech, nejen u konkurence. Jedná se o srovnání pracovních postupů, které vykazují určitou podobnost i v různých oborech. Tento typ benchmarkingu bývá považován za samotnou podstatu benchmarkingu. V rámci funkčního benchmarkingu může město srovnávat některý ze svých procesů (např. fakturaci nebo úklid) s naprosto odlišně zaměřenou organizací nebo dokonce firmou.

## 5.2 Etapy benchmarkingu

Celý proces realizace benchmarkingu lze rozdělit do několika etap. Různí autoři se odlišují v tom, kolik etap benchmarking má a co je jejich obsahem. Počet etap se obvykle pohybuje od čtyř do devíti. Například kanadský OMBI (Ontario Municipal Benchmarking Initiative)<sup>64</sup> definuje těchto sedm kroků benchmarkingu:

- specifikace oblastí benchmarkingu, včetně stanovení cílů,
- mapování profilu služeb včetně formulace kvantitativních a kvalitativních ukazatelů,
- sběr a zpracování dat,
- porovnávání ukazatelů a identifikace nejlepšího řešení,

---

<sup>64</sup> Benchmarking ve veřejné správě. Ministerstvo vnitra ČR, 2004.

- analýza procesů – porovnávání s nejlepším procesem a identifikace rezerv ve vlastním výkonu,
- akční plány k zavedení změn a jejich realizace,
- vyhodnocení procesu a dosažených výsledků.

Pokud bychom se podívali na dělení do etap podle jednotlivých autorů, zjistili bychom, že ačkoliv počet etap se odlišuje, v celkovém souhrnu benchmarking vždy musí obsahovat tytéž činnosti. Pro naše potřeby se budeme řídit členěním, které uvádí Karlöf a Östblom<sup>65</sup>. Tito autoři rozdělují benchmarking na pět základních etap:

- rozhodnutí, co podrobit metodě benchmarkingu,
- určení partnerů pro benchmarking,
- shromáždění informací,
- analýza,
- realizace.

### 5.3 Co podrobit benchmarkingu

Cílem této činnosti je identifikovat objekt, na který se zaměří benchmarking. Benchmarking může být zaměřen na celou organizaci nebo jen na některou její část a může se týkat například poskytovaných služeb, nákladové efektivnosti, pracovních postupů a podpůrných činností. Někdy je oblast benchmarkingu známá už před zahájením celého projektu, jindy je třeba provést analýzu činností organizace. Benchmarkingu je ale vždy podrobena nějaká slabá stránka organizace. Tato stránka může být odhalena interním nebo externím auditem systému managementu jakosti, sebehodnocením, analýzou stížností občanů nebo analýzou nákladů.

K pochopení toho, které faktory mohou významně ovlivnit zkoumanou organizaci je vhodné vytvořit schéma, které bude zobrazovat funkce a podpůrné aktivity formou postupového diagramu.

Již v této počáteční etapě je vhodné vytvořit si soustavu měřítek, podle kterých se budeme srovnávat s našimi partnery. Měřítko by vždy měla být kvantifikovatelná a musíme na ně klást i další požadavky:

- sběr dat nesmí být komplikovaný a nesmí se jím narušit správnost dat,
- měřítko musí být spolehlivé a srozumitelné,
- měřítko musí být dostupné, a to i v požadovaném čase,
- musí být vyloučena duplicita získaných dat a
- musí být minimalizovány náklady na sběr dat (náklady na benchmarking nikdy nesmí převýšit samotný přínos benchmarkingu).

Pro měření výkonu veřejné správy lze používat mnoho druhů měřítek, k nejčastěji používaným patří následující kategorie:

- měřítko výkonů (výstupu),
- měřítko účinnosti,
- měřítko efektivnosti (výsledku) a

---

<sup>65</sup> Karlöf, B., Östblom, S.: Benchmarking. Victoria Publishing. Praha, 1995. ISBN: 80-85865-23-8.

- měřítko produktivity.

**Měřítka výkonů** byla vypracována pro komparaci služeb municipalit a jejich smyslem není vypovídat o pracovní zátěži zaměstnanců, ale o výkonu (činnosti) organizace. Rovněž se zde nesleduje jak dobře nebo jak efektivně byla činnost vykonávána. Měřítkem výkonů může být například počet vydaných stavebních povolení.

**Měřítka účinnosti** se vyjadřují jako jednotka nákladů nebo jako práce jednoho zaměstnance za určitý časový úsek (hodina, den, měsíc). Tato měřítka vypovídají o vztahu mezi poskytovanými službami a náklady nutnými na jejich uskutečnění. Příkladem takového měřítka může být počet hodin pracovníka potřebných k vyřízení žádosti o stavební povolení.

**Měřítka efektivnosti** vypovídají o kvalitě výkonu nebo o rozsahu, v jakém byly splněny stanovené cíle. Mezi tyto formy patří například měřítka včasnosti a míry spokojenosti občanů. Například lze měřit, kolik stavebních povolení bylo vydáno v zákonem stanoveném termínu nebo proti kolika rozhodnutím se občané odvolali.

**Měřítka produktivity** slučují měřítka účinnosti a efektivnosti do jednoho ukazatele. Například počet stavebních povolení, proti kterým nebylo podáno odvolání, během tří měsíců.

Správně koncipovaný soubor ukazatelů má několik typických vlastností. Mezi tyto vlastnosti zahrnujeme<sup>66</sup>:

- Účelovost – ukazatele by měly měřit to, co skutečně zamýšlíme porovnávat.
- Spolehlivost – ukazatel je přesný a neovlivněný výzkumníkem, tzn. měří-li dva lidé stejnou věc, musí dospět ke stejným nebo jen nepatrně odlišným výsledkům.
- Srozumitelnost – každý ukazatel a výsledky měření musí být jasně a správně pochopitelné.
- Aktuálnost – výsledky měření musí být sestaveny a zveřejněny včas, tj. aby mohly sloužit těm, co mají rozhodovat.
- Odolnost vůči nesprávnému chování – měřítka by neměla vyvolávat ve sledované organizaci chování, které by sice bylo stanovenými měřítky pozitivně hodnoceno, ale z hlediska podstaty věci by nebylo efektivní.
- Komplexnost – měřítka zahrnují všechny podstatné charakteristiky a sledované oblasti.
- Věcnost – měření mají být pouze nezbytně nutné charakteristiky a mělo by se zabránit duplicitě dat.
- Nákladová efektivnost – náklady na získání dat nesmí přesáhnout skutečný přínos benchmarkingu.
- Zaměření na ovlivnitelné veličiny – měření by se mělo zaměřit na ty veličiny, které jsou danou organizací ovlivnitelné.

Příklady možného stanovení ukazatelů v registru vozidel<sup>67</sup>:

<sup>66</sup> Ammons, D., N.: Municipal Benchmarks. SAGE Publications. USA, 1996. ISBN: 0761920781

<sup>67</sup> Q1 Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí. MV ČR, 2004, str. 39



a) Hlavní ukazatele:

- Počet změn celkem ku počtu pracovníků registrace,
- Mzdy + odvody ku počtu všech změn,
- Počet vozidel ku počtu pracovníků celkem,
- Počet obyvatel správního obvodu ku počtu pracovníků celkem.

b) Ukazatele doplňkové:

- Příjem správních poplatků ku počtu pracovníků registrace,
- Počet lustrací (výdaj dat z registru),
- Elektronický odbavovací systém (Ano/Ne),
- Organizační opatření proti frontám (Ano/Ne).

## 5.4 Určení partnerů pro benchmarking

Cílem této etapy je nalézt organizace, které jsou dobré (nebo spíše nejlepší) ve sledovaných oblastech a se kterými se chceme porovnávat, a navázat s nimi kontakt. Tyto organizace jsou označovány za partnery proto, že smyslem benchmarkingu není, aby byl realizovaný projekt výhodný pouze pro jednu organizaci, ale musí přinášet výhody všem zúčastněným stranám. Navíc, pokud benchmarking nepřináší výhody i našim partnerům, nebudou mít zájem se na něm podílet. Výhodou například bývá, že partner může získat informace o činnostech v jiných organizacích jen za nízké náklady.

Benchmarking může přinést cenné poznatky i špičkovým organizacím. I tyto dobré organizace se mohou od svých partnerů něco naučit, protože je dost málo pravděpodobné, že organizace bude dosahovat vynikajících výsledků ve všech svých činnostech. Proces benchmarkingu má posloužit ke zlepšení činnosti všech partnerů prostřednictvím výměny nápadů a poznatků. Mimoto, partner může získat i cenné poznatky o metodě benchmarkingu a později ji využít pro své vlastní účely.

Mezi partnery by měla existovat oboustranně otevřená výměna informací a měly by být respektovány určité etické zásady<sup>68</sup> Na schůzku je vždy nutné se dobře připravit, protože jinak připravujeme partnera o jeho čas. Vždy musíme mít na paměti to, že partnera se smíme ptát pouze na to, na co bychom i my sami byli ochotni odpovědět. Nesmíme se ptát na informace, které bychom my nebyli ochotní nikomu sdělit. Na volbě partnera závisí i objektivita a kvalita požadovaných informací.

Hledání partnerů pro benchmarking v sobě zahrnuje tyto dílčí kroky:

- [1] Rozhodnout o kategorii benchmarkingu, tedy o tom, zda benchmarking realizovat interně nebo budeme hledat partnery mimo naši organizaci.
- [2] Nalézt vhodné partnery pro srovnávání.
- [3] Navázat s potenciálními partnery kontakt a přesvědčit je o výhodnosti spolupráce na projektu.

Rozhodnutí o kategorii benchmarkingu se obvykle utvoří již na počátku celého procesu, takže velmi často, když nastane čas výběru partnera, je tato otázka vyřešena. Při výběru kategorie vždy hraje roli cíl, který sledujeme. Chceme-li

---

<sup>68</sup> Etický kodex benchmarkingu České společnosti pro jakost je na <http://www.benchmarking.cz/kodex.asp>.

být pouze nejlepší v rámci naší organizace, je vhodné zvolit interní benchmarking. Naopak, chceme-li být světovou třídou v dané oblasti, je lepší zvolit benchmarking funkční.

### **Kde lze nalézt vhodné partnery pro benchmarking**

Nejlepším místem pro začátek hledání partnerů je **naše vlastní organizace**. V organizaci by měli být odborníci na sledovanou oblast (například vedoucí oddělení), kteří při výkonu své práce mají možnost se setkávat s dalšími externími odborníky (například z městských úřadů v jiných lokalitách). S těmito externími odborníky je pak možné navázat bližší spolupráci. Navíc, je-li už organizace s těmito lidmi v kontaktu, bude snazší je přesvědčit o spolupráci.

Také různá **sdrúžení** (např. odborová sdrúžení nebo sdrúžení měst a obcí) bývají velmi dobře informována o svých členech a obvykle vlastní i řadu cenných statistických údajů.

Dalším zdrojem informací mohou být **databáze**. Databáze dělíme na primární (tzn. že všechny informace jsou obsaženy přímo v ní) nebo sekundární (říkají, kde hledat požadované informace). V současné době již existují i databáze nejlepších praxí vytvořené přímo pro benchmarkingové účely. V České republice takovou databázi vede Česká společnost pro jakost na svých webových stránkách. Chce-li někdo získat údaje z této databáze, musí současně poskytnout údaje o své organizaci.

V moderní informační společnosti se vytváří velké množství **statistický údajů a zpráv**, které mohou dobře posloužit k nalezení vhodného partnera. Patří sem například statistiky OECD, statistické ročenky apod.

Obvykle veřejně dostupné jsou **klasické nosiče informací**, jako jsou katalogy výrobků, sborníky z odborných akcí, zprávy obchodních komor, marketingové studie, odborné časopisy a spotřebitelské testy.

Přínosné mohou být i rozhovory s **nově přijatými zaměstnanci**, kteří mohou do organizace přinést poznatky ze svých předchozích praxí. Obdobně mohou posloužit i **externí konzultanti**, kteří disponují informacemi z mnoha dalších organizací.

Neocenitelným zdrojem informací se dnes stává i **internet**, který poskytuje velké množství informací o organizacích z celého světa.

Mezi další možné zdroje informací patří například konference, veletrhy a výstavy, klienti, vyhledávací inzeráty, média a výroční zprávy.

### **Navázání vztahů s partnery**

Jestliže byli nalezeni vhodní partneři pro benchmarking, je potřeba je kontaktovat a přesvědčit o výhodnosti vzájemné spolupráce. Nejdříve je nutné si s potenciálním partnerem telefonicky nebo písemně smluvit schůzku, jejímž cílem bude objasnit zamýšlený projekt a poskytnout partnerovi dostatečné informace na to, aby se mohl rozhodnout, zda mu projekt přinese nějaké výhody a zúčastní se ho anebo ne.

Úvodní schůzka s partnerem by měla být zaměřena na tyto čtyři body:

- Představení vlastní organizace. Je-li naším partnerem jiný úřad, je jisté, že bude mít dobrou představu o tom, čím se naše organizace zabývá. Je však vhodné ho seznámit i s informacemi, které nejsou obsaženy v běžně dostupných zprávách, např. o dosažených úspěších a připravovaných činnostech. To mimo jiné může povzbudit důvěru partnera v naši organizaci a projekt.
- Objasnit smysl a cíle benchmarkingu. Úkolem tohoto bodu je vysvětlit, kterých oblastí se má projekt týkat a čeho se má dosáhnout. Rovněž je vhodné partnera informovat o metodě benchmarkingu a o jeho etických zásadách.
- Projektové a akční plánování. V této etapě je vhodné partnera seznámit s tím, které informace nás zajímají, které ukazatele hodláme srovnávat, do jakých detailů projekt zasahuje a rovněž seznámit s přibližným harmonogramem projektu. Není dobré partnerovi předkládat podrobný a definitivní plán projektu, protože i on by měl mít možnost jej ovlivnit.
- Zpětné poskytování informací. Benchmarkingový partner má právo získat závěrečnou zprávu o projektu, pokud se ho zúčastní. Obsah a konkrétnost této zprávy budou závislé na tom, jak je projekt organizován. Jestliže v projektových pracovních skupinách budou zastoupeny všechny strany, budou dokumentaci zpracovávat společně. Jestliže na řešení projektu se podílí pouze lidé z jedné organizace a benchmarkingu je podrobováno více organizací, měly by být předem odsouhlaseny údaje, které budou poskytovány ostatním organizacím. Častou praxí je poskytovat komplexní informace, u kterých ale nebude uvedeno, kterých konkrétních organizací se týkají.

## 5.5 Shromáždění informací

Pokud již byli nalezeni partneři, kteří jsou ochotni se zúčastnit benchmarkingového projektu, je možné přistoupit k samotnému sběru dat. Cílem této etapy je shromáždít informace, které jsou potřebné pro další analýzu. Tato etapa musí vždy začínat ve vlastní organizaci. Výhodou je, že toto umožní otestovat (tedy provést pilotáž) navrženého dotazníku nebo jiné metody získávání informací a pokud se ukáží jako nevyhovující, lze je změnit. Dalším důvodem je i to, že tímto lze získat informace o své vlastní organizaci. Je totiž velmi pravděpodobné, že pokud kladete otázky svému partnerovi, bude i o on ptát, jak se to dělá u vás. Pokud byste nebyli schopni odpovědět, ztratíte jeho důvěru.

Ke shromáždění informací je možné použít několik metod:

- dotazníky,
- interview se zástupci partnera,
- pozorování na místě a
- analýza záznamů.

Před zahájením samotného sběru dat je vhodné uskutečnit několik činností. Za prvé je třeba přesně určit, kdy začne shromažďování dat, jak dlouho bude trvat a jaká metoda bude zvolena. Poté je nutné připravit potřebnou dokumentaci, navrhnout dotazníky a další podklady k analýze a vytisknout je.

## **Dotazníky**

Dotazníkem je zde myšlen soubor otázek, který je partnerovi zaslán a on jej vyplněný zašle zpět. Tato metoda je vhodná v případě, že chceme získat názory velkého množství respondentů, jestliže nás od partnera dělí velká geografická vzdálenost, jestliže zjišťujeme názory partnera a jeho přístupy nebo jestliže je naším cílem získat pouze popisná data.

V dotazníku může být obsaženo několik druhů otázek:

**Volné otázky** jsou obecné a nejsou navrženy žádné odpovědi, ze kterých partner vybírá. Takovou otázkou může být například: „Jak řešíte stížnosti občanů?“

**Otázky typu „ano nebo ne“** poskytují respondentovi možnost jednoduché odpovědi. Tato otázka může být doplněna i dodatečnou volnou otázkou: „Zjišťujete pravidelně spokojenost občanů s vašimi službami? Jestliže ano, jak?“

**Otázky s vícenásobným výběrem** umožňují respondentovi vybrat si jednu z několika nabízených odpovědí. Například: „Co bylo vaším hlavním kritériem při výběru firmy svázející komunální odpad? a) Nákladová efektivnost, b) Spolehlivost, c) Dobré reference“.

**Otázky s hodnotícím výběrem** požadují, aby respondent zhodnotil různé odpovědi. Např. „Je pro vás důležité mít své vlastní správce počítačové sítě? a) Není to vůbec důležité b) Je to výhodnější, ale nikoliv podstatné c) Je to velmi důležité.“

**Otázky s údajovou složkou** jsou kvantifikované otázky, které vyžadují přesnou odpověď. Například: „Kolik zaměstnáváte pracovníků v agendě občanských průkazů?“

Výhodou dotazníků je jejich snadnost, nízká finanční nákladnost a malá pracnost získání dat. Navíc je možné data obvykle snadno statisticky zpracovat. Slabou stránkou dotazníků je neosobní přístup, možnost nepřesného vyplňování partnerem, nebezpečí nepochopení některých otázek, nemožnost ověření dat a nižší procento návratnosti dotazníků.

## **Interview s partnerem**

Při interview s partnerem je vyžadována aktivní účast minimálně jednoho zástupce partnera a jednoho člena benchmarkingového týmu. Ten může klást otázky buďto strukturované (dopředu připravené a stejné pro všechny respondenty) nebo nestrukturované (tj. otázky, které nejsou dopředu připravené a které reagují na aktuální situaci).

Tuto metodu je vhodné využít v situaci, kdy jsou od partnera vyžadovány podrobné informace, pokud je cílem odhalení kritických událostí a oblastí a zejména, potřebujeme-li od partnera znát jeho názor.

Výhodou tohoto přístupu oproti dotazníkům je vyšší objektivita dat. Nedostatkem jsou zvýšená pracnost a nákladnost, rozptýlení odpovědí při využití nestrukturovaného

rozhovoru, možnost ovlivnění subjektivními pocity a nároky na komunikativnost tazatelů.

### **Pozorování přímo na místě**

Pozorování na místě patří k jedné z nejpřesnějších metod sběru dat, pokud je prováděno pečlivě. Při této metodě pracuje benchmarkingový tým v organizaci partnera. Metoda se využívá zejména v případech, kdy je třeba se co nejpodrobněji seznámit s daným procesem.

Při aplikaci této metody se používají různé technické pomůcky a další metody jako jsou časové a pohybové studie, snímkování práce atd. Pozorovány mohou být procesy, ale i osoby, které je vykonávají.

Pozorování může být zjevné nebo skryté. Při zjevném pozorování je zkoumaná osoba dopředu informována o daném záměru. Nevýhodou je, že se tak může chovat jinak (obvykle lépe) než se chová běžně. Tím se mohou znehodnocovat získaná data. Výhodou ale je, že s danou osobou můžeme komunikovat a ptát se na její názory. U skrytého pozorování pracovník neví, že je pozorován, a tak se může chovat naprosto přirozeně, avšak není možné s ním diskutovat.

Výhodou pozorování přímo na místě je možnost získávat informace přímo u zdroje, pozorování se uskutečňuje v reálném čase a prostředí a je pravděpodobné, že nebude zkresleno subjektivními pocity lidí. K nevýhodám této metody patří pracnost, časová náročnost, výběr správného vzorku pozorovaných osob a správné načasování. Navíc, kvůli dosažení objektivity je nutné pozorování několikrát opakovat. Náročné je i vyhodnocení získaných dat a správná interpretace toho, co bylo pozorováno.

### **Analýza záznamů**

Podstatou této metody je analýza všech vhodných druhů záznamů, které se vztahují ke sledovanému procesu. Analýza se uplatňuje v případě, jestliže chceme získat různé ekonomické rozbory (např. analýza nákladů), jestliže nás zajímají trendy ve vývoji a jestliže chceme odhalit důvody pravidelně se opakujících problémů nebo pozitivních jevů.

Analýza záznamů minimalizuje subjektivní výklad zjištěných skutečností, data jsou snadno interpretovatelná a je zde možné určit základnu, vůči které se poměříme. Nevýhodou může být, že někdy je obtížné získat potřebné záznamy. U starších záznamů ani není možné si ověřit jejich pravdivost.

Z předcházejícího výčtu je patrné, že každá metoda sběru dat s sebou přináší své výhody a nevýhody. Obecně není možné označit některou z metod za nejlepší, vždy záleží na konkrétní situaci. Vhodné ale bývá kombinovat několik metod dohromady, např. pozorování na místě doplnit i rozhovory s partnerskou organizací. Tím je i možné si ověřit pravdivost dat.

Po skončení sběru dat bychom vždy měli partnerovi poděkovat (nejlépe písemnou formou) za jeho spolupráci a předat mu první výsledky hodnocení. Jakmile je dokončena závěrečná hodnotící zpráva, je třeba ji též partnerovi poskytnout.

## 5.6 Analýza

Předposlední etapou benchmarkingu je analýza, jejímž smyslem je systematické třídění informací a porovnání různých ukazatelů za účelem zjištění rozdílů ve výkonnosti a pochopení pracovních postupů partnera. Tím je možné zjistit, jak špičkové organizace dosahují svého úspěchu.

Nejdříve by měly být roztrženy srovnatelné ukazatele a důležité údaje, poté se třídí doplňující informace. Jsou-li již získané informace roztrženy, může začít jedna z nejdůležitějších etap benchmarkingu, kterou je zjištění rozdílů mezi srovnávanými organizacemi. V této souvislosti se hovoří o **výkonnostních rozdílech** nebo **mezerách ve výkonnosti**. Využívány jsou zejména matematické a statistické metody. Rozdíly nestačí pouze kvantifikovat, ale zejména musí být zjištěno, proč tyto rozdíly existují. Rozdíly ve výkonnosti nemusí být vždy pouze negativní. Někdy naše výkonnost může být lepší než výkonnost partnera. Může se také zjistit, že žádné významnější rozdíly ve výkonnosti neexistují.

Na konci analýzy se vytváří **závěrečná zpráva**, která shrnuje hlavní a nejdůležitější poznatky z celého benchmarkingového procesu. Tato zpráva slouží partnerům v benchmarkingu a dalším zainteresovaným subjektům. Zpráva by měla být přehledná, využívat zejména grafů a její pochopení by nemělo vyžadovat ústní vysvětlení.

Ať už v závěrečné zprávě nebo v různých průběžných zprávách je potřeba zobrazovat získaná kvantifikovaná data a rozdíly mezi nimi. Kvantifikovaná data mohou být zobrazena buďto v tabulce anebo graficky. Tabulka má podobu matice, kde v řádcích jsou sledované ukazatele a ve sloupcích jsou konkrétních organizace nebo naopak. Příklad možného použití ukazuje tabulka č. 1. Výhodou tabulek je, že přesně zobrazují skutečnost. Jejich nevýhodou ale je, že na první pohled nejsou přehledné. Tuto vlastnost mají naopak grafy. Výhodou grafů je, že čtenář při prvním pohledu získá základní informace a je snazší si je zapamatovat. Rozdíly ve výkonnosti vyplývající z tabulek a grafů je nutné co nejpodrobněji popsat a okomentovat, aby je bylo možné využít k podnětům pro další zlepšování. Například v tabulce č. 1 může být příčinou rozdílů mezi cenou za likvidaci 1 tuny odpadu poloha skládky, a s tím související ujeté kilometry, typ a hustota zástavby, vysoké režijní náklady nebo nepřiměřený zisk firmy svázející odpad.

**Tabulka č. 1: Poměrové ukazatele**

Statutární město	Cena za likvidaci 1 t KO	Tuny KO na jednoho obyvatele	Tuny odpadu celkem na 1 obyvatele	Neinvestiční výdaje na 1 obyvatele	Neinvestiční výdaje na 1 tunu KO
A	1491	0,17	0,27	257,26	1490
B	1606	0,20	0,31	143,03	721
C	1432	0,19	0,47	323,52	1737
D	1617	0,22	0,41	344,15	1560
E	1597	0,18	0,34	380,38	1649
F	1342	0,20	0,29	283,73	1601
Průměrná hodnota	1514	0,20	0,35	288,68	1460
Maximální hodnota	1617	0,23	0,47	380,38	1737
Minimální hodnota	1342	0,17	0,27	143,03	721

Pozn.: KO = komunální odpad

*Pramen: Q1 Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve VS, MVČR, 2004*

Ještě než je přistoupeno k samotné realizaci změn, je třeba na základě poznatků získaných analýzou určit, co by se v organizaci mělo změnit a jak. Tedy musí být definována budoucí úroveň vlastní výkonnosti, tzn. musíme si určit laťku (laťka = benchmark), které chceme dosáhnout. Je třeba se i zamyslet nad otázkou, zda by nebylo lepší některou službu nakupovat od externích dodavatelů.

Při stanovování budoucí úrovně výkonnosti vycházíme ze zjištěných mezer výkonnosti, avšak bylo by zásadní chybou chtít ve stanoveném budoucím čase zacelit pouze onu mezeru. Musíme si uvědomit, že i sledované organizace se dále vyvíjejí a zlepšují, a proto k určení vlastní budoucí výkonnosti musíme použít i odhad trendů ve vývoji výkonnosti okolí. K odhalení trendů může sloužit např. metoda extrapolace budoucích trendů, která jako soubor vstupních informací použije informace získané třeba analýzou záznamů, která byla popsána výše. Samotné určení cílové úrovně je už ale v kompetenci vedení organizace.

## 5.7 Realizace změn

Jestliže už byla stanovena budoucí výkonnostní hodnota, musí organizace přijmout závazek provést samotnou změnu. Stanovené cíle je nutné rozpracovat do plánu, který bude uvádět konkrétní výstupy, číselně vyjádřené změny, náklady, termíny a zodpovědnosti. Tato činnost úzce souvisí se strategickým řízením, protože právě benchmarking může potvrdit anebo vyvolat potřebu strategické změny. Informace, jak mají být cíle sestavovány a kterým požadavkům musí vyhovovat, jsou uvedeny právě v kapitole o strategickém řízení.

Na změnu musí být připraveni i samotní vedoucí pracovníci. Poznatky, které byly získány v rámci benchmarkingového projektu, by měly vést k tomu, že lidé budou

nuceni měnit svoje metody, které se neosvědčily, a budou se muset učit nové metody a nové způsoby práce od ostatních organizací. Jinak nelze využít přínosů, které benchmarking nabízí.

Klíčovou otázkou je tedy i to, zda organizace vůbec chce uskutečňovat nějaké změny. V tomto případě by měly být zpracovány alespoň dva alternativní scénáře. První bude popisovat, jak se bude vyvíjet situace, pokud by nedošlo k žádným změnám. Druhý variantní scénář popíše důsledky a efekty projektu, který by převzal co největší množství zjištěných nejlepších přístupů (best practises) a aplikoval je do prostředí vlastní organizace.

Na závěr ještě řekněme, že benchmarking by neměl být jednorázovou akcí. Trvalého účinku může být dosaženo pouze neustálým opakováním a porovnáváním se s ostatními. Benchmarking je tedy kontinuální a nekončící proces.

### **Literatura:**

- AMMONS, D. N.: Municipal Benchmarks. SAGE Publications, California, USA, 1996. ISBN: 0761920781
- Benchmarking ve veřejné správě. Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 2004.
- ČESKÁ SPOLEČNOST PRO JAKOST: [www.benchmarking.cz](http://www.benchmarking.cz).
- KARLÖF, B., ÖSTBLÖM, S.: Benchmarking. Victoria Publishing, Praha, 1995. ISBN: 80-85865-23-8
- NENADÁL, J. : Měření v systémech managementu jakosti. Management Press, Praha, 2004. ISBN: 80-7261-110-0
- Q1 Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí. Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 2004.
- [www.businessconsulting.cz](http://www.businessconsulting.cz)



## 6. ROZPOČTOVÁNÍ

Základní otázka, na kterou má rozpočet pomoci nalézt odpověď je: „Jak co nejlépe využít zdroje, které má organizace k dispozici?“ Existují různé technické a politické metody a postupy jak k rozpočtování, tedy tvorbě, realizaci a kontrole rozpočtu, přistupovat, které mají zajistit pečlivé zhodnocení hospodaření a finanční pozice daného subjektu a otevřenou a promyšlenou debatu. Rozpočet je nástroj finančního řízení, ale také nástroj sloužící managementu organizace a nástroj, který umožňuje komunikaci.

V závislosti na tom, jak je rozpočet sestaven, jaké ukazatele obsahuje (může být např. zaměřen na sledování finančních toků jednotlivých programů, které daná organizace realizuje – pak hovoříme o tzv. programovém rozpočtování, nebo obsahovat ukazatele výkonu organizace – pak hovoříme o výkonově orientovaném rozpočtování), potom plní funkci základního nástroje pro sledování produktivity a hodnocení výkonnosti organizace. Nástrojem, který slouží ke zlepšení řízení organizace.

Klasický rozpočet vychází z položkového rozpočtování příjmů, výdajů a financujících operací, my bychom se rády v tomto textu zaměřily na jiné rozpočtové metody a postupy, jejichž využívání souvisí s realizací reform, které s sebou přinesl koncept New Public Managementu, ale i další změny, které ve veřejné správě probíhají. Proto klasickému položkovému rozpočtování a technikám predikce příjmů a výdajů nebude v tomto textu věnována pozornost. Na druhé straně je třeba podotknout, že položkové rozpočty mají význam pro řízení organizace, pokud víte, které položky máte sledovat a jaké informace vám přinášejí.

Rozpočet je krátkodobým nástrojem finančního řízení, neboť je zpravidla sestavován na jeden rozpočtový rok. Toto období je z hlediska finančního řízení poměrně krátké, proto se vedle rozpočtu využívá ještě jiných nástrojů finančního řízení, které obsáhnou období delší. Jejich pozitivum je zejména při plánování a řízení investic dané organizace a rozhodování o cizích zdrojích pro financování její činnosti. Jedná se o fiskální či výdajové rámce, které jsou používány zejména na národní úrovni či o víceleté rozpočty a rozpočtové výhledy na úrovni místních vlád a jednotlivých organizací. Zmíníme se o nich později. Další možností jsou dvouleté rozpočty (tzv. biennial budgets), které jsou často využívány pro řízení municipalit, ale i států, v USA<sup>69</sup>.

Rozpočet slouží jako podklad, který vládě, či vedení organizace, umožňuje rozhodnout o alokaci zdrojů na jednotlivé priority, veřejné programy a projekty, konkrétní činnosti s ohledem na pro daný rozpočtový rok dostupné zdroje, tedy předpokládané příjmy rozpočtu. Pozornost se při rozpočtování přesunula z toho, jaké zdroje a v jaké výši jsou využívány při činnosti organizace k tomu, co při využití těchto zdrojů organizace pro občany zabezpečuje. Veřejnost a zastupitelé se soustředí nejen na to, jaké částky jsou z rozpočtu vynakládány, ale také na to, zda jsou programy vlády, či služby organizace realizovány tak, aby dosahovaly stanovených výsledků při přijatelných nákladech<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Viz např. Local Budgeting Manual. Oregon, Oregon department of revenue, 2002 – <http://www.oregon.gov/DOR/PTD/docs/local-b/504-420.pdf>

<sup>70</sup> Rubin, S., I., Bland, R., L.: Budgeting a guide for local governments. Maryland, United Book Press, Inc., 1997, ISBN: 0-87326-151-8., s. 125.

Rozpočet také hraje klíčovou roli při realizaci odpovědnosti vlády: občané a volení zástupci očekávají, že rozpočet bude nejen splňovat základní rozpočtové zásady, jako je realnost, pravdivost, úplnost a jednotnost třídění operací zachycených v rozpočtu<sup>71</sup>, ale zejména, že pro ně bude srozumitelným dokumentem. To znamená, že velmi důležitá bude jeho informační hodnota.

To jestli údajům v rozpočtu občané a zejména zastupitelé, poslanci, či ti, kteří o rozpočtu rozhodují, rozumí má přímý dopad na kvalitu a výsledky rozhodovacího procesu o činnosti organizace.

Při hodnocení rozpočtové činnosti a toho, nakolik je rozpočet srozumitelným nástrojem řízení veřejné organizace můžeme sledovat následující aspekty rozpočtování (které jsou samozřejmě vzájemně provázány):

- **Rozpočtový proces** – jedná se o průběh přípravy a zpracování rozpočtu, jeho přijetí příslušným orgánem, hospodaření na základě rozpočtu v průběhu rozpočtového roku a průběžnou a následnou kontrolu plnění rozpočtu a vyhodnocení hospodaření organizace za uplynulý rozpočtový rok. Ve vztahu k průběhu rozpočtového procesu je důležité zapojení veřejnosti do jednotlivých fází rozpočtového procesu a její kontrola a vliv na hospodaření organizace. Stejně tak je na místě se zabývat využíváním dalších nástrojů, které pomáhají řídit organizaci a jejich provázaností s rozpočtem. Může se jednat o strategický plán rozvoje organizace, plán prodeje majetku organizace, plán investic, standardy kvality služeb, které organizace poskytuje, benchmarking, a další nástroje jako například rozpočtové výhledy. Zejména v tomto případě je důležitá provázanost obou nástrojů finančního řízení a zapojení rozpočtového výhledu do rozpočtového procesu organizace, neboť tyto skutečnosti mají vliv na účinnost a efektivnost jeho využívání.
- **Forma a obsah rozpočtu** – tzn., z jakých částí se rozpočet skládá, jestli vedle finanční tabulky obsahuje také komentář, který hodnotí minulé hospodaření, vysvětluje současné trendy v rozpočtu, cíle, kterých má rozpočet dosáhnout a definuje odpovědnost, za jejich dosažení. Jak již bylo zmíněno, je přehlednější a má vyšší vypovídací hodnotu, pokud rozpočet obsahuje i analýzu minulého rozpočtového hospodaření, než pokud se zabývá pouze finančními prostředky na daný rozpočtový rok. Otázkou také je, jaké údaje rozpočet obsahuje, zda jsou jeho součástí ukazatele, které mají postihnout výstupy organizace a jejich kvalitu, jestli jsou příjmy a výdaje, které souvisí se zabezpečováním konkrétní služby organizace uvedeny ve vzájemné souvislosti, zda jsou součástí informací obsažených v rozpočtu i informace o případném zadlužení organizace a jeho vývoji, informace o mimorozpočtových fondech organizace (pokud je zřizuje) a o majetku organizace (včetně např. podílů v jiných společnostech, či zřízených nebo založených organizacích).
- **Publikace rozpočtu** a jeho dostupnost pro veřejnost – jedná se o zpřístupnění rozpočtu, jeho příloh a komentářů pro informování veřejnosti například na internetových stránkách dané organizace, a to jak schváleného rozpočtu, tak výsledku rozpočtového hospodaření po skončení rozpočtového roku. Využití této

---

<sup>71</sup> Více viz např. Marková, H., Finance obcí měst a krajů. ORAC, Praha, 2000, s.139.

možnosti zveřejnění rozpočtu umožňuje zveřejnit jak přehledné souhrnné informace o rozpočtovém hospodaření organizace, tak i podrobné analýzy a komentáře, právě díky využití této technologie. Pro prezentaci rozpočtu by měl být zvolen formát (tedy struktura a obsah), který ukazuje nejen co vedení organizace dělá, ale také proč a jak dobře.

## 6.1 Programové rozpočtování

Programový rozpočet klasifikuje příjmy a výdaje do skupin, vzhledem k aktivitám, které směřují k dosažení společného cíle. Člení je tedy podle jednotlivých programů, které organizace zajišťuje. Pokud organizace přejde od položkového rozpočtu k programovému rozpočtu, přesune se z důrazu na zdroje rozpočtu a jejich sledování ke sledování výstupů organizace.

Programový rozpočet se snaží odpovědět na otázky: Čeho se snažíme dosáhnout? Kolik nás stojí poskytování těchto služeb? Vedení organizace se zaměřuje na sledování výstupů jednotlivých programů. Zaměřuje se tedy více na sledování celkových nákladů programu, než na sledování nákladů jednotlivých položek. Od celkových nákladů se může odvíjet i stanovení rozpočtu daného programu, který potom dává manažerovi programu určitou volnost v tom, jakým způsobem stanovených cílů programu dosáhne.

Definování programů a příslušných nákladů na jejich realizaci a případných příjmů, z jejich realizace plynoucích, umožňuje sledovat produktivitu daného programu a zaměřit pozornost na programy, které vykazují nízkou nebo klesající produktivitu. Např.<sup>72</sup> municipalita může pomocí rozpočtu vynaložit výdaje na program podpory rozvoje místní ekonomiky, bez toho, že by se blíže zabývala jeho náklady. Jestliže úsilí o podporu rozvoje místní ekonomiky vede k vytvoření padesáti pěti nových pracovních míst, může to být vnímáno jako úspěch, ale tomuto výsledku mohlo předcházet patnáct neúspěšných projektů, na které byly vynaloženy vysoké částky veřejných prostředků a trvaly dlouhou dobu. Když jsou náklady těchto neúspěšných projektů sečteny a rozděleny na vzniklých padesát pět pracovních míst, náklady na vytvoření jednoho pracovního místa mohou být tak vysoké, že celý program může být určen k přehodnocení či zastavení.

Programové rozpočtování může být doplněno stanovením určitých měřítek výkonu, aby služby pomocí programu zajišťované byly poskytované v určitém rozsahu a kvalitě.

## 6.2 Výkonově orientované rozpočtování

Výkonově orientované rozpočtování může přinést odpovědi na otázky<sup>73</sup>:

- Co chceme, aby naše organizace zabezpečovala? Co chceme, aby bylo učiněno v dané oblasti?
- Jaké jsou základní podmínky, za kterých mohou být tato naše očekávání splněna?

---

72 Rubin, S., I., Bland, R., L.: Budgeting a guide for local governments. Maryland, United Book Press, Inc., 1997, ISBN: 0-87326-151-8, s. 127.

73 Melaville, A., I.: A Guide to Selecting Results and Indicators: Implementing Results-based Budgeting. <http://www.financeproject.org/indicators.html>, 1997.

- Co je třeba učinit, aby byly tyto základní podmínky vytvořeny?
- Jak zjistíme, že jsme je vytvořili?
- Kolik a jak bude třeba vydat prostředků, k tomu, aby byly naše cíle naplněny?

Každé rozpočtování směřuje k rozdělení dostupných zdrojů mezi jednotlivé činnosti organizace. Výkonově orientované rozpočtování se snaží zavést rozpočtový proces, v němž jsou zdroje přímo spojeny s konkrétními, měřitelnými výstupy. Snahou je, aby u veřejných organizací byly tyto výstupy definovány na základě dohody mezi vedením organizace a občany. Jedná se proces, ve kterém je rozpočet používán jako nástroj, který má podporovat rozvoj organizace a zvyšovat její zodpovědnost vůči veřejnosti.

Výkonově orientované rozpočtování se snaží reagovat na základní omezení položkového rozpočtování, která spočívají:

- v krátkodobé orientaci na období pouze jednoho rozpočtového roku. Snahou je spojit výkonově orientované rozpočtování s dlouhodobou perspektivou rozvoje organizace.
- roztržitosti – neboť sestavování rozpočtu na základě jednotlivých položek může vést k tomu, že se nerozhoduje o celkových výstupech organizace, ale právě o výši těchto položek, bez znalosti jejich vzájemné souvislosti a provázanosti.
- pozornost je zaměřena spíše na vstupy, než na výsledky organizace.

Výkonově orientovaný rozpočet poskytuje informace o tom, jak dobře jsou činnosti veřejného sektoru zajišťovány, ve smyslu kvality, ale stejně tak i kvantity. Cílem výkonově orientovaného rozpočtování je<sup>74</sup>:

- vytvořit plán činnosti organizace, který zajistí dodržení celkových částek rozpočtu příjmů a výdajů,
- zajišťovat prostředí pro srovnávání nákladů a kvality poskytovaných služeb,
- zajistit průběžné hodnocení, zda cíle, kterých se snaží organizace dosahovat jsou naplňovány.

Měřítko průběhu činností vypovídají o tom, jak dobře je rozpočet sestavený, měřítko nákladů a výstupů pak pomáhají hodnotit, zda je poskytování služeb účinné a ekonomické a měřítko výstupů a dopadu prozrazují, zda programy, které organizace realizuje, dosahují svých cílů.

Organizace a obsah výkonově orientovaného rozpočtu mohou být různé. Rozpočet často pro každý program, který organizace realizuje, vyjmenovává funkce, rozpočtové výdaje a příjmy, personální zabezpečení a některé výkonové ukazatele. Tyto výkonové ukazatele mohou být seskupeny podle klasické linie (poptávka, pracovní úkol, výstupy, výsledky a dopady) nebo může být tento rozpočet organizován v měřících kvalitě a kvantitě. Rozpočet by měl v ideálním případě obsahovat jak ukazatele pro daný rok, tak ukazatele roku minulého, aby bylo možné srovnání. Srovnávat je pak možné i s jinými organizacemi.

---

<sup>74</sup> Rubin, S., I., Bland, R., L.: Budgeting a guide for local governments. Maryland, United Book Press, Inc., 1997, ISBN: 0-87326-151-8, s. 208.

Výkonově orientovaný rozpočet může pracovat s náklady na jednotku výstupu a tázat se, zda jsou služby zajišťovány na stanovené úrovni jejich kvality a zda realizované programy dosahují stanovených cílů. Výkonově orientované rozpočtování se může využívat v kombinaci s tím, že jsou činnosti organizace rozčleněny do jednotlivých programů. Výhodou tohoto způsobu rozpočtování je schopnost sledovat a řídit produktivitu činností organizace, také možnost spojit výkonnost a rozdělování zdrojů. Třetí výhodou je zvýšení odpovědnosti a kontrolovatelnosti.

Měření výkonů obnáší jak měření jejich kvality, tak množství. Zvýšení efektivity znamená, že se sníží výdaje, ale kvalita služby zůstane zachována, v některých případech však došlo k tomu, že snížení veřejných výdajů na danou službu znamenalo i snížení kvality zabezpečované služby. Důležité je tedy nejen využívat hodnocení kvantit, ale i kvality poskytovaných služeb. Např., když na základě politického tlaku na lepší policejní činnost došlo ke zvýšení počtu zatčených (ukazatel kvantity), bylo důsledkem zvýšení počtu stížností na neoprávněný policejní postup (kvalita) a tedy i snížení produktivity dané činnosti<sup>75</sup>.

Stejně tak je třeba doplnit ukazatele kvantity např. v případě hodnocení ekonomického rozvoje, kdy se často využívá jako ukazatel úspěchu počet vytvořených pracovních míst. Na místě jsou ale otázky, jestli se jedná o málo-placená pracovní místa či o místa v sektoru služeb, místa, kde je vykonávána nekvalifikovaná práce, se špatným pracovním prostředím, se špatnou možností dalšího růstu zaměstnance.

Často mohou být ukazatele kvality užívány v kombinaci s přehledem nákladů na jednotku výkonu. Průměrné náklady na jednotku výkonu při dané kvalitě dávají základní představu o efektivnosti zajišťování služby. Je ale třeba jasně definovat co se do těchto nákladů bude zahrnovat, zejména pokud mají být tyto ukazatele používány pro srovnání s jinými organizacemi či pro srovnávání v čase.

Některé organizace mohou výsledky využívat při rozhodování o alokaci rozpočtových zdrojů s tím, že více prostředků dostanou ti manažeři, kteří dosáhli nebo zlepšili výkonnostní cíle. Teorie, která se skrývá za tímto přístupem, říká, že ostatní části organizace se pokusí napodobit jejich úspěch, a že by tedy tento postup mohl vést k celkovému zvýšení produktivity.

Někteří volení členové řízení organizace se vedle toho, že zvýší zdroje těm, kteří dosáhli stanovených cílů, snaží snížit zdroje těch, kteří byly neúspěšní. Někdy však tento postup může vést k dalšímu snížení efektivnosti (záleží vždy na konkrétní situaci), protože pokud neúspěšná část organizace žádá další zdroje proto, aby mohla např. vyškolit zaměstnance, pořídit novou technologii či přijmout další opatření, která by jejich produktivitu zvýšila, bude mít tento postup negativní důsledky. Potom tento postup totiž nepenalizuje špatné řízení, ale sám vytváří další problém efektivnosti činností organizace. To, že daná část organizace nedosáhne stanovených cílů může tedy signalizovat naopak vyšší potřebu zdrojů pro zabezpečení daných činností.

---

75 Rubin, S., I., Bland, R., L.: Budgeting a guide for local governments. Maryland, United Book Press, Inc., 1997, ISBN: 0-87326-151-8, s. 127.

Výkonově orientované rozpočtování na tuto skutečnost může reagovat tím, že manažeři programů zpracovávají čtvrtletní zprávy o plnění cílů, které si stanovili, a vysvětlují, proč jich případně nebylo dosaženo. Na základě těchto zpráv je možné odhalit příčiny dané situace a přijmout adekvátní opatření pro její zlepšení. Tyto zprávy však budou fungujícím nástrojem pouze v případě, že manažeři, kteří je budou zpracovávat budou cítit, že jim mají pomoci v jejich činnosti, ne jim ublížit. Cílem by tedy nemělo být potrestat ty, kteří dosahují nízkých výkonů, ale poznat, že v dané oblasti problémy existují a přijmout opatření, která by je pomohla řešit.

Výkonově orientované rozpočtování může také vést ke zvýšení decentralizace při řízení organizace, neboť s jednotlivými manažery projektů je sjednávána kvalita výkonu, kterého má být dosaženo a jsou definovány i zdroje, které mají dosažení těchto výkonů zajistit. Tento postup může umožnit minimalizovat operativní rozhodování na nejvyšší úrovni, kdy mohou mít vrcholoví manažeři potřebu stanovit detaily projektů, kterým ale nerozumí, což může vést k neefektivnostem při vynakládání veřejných prostředků.

I když výkonově orientované rozpočtování přináší jasné výsledky, není zatím často využíváno. Příčinou je obtížnost a náročnost vytvoření systému výkonově orientovaného rozpočtování v dané organizaci a zejména jeho začlenění do rozhodovacího procesu organizace. Zavádění výkonově orientovaného rozpočtování v dané organizaci má čtyři hlavní fáze:

- definování ukazatelů výkonu,
- vytvoření provázanosti mezi ukazateli výkonu a alokací rozpočtových prostředků,
- vytvoření systému zpráv o dosahování stanovených výkonů,
- ustanovení celého procesu.

**Výsledkem** rozumíme to, čeho má služba dosáhnout, jaké skutečnosti má ve společnosti změnit, zlepšit, zabezpečit, tzn. to, co je cílem při zabezpečování veřejných služeb, proč jsou vlastně poskytovány. Příkladem těchto výsledků může být v sociální oblasti např. narození zdravých dětí, děti, které jsou úspěšné ve škole, stabilní a samostatné rodiny, bezpečná a podporující se komunita. Příkladem výsledku ale nemusí být počet klientů, kterým byla daná služba poskytnuta, zde se jedná spíše o výkony organizace, vstupy do procesu změn, kterých chceme ve společnosti dosáhnout, bez toho, že bysme znali konkrétní důsledky na cíle, kterých má být poskytováním dané služby dosaženo.

Vedle toho **ukazatelem výkonu** budeme rozumět měřítko, pro které máme dostupná data a které nám podává informace o tom, zda je našich cílů při zabezpečování veřejných služeb dosahováno a do jaké míry. Příkladem ukazatelů výše zmíněných cílů může být: míra chorob, kterým mohlo být zabráněno prevencí u dětí, výsledky žáků ve čtení a interpretaci textu, podíl lidí s vysokoškolským vzděláním, míra otěhotnění mladistvých, podíl závislých na drogách, míra kriminality<sup>76</sup>.

Není snadným úkolem pro vedení organizace **vybrat adekvátní ukazatele výkonu** a vytvořit systém, jak pro ně získávat adekvátní data. Přitom je třeba do celého procesu zapojit nejen manažery jednotlivých programů a oddělení, ale i veřejnost. Vytvoření

---

<sup>76</sup> Friedman, M.: A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting. <http://www.financeproject.org/measures.html>

systému ukazatelů o výkonech organizace znamená spustit proces diskuse s veřejností o jejích představách o výstupech organizace ve vztahu ke zdrojům, které má organizace k dispozici. Tento proces na jedné straně přenáší část zodpovědnosti na příjemce služby a veřejnost, ale také vytváří jasný rámec pro zodpovědnost organizace za poskytování služeb.

Definované ukazatele by měly splňovat určité charakteristiky. Měly by být<sup>77</sup>:

- **Zvládnutelné** – počet ukazatelů, by neměl být příliš vysoký, ale měl by shrnovat očekávání veřejnosti a klientů organizace vůči službám, které poskytuje. Hodnoceny by měly být také výdaje na sledování těchto ukazatelů v určitém časovém období a s určitou pravidelností.
- **Logicky provázané** – vzájemná provázanost by měla sloužit k tomu, že by se vytvořil jasný obraz o tom, jaká jsou očekávání o rozsahu a kvalitě zajišťování služby.
- **S dostatečnou vypovídací schopností** – sestavený systém ukazatelů by měl působit věrohodně a volba ukazatelů by měla mít smysl. Ukazatele by měly být srozumitelné a měly by být co nejjednodušší a nejstručnější.
- **Stabilní** – ukazatele by měly odpovídat dlouhodobé strategii rozvoje organizace (i vzhledem k nákladům zavedení celého systému např. na získávání potřebných dat).
- **Politicky věrohodné** – aby se mohly stát použitelným nástrojem rozpočtu, měly by být ukazatele předmětem dohody těch, kteří je stanovují, tedy vedení organizace a těch, kteří se jimi budou řídit, tedy pracovníků organizace. Pokud vedení organizace nerozhoduje o zdrojích organizace, měly by být ukazatele předmětem diskuse a schválení také politickou reprezentací, která o zdrojích organizace rozhoduje. Do celého procesu stanovení ukazatelů by měla být zapojena i veřejnost. Pouze systém, který bude mít politickou podporu a podporu veřejnosti a těch, kteří mají svou činností přispět k dosažení stanovených výsledků, je realizovatelný a může přinést očekávané výsledky.

Jedna z možností, která byla již výše zmíněna je setřídít výkonové ukazatele podle poptávky, průběhu činností, výstupu, výsledku a dopadu. Tento způsob sleduje jednotlivé kroky v procesu činností a tvorby výsledku. Ukazatele poptávky mohou obsahovat např. počet telefonátů či stížností na poskytování služby, ukazatele pracovních činností počet činností, zpráv, počet realizovaných projektů. Typickým ukazatelem výstupu je počet úspěšně dodaných výrobků či služeb a stupeň naplnění cílů programu je zase typickým ukazatelem výsledku. Dopady znamenají širší důsledky realizace programu. Např. snížení míry trestné činnosti (jakožto výsledek) může mít dopady v podobě pocitu většího bezpečí, zvýšení obchodní aktivity v oblasti apod. Výkonové ukazatele ale mohou být, jak již bylo zmíněno, organizovány i v jiné linii. Může se jednat o ukazatele kvality a kvantity. V tomto případě se zaměřujeme na to, nakolik jsou stanovené cíle naplňovány a jak dobře.

Třetí možností je zaměření se na produktivitu činností organizace, tedy na náklady na jednotku výstupu při dané úrovni kvality. Organizace může využívat i kombinace těchto tří přístupů.

---

<sup>77</sup> Melaville, A., I.: A Guide to Selecting Results and Indicators: Implementing Results-based Budgeting. <http://www.financeproject.org/indicators.html>, 1997.

**Tabulka č. 1: Ukázka tvorby výkonových ukazatelů pro policejní oddělení, program vyšetřování krádeží a návratu do společnosti.<sup>78</sup>**

Typ ukazatele	Příklad
Poptávka	Počet oznámených krádeží, za posledních pět let Počet telefonních hovorů oznamujících probíhající vloupání, za posledních pět let Ocenění ukradeného majetku
Průběh činností	Počet hovorů, které odpovídaly na vloupání a krádež Počet vyšetřených vloupání a krádeží Počet hodin strávených vyšetřováním Počet sepsaných hlášení Počet vloupání a krádeží, které řešil soud
Výstup	Počet zatčených pro krádež a vloupání Počet odsouzených pro vloupání a krádež Ocenění navráceného majetku Procento z hodnoty celkového majetku, které bylo navraceno
Výsledek	Snížení počtu hlášených krádeží a vloupání Nárůst podílu obyvatel a obchodníků, kteří odpověděli, že se cítí bezpečněji Snížení počtu občanů, kteří drží zbraň Snížení pojistných nákladů obyvatel
Dopady	Vyšší hodnocení práce policie Vyšší základna pro daň z prodeje (rozvoj obchodu v oblasti) Nižší míra stěhování, nižší míra prázdných domů a bytů Stabilnější střední třída

**Tabulka č. 2: Ukázka tvorby výkonových ukazatelů v oblasti vzdělávání<sup>79</sup>**

	Kvantita	Kvalita
Vstupy	Kolik studentů studovalo tento rok	Počet studentů na jednoho učitele Podíl učitelů, kteří mají další stupeň vzdělání Počet kursů zajišťovaných mimo základní plán studia
Výsledky	Počet studentů, kteří ukončí školu Počet studentů, kteří museli opakovat ročník	Podíl studentů, kteří ukončí vzdělání v běžném čase Podíl studentů, kteří po absolvování školy nastoupí do práce Podíl studentů, kteří jsou po absolvování školy přijati na univerzitu Výše průměrného platu absolventa po dvou a pěti letech studia

<sup>78</sup> Rubin, S., I., Bland, R., L.: Budgeting a guide for local governments. Maryland, United Book Press, Inc., 1997, ISBN: 0-87326-151-8, s. 131.

<sup>79</sup> Friedman, M.: A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting. <http://www.financeproject.org/measures.html>, 1997, s. 7.



Problémy při vytváření měřítek a jejich implementaci mohou spočívat např. v tom, že je tlak na rychlé vytvoření systému a jeho uvedení do praxe. Přitom tvorba přijatelných ukazatelů výkonnosti může trvat i dva roky. V případě, že existují např. politické tlaky na rychlé zavedení systému ukazatelů hodnocení organizace, může dojít pouze k jejich formálnímu vytvoření, a tím může dojít ke skeptickým očekáváním vůči celému procesu výkonově orientovaného rozpočtování. Ospravedlnění tohoto příliš rychlého zavedení ukazatelů pro měření výkonu může spočívat v tom, že o ukazatelích bude probíhat diskuse a budou předefinovány až poté, co budou v organizaci zavedeny. Ale dokud nejsou vytvořeny smysluplné a přijatelné ukazatele výkonu je pravděpodobné, že se jednotliví účastníci budou odmítat účastnit zavádění procesu výkonově orientovaného rozpočtování.

Protože ukazatele kvantity, jako je např. velikost poptávky po službě, či hodnocení průběhu jednotlivých činností, jsou snadněji a rychleji definovatelné, má vedení organizace v počátečních fázích implementace systému výkonově orientovaného rozpočtování tendenci zavádět právě tyto ukazatele. Manažeři a pracovníci, jejichž výkony se na základě těchto indikátorů posuzují, vnímají, že chybí ukazatele hodnotící kvalitu poskytovaných služeb. Někdy může vést zavedení pouze kvantitativních ukazatelů dokonce k opačnému chování, než které by bylo pro efektivnost činností organizace žádoucí, právě díky uzpůsobení činností tomu, co je měřeno.

Možnou strategií zavádění ukazatelů výkonu je, jak již bylo výše naznačeno, zaměřit se spíše na menší počet ukazatelů, který ale postihuje základní činnost hodnocené jednotky, než vytvářet rozsáhlý systém, který má malý přínos pro ty, kteří o činnostech organizace rozhodují. I jeden až dva ukazatele kvality realizace dané činnosti mohou být přesvědčivým důkazem toho, že pro zavádění systému výkonového rozpočtování je měření kvality podstatné, a podpoří zavedení dalších ukazatelů kvality s tím, jak celý proces bude pokračovat. Tento postup může vytvořit důvěru zaměstnanců v celý systém. Je lépe, pokud i malý program pracuje dobře, neboť může motivovat ostatní, aby se připojili, než když rozsáhlý program má se zaváděním výkonově orientovaného rozpočtování problémy.

Problémem při zavádění systému výkonově orientovaného rozpočtování může být odpor zaměstnanců proti zavedení ukazatelů výkonu. Ten může pramenit jednak z jejich obavy, že některé ukazatele, kterými bude hodnocen jejich výkon, nejsou schopni řídit, protože hodnoty těchto ukazatelů nejsou závislé na jejich činnosti. Dále se mohou obávat toho, že celý systém je zaměřen proti nim a jeho cílem je je trestat. Problémem mohou být i ukazatele kvality poskytování služeb, kde může obava pramenit z jejich přílišné vágnosti a prostoru pro vytváření favoritismu a manipulace. Možné řešení spočívá v zapojení zaměstnanců (stejně jako veřejnosti) do tvorby výkonových ukazatelů a jejich ubezpečení, že celý systém má podporovat jejich činnost a že díky němu mohou sdělovat své potřeby mnohem efektivněji tvůrcům rozpočtu, a že na tyto potřeby bude reagováno.

Pokud se organizace rozhodne zavést systém výkonově orientovaného rozpočtování, zpravidla bude muset začít **sbírat data** pro tvorbu výkonových ukazatelů na dostatečně nízké úrovni, aby byla zabezpečena jejich vypovídací schopnost. Sbíraná data by měla být správná a hodnověrná, tzn., že by měla skutečně měřit a vypovídat o jevu, pro jehož měření jsou používána. Měla by být dostupná s určitým rozumným časovým zpožděním.

Většina dobře dostupných a sbíraných dat zpravidla měří vstupy, ale málokdy se statistika zaměřuje na výkony. Proto je se sběrem dat zpravidla spojen problém nedostatečných historických dat. Vyvstává zde tedy potřeba sbírat nová data, a s tím spojená obrana těch, kteří je mají poskytovat. Ta je způsobená jednak tím, že se zvýší transparentnost vykládaných prostředků a dále se může zvýšit byrokracie spojená s vykazování potřebných dat. Možné řešení spočívá v tom, že zavedení sběru nových dat předchází kontrola správních činností v organizaci a zrušení činností spojených se zbytečným papírováním. Snížení náročnosti těchto činností může přinést i zavedení informačních technologií.

**Spojení ukazatelů výkonu a rozpočtu** je další fází zavádění systému výkonově orientovaného rozpočtování, která probíhá pomocí propojení zpráv o dosahování výkonových ukazatelů s rozdělováním rozpočtových prostředků. Spojení rozpočtování a výkonu vyžaduje vytvoření měsíčních či čtvrtletních zpráv, pečlivé stanovení hranic pro dosahování výkonových cílů a pozornou analýzu důsledků zprávy na rozdělování rozpočtových zdrojů. Na základě zpráv je sledováno dosahování předpokládaných výsledků a jsou zdůvodňovány případné odchylky od plánu.

Není dobré propojit výsledky zpráv se systémem hodnocení zaměstnanců, neboť to často vede pouze k tomu, že se stanovují cíle, u nichž existuje jistota, že jich bude dosaženo. Zaměstnanci by neměli být pod tlakem, že zvyšování platů souvisí s dosahováním výkonových ukazatelů a cílů. Výkonově orientovaný rozpočet by měl vytvářet určitý typ dohody mezi vedením organizace a zaměstnanci o tom, že služba bude poskytována v určitém množství a kvalitě, a k tomuto účelu budou vyčleněny tyto zdroje.

Výkonové ukazatele přináší informace o tom, kolik poskytování služby v daných parametrech stojí a ukazatele dopadu naznačují dopady na spotřebitele služby i další subjekty v případě, že by se zvýšily zdroje programu. Tyto informace také slouží zaměstnancům organizace, neboť není možné po nich žádat kvalitnější služby ve vyšším rozsahu bez toho, že by se jim odpovídajícím způsobem zvýšily poskytované zdroje.

Otázkou je také míra zveřejňování zpráv o plnění výkonových ukazatelů, neboť se může jednat o politicky citlivá témata, která mohou být zneužita, např. v případě, že nedochází k plnění některých ukazatelů. Řešení může spočívat i v tom, že některé ukazatele slouží pro vnitřní potřeby organizace a zlepšování její činnosti a veřejnosti jsou prezentovány ty ukazatele, které vypovídají o tom, jak se naplňují cíle uvedené ve strategickém plánu organizace.

Po zavedení systému výkonově orientovaného rozpočtování samozřejmě může docházet k jeho změnám tak, jak se mohou měnit požadavky na něj kladené, ze strany zaměstnanců, vedení organizace i veřejnosti. Vedle toho činnost systému ovlivňují často protichůdné zájmy zaměstnanců a vedení organizace (volených politiků). Snahou zaměstnanců může být stabilizovat běžné činnosti a snahou vedení organizace proti tomu může být zvýšit odpovědnost jednotlivých oddělení organizace za plnění cílů jednotlivých politik a zvýšit odpovědnost zaměstnanců vůči veřejnosti.

Důležitou podmínkou při tvorbě a efektivnosti rozpočtového systému je účast veřejnosti na tvorbě, realizaci a kontrole rozhodnutí. Bez toho, že by občané věděli, k jakým účelům jsou veřejné prostředky používány, mohou snadno nabýt pocitu, že platí příliš vysoké daně, aniž by za ně dostávali adekvátní služby. Pokud občané nejsou do rozhodování o užití veřejných prostředků zapojeni, může to vést k jejich pocitu, že vládní autority za ně přebírají veškerou zodpovědnost. K pocitu, že jejich názory jsou ignorovány, nepochopeny a oni jsou pouze využíváni politickými elitami.

Občané si často nepřejí dostávat více služeb za méně peněz, ale dostávat služby, které jsou zabezpečovány lépe. Systém výkonově orientovaného rozpočtování může tvůrcům rozhodnutí nabídnout nástroj, který jim umožní efektivněji dosáhnout toho, co očekává veřejnost a dosáhnout toho s politickou podporou, která je potřebná pro tvorbu důvěryhodných rozhodnutí.

Výkonově orientované rozpočtování přináší řadu pozitiv, ale na druhé straně může být obtížné uvedení tohoto systému do života organizace a jeho institucionalizace. I když zavedení výkonově orientovaného rozpočtování může s sebou přinášet problémy, které byly výše zmíněny, jeho pozitivem je, že není nutné, aby byl implementován celý systém, aby organizace mohla využívat jeho pozitiva při svém řízení. Klíčové otázky související s řízením organizace, jako identifikování budoucích problémů, zvyšování produktivity a zachování kvality poskytovaných služeb, vyžadují informace vyplývající z rozpočtu a i částečné informace mohou být pro zkvalitnění řízení organizace využity.

### **6.3 Víceleté finanční řízení**

Stále více se při řízení veřejných organizací uplatňuje dlouhodobější perspektiva. Tato skutečnost má několik důvodů. Veřejný sektor má fungovat tam, kde soukromý sektor selhává, přitom jedna z příčin selhání soukromého sektoru je právě krátkodobý horizont jeho rozhodování. Veřejný sektor by tedy v reakci na toto tržní selhání měl rozhodovat v dlouhodobé perspektivě a vyhodnocovat dlouhodobé dopady svých aktivit. Dalším důvodem je, že řada procesů, které probíhají ve veřejném sektoru a veřejné správě je realizovatelná právě jen v dlouhodobějším horizontu, např. zapojení veřejnosti do rozhodování a jeho realizace. Tomu se přizpůsobilo i plánování aktivit veřejného sektoru a jsou vytvářeny strategie rozvoje jednotlivých veřejných organizací i celých sektorů a lokalit. To vyžaduje vytvořit si představu o zdrojích pro realizaci těchto strategií, a k tomu má sloužit právě víceleté finanční řízení.

Dalším důvodem je i skutečnost, že rozpočet je pouze krátkodobým nástrojem finančního řízení zachycující zpravidla období jednoho roku (již bylo zmíněno, že mohou být využívány i rozpočty dvouleté) a toto období je příliš krátké např. pro rozhodování o přijetí závazků organizací a jejich řízení či pro hodnocení dopadů některých investičních projektů. Na úrovni organizací, municipalit či regionů slouží pro střednědobé finanční řízení víceleté rozpočty či rozpočtové výhledy.

Víceleté rozpočtování by mělo poskytovat „pojící rámec“, který umožní, aby výdaje byly alokovány dle priorit plánů, a zajistí disciplínu v rozpočtové realitě.<sup>80</sup> Tento nástroj

---

<sup>80</sup> The World Bank: Public Expenditure Management Handbook. Washington, D. C., World Bank, 1998.

může řešit propojení mezi tvorbou politik, plánováním a rozpočtováním. Uplatnění víceletého pohledu na finanční situaci organizace může zvýšit fiskální disciplínu, zvýšit efektivnost užití veřejných prostředků, zvýšit politickou zodpovědnost za výsledky dosažené veřejnými výdaji díky odůvodněnému rozhodovacímu procesu, zvýšit důvěryhodnost rozpočtových rozhodnutí (omezení politizování).<sup>81</sup>

Výhodou víceletého finančního řízení může být také to, že se při rozhodování o veřejných výdajích přesune pozornost z roviny rozhodování o detailních výdajích do roviny rozhodování o změně celých politik, díky střednědobé perspektivě tvorby rozhodnutí. Zvyšuje se také transparentnost nakládání s veřejnými prostředky a činy vedení organizací jsou více předvídatelné, neboť pomocí těchto nástrojů jsou o nich veřejnost a ostatní subjekty informovány. Víceleté rozpočtování nutí tedy politiky vyjádřit priority organizace a ochotu je financovat.

Víceleté finanční řízení se prosazuje i na úrovni makroekonomické, neboť má zabezpečit střednědobou finanční stabilitu země a dodržování fiskální disciplíny. Na národní úrovni jsou zaváděny například tzv. střednědobé fiskální rámce (někdy jsou označovány jako střednědobé výdajové rámce). V zemích OECD je víceleté řízení veřejných financí uplatňováno asi od 80. let minulého století. Zavádění těchto nástrojů finančního řízení podporují organizace jako např. Mezinárodní měnový fond či Světová banka i v tranzitivních a rozvojových ekonomikách<sup>82</sup>, kde mají vést k větší transparentnosti veřejných výdajů a zabezpečení fiskální stability země.

Forma a způsob zavádění víceletého pohledu při finančním řízení se v jednotlivých zemích liší. V některých zemích slouží tyto nástroje jako klíčový nástroj pro řízení veřejných výdajů, jinde jsou využívány jako podklady pro rozhodování o rozpočtové politice státu.

Existují dva základní způsoby, jak lze k tvorbě víceletých rozpočtů přistupovat. Při využití principu „top – down resource envelope“ se vychází z odhadu základních rozpočtových agregátů na základě např. makroekonomického modelu, který indikuje základní fiskální cíle a odhaduje celkové příjmy a výdaje. Zpravidla se při této metodě využívá tzv. pasivního scénáře, kdy se vychází z toho, že politiky subjektu zůstanou nezměněny. Tento princip je použitelný nejen na úrovni státu, ale i na úrovni organizace, kdy se při finančním řízení vychází ze stanovení celkových částek pro řízení jejích příjmů a výdajů.

Druhou možností přístupu k tvorbě víceletých rozpočtů je princip „bottom up“, kdy se vychází z odhadu jednotlivých položek výdajů, např. nákladů na jednotlivé programy. Na příjmové stránce dohází k odhadu dostupných položek příjmů a jejich provázání s výdajovou stránkou. Teprve na základě znalosti výdajů na jednotlivé programy jsou údaje agregovány a vytvářeny celkové rámce příjmů a výdajů pro dané období. Výhoda tohoto přístupu oproti předchozímu spočívá v tom, že pokud nejsou analyzovány příjmy

---

<sup>81</sup> Le Houerou, P., Taliercio, R.: Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lesson from Africa, World Bank – Africa Region Working Paper Series No. 28, Washington, D. C., 2002. – <http://www.eldis.org/static/DOC12193.htm>

<sup>82</sup> Střednědobé výdajové rámce byly implementovány např. v Malawi, Ghaně, Mautiu, Zairu, Ugandě, Arménii.

a výdaje jednotlivých programů může se stát, že odhad celkových příjmů a výdajů bude nerealistický<sup>83</sup>, a poté bude vedení organizace nuceno výdajové stropy měnit.

Uplatnění nástrojů víceletého rozpočtování se bude lišit zejména v následujících faktorech:

- **Provázanost s rozpočtem a dalšími nástroji**, které se při rozhodování uplatňují. Může se jednat o koncepce, či strategické plány dalšího rozvoje organizace, plány investičních akcí, plány prodeje majetku apod. U provázanosti na rozpočet máme na mysli jeho začlenění do rozpočtového procesu, proces jeho přijímání, změn, a vyhodnocování plnění a vazbu na sestavování rozpočtu na následující rok.
- **Délka období**, na které bude víceletý rozpočet sestavován. Příliš krátké období postrádá vazby na dlouhodobější vývoj organizace a smysluplné hodnocení naplňování priorit. Příliš dlouhé období snižuje důvěryhodnost v možnost naplnění obsažených predikcí, neboť se zvyšuje riziko, že dojde k odlišnému reálnému vývoji oproti predikovanému. Zpravidla se využívá odhadů na tři až čtyři roky dopředu.
- **Způsob změny** víceletého rozpočtu. Existuje několik možností, asi nejčastější je, že se vychází z principu rolování, kdy po uplynutí rozpočtového roku se na základě provedených analýz zpřesňují odhady ve víceletém rozpočtu obsažené a zároveň se posunují o další rok dopředu. Druhá možnost je, že se víceletý rozpočet mění až po uplynutí období, na který byl původní sestaven, ten zpravidla není ani vyhodnocován a aktualizován. Po uplynutí období je tedy vytvořen víceletý rozpočet nový. Třetí možností je, že se každý rok sestavuje víceletý rozpočet znovu.
- **Jaké finanční operace zachycuje**. To znamená, zda zachycuje například i záruky na vládní úrovni, zda počítá s finančními toky, které rozpočtem neprochází, příkladem může být výdělečná činnost u municipalit v ČR. Někdy se sestavuje pouze pro kapitálovou část rozpočtu, případně jen pro některé programy, které organizace realizuje.
- **Metody predikce**. Tedy jakým způsobem budou budoucí příjmy a výdaje organizace predikovány, pomocí jakých dat a jakých metod.
- **Struktura** víceletého rozpočtu – zda je víceletý rozpočet odděleně sestavován pro běžné a kapitálové operace. Důvod, proč by tomu tak mělo být, je v tom, že tyto operace mají odlišný ekonomický charakter. V běžném rozpočtu se odráží v čase se zpravidla opakující operace, kdežto v kapitálovém rozpočtu se promítá nakládání s majetkem organizace, jeho prodeje na straně příjmů a jeho pořizování na straně výdajů. Přitom jsou spolu kapitálová a běžná část provázány, neboť po dokončení investice zpravidla musí organizace vynakládat prostředky na zabezpečení jejího provozu, z kterého jí však mohou plynout běžné příjmy. Obdobně je to i s prodejem majetku.
- **Politická podpora, schvalování** víceletého rozpočtu vedením organizace. Pouze pokud je víceletý rozpočet schvalován vedením organizace a je mu vyslovena a poskytována politická podpora, může se stát realizovatelným dokumentem, který má určitou závaznost pro jednání organizace. Tato závaznost, např. některých jeho částí může být i legislativně ošetřena. Pokud schvalován není, stává se zpravidla jen interním technickým dokumentem, který není dodržován.

---

<sup>83</sup> Schick, A.: Strategie zavedení střednědobého a výkonově orientovaného rozpočtování v České republice. Washington, D. C., World Bank Institut, 2000.

- **Zveřejňování** víceletého rozpočtu. Přínos zveřejňování víceletého rozpočtu souvisí s jeho strukturou a obsahem a zejména srozumitelností. Pouze pokud je víceletý rozpočet srozumitelný, zvyšuje transparentnost v nakládání s veřejnými prostředky a informuje o záměrech organizace, a tím umožňuje kontrolovat její činnost.

Tyto faktory pak budou ovlivňovat i přínosy využívání tohoto nástroje finančního řízení.

V České republice je v současné době využíván na státní úrovni pro víceleté finanční řízení rozpočtový výhled, který je sestavován na období dvou let. Tento rozpočtový výhled navazuje na období státního rozpočtu, takže spolu s ním pokrývají tříleté hospodaření státu. Rozpočtový výhled pak kromě jiných informací obsahuje i střednědobé výdajové rámce (agregované výdaje státního rozpočtu a státních fondů) na roky rozpočtového výhledu. Při schvalování státního rozpočtu na následující rok se z těchto střednědobých výdajových rámců vychází. Jsou tedy do značné míry závazné a existuje zde pevná vazba mezi rozpočtem, rozpočtovým výhledem a střednědobými výdajovými rámci<sup>84</sup>.

Na úrovni municipalit, kde se také víceleté rozpočtování využívá, je vymezen rozpočtový výhled jako nástroj střednědobého finančního plánování<sup>85</sup>. Zákon však podmínky jeho sestavování a vyhodnocování, jeho obsah a strukturu příliš neupravuje. Problémové otázky související s využíváním rozpočtových výhledů na úrovni územních samosprávných celků souvisí s tím, že neexistuje metodika jejich sestavování a tedy ani určitý návod, jaké metody a postupy využívat. Důvodem, proč obce rozpočtový výhled při svém finančním řízení nevyužívají, je zpravidla skutečnost, že nejsou přesvědčeny o jeho smyslu. Naopak ty obce, které ho využívají, vidí jeho přínosy a to zejména v oblasti řízení závazků, plánování investic a dlouhodobější představě o své finanční pozici. I těmto obcím chybí metodika jeho sestavování a dále jako nejvíce problémové vnímají časté změny v legislativním prostředí, které jejich hospodaření ovlivňují a nejasnost a netransparentnost dotační politiky státu. Tento problém by se mohl částečně vyřešit právě zavedením střednědobých výdajových rámců na národní úrovni.

---

<sup>84</sup> Více viz Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění.

<sup>85</sup> Více viz zákon 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.

## Literatura:

- [1] ALLEN, R., TOMMASI, D.: Managing Public Expenditure, OECD, Paris, 2001. ISBN: 92-64-17690-X
- [2] ARONSON, R., J., SCHWARTZ, E.: Management Policies in Local Government Finance. ICMA, Washington D. C., 2004. ISBN: 0-87326-142-9
- [3] FRIEDMAN, M.: A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting. [http:// www.financeproject.org/measures.html](http://www.financeproject.org/measures.html)
- [4] GFOA: Recommended budget practices. GFOA, Chicago, 1999. ISBN: 0-89125-240-1
- [5] GUAJARDO, S., A.: An elected officials guide to multi-year budgeting. GFOA, Chicago, 2000. ISBN: 0-89125-215-0
- [6] LE HOUEROU, P., TALIERCIO, R.: Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lesson from Africa, World Bank –Africa Region Working Paper Series No. 28, Washington, D. C., 2002 - <http://www.eldis.org/static/DOC12193.htm>
- [7] MARTINEZ-VARGUEZ, J., BOEX, J.: Budgeting and fiscal management in transitional countries, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Atlantic University, Florida, 2001
- [8] MELAVILLE, A., I.: A Guide to Selecting Results and Indicators: Implementing Results-based Budgeting. <http://www.financeproject.org/indicators.html>
- [9] OREGON DEPARTMENT OF REVENUE: Local Budgeting Manual. Oregon department of revenue, Oregon, 2002 – <http://www.oregon.gov/DOR/PTD/docs/local-b/504-420.pdf>
- [10] PUMA: OECD best practices for budget transparency. PUMA, 2001 - [http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.DOC](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.DOC).
- [11] RUBIN S., I., BLAND R., L.: Budgeting a guide for local governments. United Book Press, Inc., Maryland, 1997, ISBN: 0-87326-151-8.
- [12] SCHICK, A.: Strategie zavedení střednědobého a výkonově orientovaného rozpočtování v České republice. World Bank Institut, Washington, D. C., 2000.
- [13] STEISS A. W., CYPRIAN NWAGWU E. O.: Financial Planing and Management in Public Organizatins. Marcel Dekker, Inc., New York, 2001. ISBN: 0-8247-0583-1
- [14] THE MUNICIPAL LEAUGE OF KING COUNTY: Good Budgets - Examining Five Public Budgets from a Citizen's Perspective. The Municipal Leauge of King County, 1999 - <http://www.munileague.org/issues/budget1999/default.htm>
- [15] WORLD BANK: Public Expenditure Management Handbook, WORLD BANK, Washington, D. C., 1998, ISBN: 0-8213-4297-5

## 7. HODNOCENÍ A MOTIVACE PRACOVNÍKŮ

V souvislosti s prosazováním prvků užívaných v organizacích soukromého sektoru do organizací veřejného sektoru vzniká potřeba objektivnějšího a účinnějšího hodnocení pracovníků a prosazování i jiných než tradičních prvků motivace pracovního výkonu.

Skoro každý, kdo se zapojí do nějaké organizace, tak činí z dvojí potřeby, aby něco dal a aby něco dostal. Zaměstnanci jsou k vykonávání práce motivováni penězi a postavením. Méně už je zřejmé, že zaměstnanci chtějí organizaci, kde pracují, i dávat, chtějí být užiteční, takřikajíc nepostradatelní. Problém nastává, když organizace nemá to, co její zaměstnanci potřebují, nebo nechce to, co jí je nabízeno.<sup>86</sup>

Veřejná správa v kontinentální Evropě už není chápána jen jako úřednická správa, ve které úředníkům přísluší role obhájce veřejného blaha. Prosazují se zřetelněji názory, že veřejná správa je především službou veřejnosti a že její zaměstnanci plní roli obhájců občanů.<sup>87</sup>

Hnutí New Public Managementu přineslo nové požadavky na znalosti a dovednosti vedoucích pracovníků ve veřejné správě. Jak už z názvu konceptu vyplývá, jednalo se především o potřebu zdokonalování obecné teorie řízení a její praktické aplikace do řízení veřejné správy. Velmi důležitou součástí nové práce manažerů se stalo i řízení pracovníků.

Úloha vedoucího je ze všech úloh nejvíce stresující a vedení jako profese je nejsložitější a nejnáročnější ze všech odborných profesí. Přesto je profese vedoucího zvláštním způsobem opomíjená. V soukromém sektoru je její náročnost a stresovost oceněná odpovídajícím platem a výhodami. V sektoru veřejném nebo neziskovém lze narazit na ředitele nemocnice, kteří vydělávají méně než průměrní lékaři, ale také na obětavé školní komisaře, placené hůře než průměrní právníci. Přičemž o žádných zaměstnaneckých výhodách se nedá ani mluvit. Opomíjená je rovněž úloha vedoucího, co se týče vzdělávání a školení.<sup>88</sup>

### 7.1 Řízení lidských zdrojů

Lidé jsou klíčovým aktivem. Lidský potenciál (pracovní síla) je významným ekonomickým faktorem naprosté většiny organizací. V organizacích, zaměřujících se na kvalitní poskytování služeb, je tento faktor rozhodující. Pracovníci veřejné správy by měli splňovat předpoklady pro poskytování kvalitního výkonu veřejné správy jako veřejné služby, proto je jejich dobré řízení jedním z předpokladů dobrého fungování veřejné správy.

Už v období mezi dvěma světovými válkami organizace věděly, že dobře vybraný, zformovaný, organizovaný a motivovaný pracovní kolektiv je nejdůležitějším

---

<sup>86</sup> Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1. s. 49.

<sup>87</sup> Hendrych, D.: Základy správní vědy. Aleko. Prameny a nové proudy právní vědy. 1992. s. 89.

<sup>88</sup> Peck, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1. s. 262.



zdrojem prosperity a konkurenceschopnosti organizace. Do této doby se datuje i vznik personálního řízení. Později přibližně v 50. a 60. letech dvacátého století vzniklo řízení lidských zdrojů jako koncepční a skutečně řídicí činnost organizace. Oproti personálnímu řízení se řízení lidských zdrojů zaměřuje i na dlouhodobou perspektivu a orientuje se na vnější faktory formování a fungování pracovní síly (např. populační vývoj, trh práce, hodnotové orientace společnosti, stav životního prostředí, právní prostředí a další). Významným posunem byla skutečnost, že personální záležitosti se staly nedílnou součástí pracovní náplně každého vedoucího zaměstnance.

Každý vedoucí pracovník ve veřejné správě by měl znát alespoň základy personální práce. A i personální práce vedoucích pracovníků v organizaci by měla být dále řízena, ve smyslu koordinace a usměrňování činnosti. Subjekty, které toto zajišťují, jsou také garantem odbornosti vedoucích pracovníků, formulují zásady a cíle a případně určují konkrétní postupy v určitých situacích. Tyto činnosti jsou samozřejmě odlišné, zásadní rozdíl lze spatřovat ve velikosti organizace.<sup>89</sup>

V případě malé organizace je garantem personálních činností nejvyšší vedoucí pracovník či nejvyšší odpovědný orgán. S ohledem na velikost organizace je zde paleta prováděných personálních činností užší než ve velkých organizacích. Mnohé činnosti se často provádějí nepravidelně nebo jen v případě potřeby.

Větší organizace jsou charakteristické větším počtem zaměstnanců. Proto zde bývá obvykle zřízena specializovaná funkce personalisty, odborníka na řízení lidských zdrojů. U skutečně velkých organizací lze nalézt celé odbory či oddělení zabývající se personalistikou. Lze se setkat i s variantou, že organizace má na některé konkrétní činnosti v této oblasti najaté externí specialisty.

Každá organizace, a především větší, by měla mít jasně definovanou strategii řízení lidských zdrojů, od které se pak mohou odvíjet další činnosti v této oblasti. Na základě strategie pak mohou být lépe specifikovány personální činnosti organizace, které představují výkonnou část práce personalisty či personálního útvaru. Personalista či personální útvar organizace zajišťuje, organizuje a koordinuje personální činnosti (služby, funkce), kontroluje a usměrňuje všechny ostatní pracovníky zabývající se personálním řízením, zároveň vypracovává a neustále zdokonaluje jejich metodiku. V praxi se můžeme setkat s různými personálními činnostmi, mezi které lze řadit<sup>90</sup>:

- **Analýza pracovních míst**, tj. pořizování popisu pracovních míst, specifikace pracovních míst a aktualizace těchto materiálů.
- **Personální plánování**, tj. plánování potřeby pracovníků v organizaci a jejího pokrytí (plánování personálních činností) a plánování personálního rozvoje pracovníků.
- **Získávání a výběr pracovníků**, tj. příprava a zveřejňování informací o volných místech, příprava formulářů a volba dokumentů požadovaných od uchazečů o zaměstnání, shromažďování materiálů o uchazečích, předvýběr, organizace testů a pohovorů, rozhodování o výběru, vyřizování korespondence, aj.

---

<sup>89</sup> Špalková D.: Personální management. ESF MU v Brně. Brno, 2004. ISBN 80-210-3502-1.

<sup>90</sup> Koubek, J.: Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky. Management press. Praha, 1995. ISBN 80-85943-01-8.

- **Hodnocení pracovníků**, hodnocení pracovního výkonu pracovníků, tj. příprava potřebných formulářů, časového plánu hodnocení, obsahu a metody hodnocení, pořizování, vyhodnocování a uchovávání dokumentů, navrhování a kontrola opatření.
- **Rozmíst'ování pracovníků a ukončování pracovního poměru**, tj. přijímání a uvádění pracovníků do práce, povyšování, převedení na jinou práci, přeřazení na nižší funkci, penzionování a propouštění pracovníků.
- **Vzdělávání pracovníků**, tedy identifikace potřeb vzdělávání, plánování vzdělávání a hodnocení výsledků vzdělávání a účinnosti vzdělávacích programů, popřípadě vlastní organizace procesu vzdělávání.
- **Pracovní vztahy**, především organizace jednání mezi vedením organizace a představiteli zaměstnanců (odbory), pořizování a uchovávání zápisů z jednání, zpracování informací o tarifních jednáních, dohodách, zákonných ustanoveních, sledování agendy stížností, disciplinárních jednání, otázky komunikace v organizaci a další.
- **Péče o pracovníky**, tj. bezpečnost a ochrana zdraví při práci, vedení dokumentace, organizování kontroly, záležitosti sociálních služeb, např. stravování, sociálně hygienických podmínek práce, aktivity volného času, příspěvky na životní či důchodové pojištění, kulturní aktivity, životní podmínky pracovníků atd.
- **Personální informační systém**, tj. zjišťování, uchovávání, zpracování a analýza dat týkajících se pracovníků, práce, mezd a sociálních záležitostí a jejich případné poskytování oprávněným zájemcům.
- **Průzkum trhu práce** směřující k odhalení potenciálních zdrojů pracovních sil.
- **Zdravotní péče o pracovníky**.

Dobře prováděné řízení lidských zdrojů může být pro organizaci velmi přínosné, např. redukováním zbytečných výdajů za přesčasovou práci v důsledku zvyšování produktivity práce během normální pracovní doby, snižováním absencí a zaváděním programů snižujících výdaje za neodpracovanou dobu, minimalizací fluktuace pracovníků a nákladů s tím souvisejících atd. Dobře prováděné řízení lidských zdrojů může vést k dynamizaci činnosti organizací veřejné správy a k růstu efektivnosti veřejné správy jako celku.

Pracovník je základním článkem organizace. Práce ve veřejné správě je specifická v tom, že se jedná o celoživotní službu spojenou se služebním postupem a postavenou na hierarchických strukturách. Takto charakterizoval státní službu Max Weber<sup>91</sup>. Dnes se užívají různé modely státní služby založené na dvou základních systémech. Jsou jimi systém kariérní a poziční<sup>92</sup>.

U **kariérního systému** jsou služební místa obsazována na základě právně zaručeného služebního postupu podle služebních let. Služební postup bývá podmíněn pravidelným hodnocením kvalifikace a zaručuje, nedopustí-li se úředník závažného disciplinárního deliktu, trvání služebního poměru. Přijímání nových pracovníků je uskutečňováno bez přímé vazby na pracovní místo. Konkrétní pracovní zařazení pracovníka po nástupu i

<sup>91</sup> Weber M.: *Esseys in Sociology*. Londýn, 1947. s. 196.

<sup>92</sup> Vedral, J.: Několik slov k návrhu služebního zákona. *Veřejná správa*. Číslo 34. Ročník 2001. <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0034/34tema.html>

v průběhu dalšího zaměstnávání závisí jednak na potřebách organizace, jednak na schopnostech, dovednostech i dalších osobních vlastnostech pracovníka. Podstatným rysem je předpokládání dlouhodobý, často celoživotní výkon práce ve veřejných službách. Typickým příkladem pro tento systém je přijímání mladých pracovníků, kteří začínají svou pracovní kariéru v nižších funkcích a postupně se propracovávají do funkcí vyšších. Ze zemí Evropské unie je kariérní systém používán např. v Belgii, Francii, Lucembursku, Německu, Portugalsku, Španělsku, Řecku a také v České republice, v dalších zemích je to např. v Japonsku či Koreji.

**Poziční systém**, spočívá v obsazování míst ve veřejné správě vždy jen na základě kvalifikace a schopností pracovníka bez ohledu na to, zda již má nějaké zkušenosti s prací ve veřejném sektoru nebo ne. Pracovníci jsou obvykle přijímáni na konkrétní předem definovaná pracovní místa.

Při srovnání obou systémů lze narazit na výhody i nevýhody na obou stranách. U kariérního systému se kladně hodnotí právní jistota zaměstnanců a stabilita veřejné služby. Vytýkáno je mu naopak jeho uzavřenost a strnulost. Oproti tomu poziční systém je mnohem dynamičtější při obsazování služebních míst, do jisté míry ovšem na úkor stability veřejné služby. Výběr systému by měl být prováděn opatrně, mezi systémem a kulturou poskytování veřejných služeb je totiž přímá souvislost.

Hnutí New Public Managementu tím, jak se snaží o transformaci přísných hierarchických struktur do moderních a operativnějších struktur řízení dle potřeb organizací, upřednostňuje systém poziční před systémem kariérním. NPM chce do organizací veřejného sektoru vnést flexibilitu, a to jak do systému přijímání a propouštění pracovníků, tak i do systému jejich odměňování. Jsou zde upřednostňovány například smlouvy na určité práce či zakázky tak, aby mohl být lépe sledován cíl. A právě poziční systém dokáže s těmito nároky lépe pracovat. Není proto náhodné, že poziční systém je nejčastěji používán právě v zemích, které prošly v posledních dvaceti letech transformačními změnami blízkými konceptu NPM. Jsou jimi např. Kanada, Island, Nový Zéland, Švédsko, Švýcarsko a Velká Británie.

V současné době jsou lidské zdroje nejcennějším zdrojem v organizaci. Pouze jejich správným vedením a péčí o ně lze dosáhnout kvalitně poskytovaných veřejných služeb či produktů. Proto se v moderním managementu klade na tuto oblast největší důraz. Lidské zdroje se musí plánovat, ne chaoticky vytvářet. Vždy se musí vycházet z reálných potřeb organizace nezbytných pro splnění zvolených strategií. Výběru nejvhodnějších pracovníků je proto třeba věnovat maximální pozornost. Nesprávná volba může pro organizaci znamenat značné finanční škody. Pro vlastní pracovníky je nutné zajišťovat jejich neustálý odborný růst a výsledky jejich práce pravidelně hodnotit. Pouze vhodná motivace vede k maximálním výkonům pracovníků. Je známo, že v dobře vytvořených pracovních týmech pracují zaměstnanci pro organizaci s daleko větším nadšením než v klasické liniové organizační struktuře, o čemž svědčí například i přístup učící se organizace, který je na lidských zdrojích přímo postaven.

Zajímavé je srovnání mezi výběrem lidských zdrojů pro soukromý a veřejný sektor. Veřejný sektor vždy trpěl fenoménem odlivu mozků, který je zčásti způsoben lepšími platebními podmínkami v soukromém sektoru a zčásti i jistým znechucením nad některými politickými praktikami, které jsou nedílnou součástí sektoru veřejného. Velmi

alternativní názor zde má světově uznávaný odborník na lidské zdroje John Sullivan, který na konci své kariéry dospěl k poznatku, že oddělení lidských zdrojů by mělo být zrušeno. Jako argumentaci ke svému názoru uvedl hlavně to, že oddělení lidských zdrojů nesplnilo svůj příslib, záměr a očekávání, které na něj byla kladena.<sup>93</sup>

Je vhodné se zde zamyslet, jestli jsou opravdu nutná celá oddělení k tomu, aby zvenčí zasahovala do procesu vedení, když se zdá logické, že tuto činnost by měl vykonávat přímo nadřízený vedoucí. Bude však záležet hodně na velikosti a typu organizace. Zrušení oddělení lidských zdrojů nemůže být okamžitá záležitost. Není totiž ihned možné přenést veškeré činnosti oddělení řízení lidských zdrojů na vedoucí pracovníky bez jejich dřívější kvalitní přípravy. Důležité je také provést analýzu činností práce vedoucího a zvážení jeho kapacitních možností pro plné přijetí prací, které dosud zajišťovalo oddělení lidských zdrojů.

Personální útvar zaujímá ideální místo k tomu, aby rozhodujícím způsobem přispíval ke zlepšování komplexní kvality produkce celé organizace. Personalisté mají nebo by měli mít nezastupitelnou odbornost v rozhodujících aspektech řízení jakosti prostřednictvím lidí. Mohou nabídnout veškerou svou tvořivost v rolích interních konzultantů a poskytovatelů služeb v oblastech řízení kultury, řízení změn, formování týmů, komunikace, řízení vzdělávání, metod vytváření oddanosti k podniku a modifikace chování.<sup>94</sup>

Malé organizace nezřizují z důvodů efektivnosti samostatné oddělení pro řízení lidských zdrojů, jeho funkci plní jednotliví vedoucí pracovníci. Pro velké organizace je otázkou, jestli mít zřízeno zvláštní oddělení pro řešení personálního řízení nebo ne. Odpověď na tuto otázku není lehká a bude zřejmě také záležet na strategii organizace.

## 7.2 Hodnocení pracovníků

Hodnocení pracovníků je jedním z podstatných úkolů personálního řízení. Stejnou váhu a důležitost má jak pro zaměstnavatele, tak pro zaměstnance. Vzhledem k možnostem zavádění nových metod do řízení ve veřejné správě se hodnocení dostává do popředí řízení lidských zdrojů i v těchto organizacích. Důvodem pro to je skutečnost, že jen na vhodně definovaná hodnotící kritéria a systémy hodnocení může navázat systém motivace a odměňování pracovníků, který bude pracovníky podněcovat ke kvalitnějšímu pracovnímu výkonu, což by mělo mít za následek i poskytování kvalitnějších veřejných služeb občanům.

Hodnocení by se mělo primárně zaměřovat na pracovní výkon zaměstnance. Dalšími kritérii pro hodnocení mohou být například osobnostní či charakterové vlastnosti pracovníka, tedy např. jeho sociální chování, týmová integrace, schopnost spolupracovat, inovační potenciál, přizpůsobivost změnám, ale i mnoho dalších. Podstatné pro stanovování kritérií hodnocení jsou potřebné schopnosti, které mají rozhodující význam pro danou pracovní pozici. Chceme-li kritéria hodnocení používat pro systém hodnocení pracovníků musí být nezpochybnitelná, dobře sledovatelná a

---

<sup>93</sup> Více viz Sullivan, J.: Případ proti lidským zdrojům. Informační bulletin viceprezidenta pro lidské zdroje. 2002.

<sup>94</sup> Armstrong, M.: Personální management. Grada Publishing. 1999. ISBN 80-7169-614-5. s. 122.

měřitelná, s objektivní vypovídací schopností. Pak záleží jak na kvalitativní tak i na kvantitativní analýze pracovního výkonu zaměstnance.

Hodnocení pracovníků může nabývat tří forem<sup>95</sup>, a to průběžné, příležitostné a systematické. Někteří autoři rozeznávají pouze dvě formy – tzv. neformální, tj. průběžné hodnocení, a formální, tj. příležitostné a systematické hodnocení.

Průběžné hodnocení je každodenním hodnocením pracovníka prováděným jeho nadřízeným během vykonávané práce. Je zaměřeno na bezprostřední pracovní výkon a slouží k diferencovanému přístupu při vedení lidí, zejména ukládání pracovních úkolů a kontrole práce. Je součástí každodenního vztahu mezi nadřízeným a podřízeným, které zpravidla nebývá zaznamenáváno.

Příležitostné hodnocení je vyvoláno okamžitou potřebou, např. zpracování pracovního posudku při rozvázání pracovního poměru nebo v určitých momentech pracovní kariéry pracovníka.

Systematické hodnocení se provádí pravidelně a využívá různých standardizovaných postupů. Jeho charakteristickými rysy jsou plánovitost a systematická. Zpravidla má podobu analytického hodnocení, tj. pracovník je hodnocen podle stanovených kritérií. Z tohoto důvodu je objektivní stanovení kritérií klíčovým faktorem pro celé hodnocení pracovníků. Z hlediska zavádění konceptu NPM je systematické hodnocení z těchto tří forem nejdůležitějším, protože přímo ovlivňuje kvalitu pracovního výkonu pracovníka a je významným podkladem pro možnosti využívání motivačních prvků.

V literatuře lze nalézt různorodé přístupy ke stanovování kritérií hodnocení pracovníků. Základním členěním kritérií, ze kterého lze vyjít, je určení tří skupin hodnotících kritérií a to kritéria pracovního chování, kritéria sociálního chování a kritéria profilu osobnosti<sup>96</sup>. Mezi hlavní kritéria pracovního chování pak lze zařadit:

- úroveň pracovní aktivity a samostatnosti,
- úroveň pracovní kázně a spolehlivosti,
- vytrvalost, přizpůsobivost,
- smysl pro osobní odpovědnost,
- reakce na zatížení,
- úroveň odborných znalostí, dovedností a zručnosti,
- kvalita a kvantita výkonu,
- zvládnutí fyzického a duševního zatížení,
- dodržování pracovní doby,
- zvládnutí změn (schopnost adaptace),
- dodržování stanovených způsobů práce, pracovní režim, práce bez nehod,
- připravenost přijímat a nést riziko,
- potřebná míra přizpůsobení se vedení a loajalita k organizaci.

---

<sup>95</sup> Zdroj Špalková D.: Personální management. ESF MU v Brně. Brno, 2004. ISBN 80-210-3502-1. s. 91.

<sup>96</sup> Koubek, J.: Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky. Management press. Praha, 1995. ISBN 80-85943-01-8. s. 97 a Špalková D.: Personální management. ESF MU v Brně. Brno, 2004. ISBN 80-210-3502-1. s. 92.

Při hodnocení sociálního chování se sleduje:

- kooperace a jednání s lidmi,
- vztahy ke spolupracovníkům,
- společenská obratnost a vystupování.

Hodnotící kritéria týkající se profilu osobnosti člověka jsou významná pro odhalování možnosti pracovníka zastávat vyšší funkci či vykonávat náročnější práce:

- úroveň a skladba rozumových schopností,
- morální profil,
- základní životní zaměření – cíle,
- celková životní zralost a vyrovnanost,
- smysl pro osobní odpovědnost,
- potřebná míra sociální konformity – respektování stanovených norem, pravidel a zákonů,
- odpovídající pracovní motivace a pracovní postoje,
- zájmové zaměření,
- profilující charakterové vlastnosti z hlediska vztahu k práci a druhým lidem.

Zvláštní kritéria sloužící pro hodnocení manažerů. Zde se hodnotí:

- schopnost aplikovat teoretické znalosti a praktické zkušenosti,
- poměr k novým úkolům,
- organizace práce,
- hospodárnost,
- rozhodování a odpovědnost,
- schopnost vést lidi apod.

Další autoři<sup>97</sup> se dívají na možnosti stanovení kritérií hodnocení z jiného pohledu, který vychází více z možností soukromých firem. Hodnocení se pak stanovují na základě efektivnosti organizace, specifických cílů, specifických kvantitativních měřítek (např. náklady práce, fluktuace, produktivita a další), úhlu pohledu zákazníků či dalších zainteresovaných stran.

Objektem hodnocení je vždy nějaký pracovník nebo pracovní skupina v organizaci. Subjektem hodnocení je přímý nadřízený, který je nejkompetentnější osobou k jeho provádění. Předpokládá se totiž, že přímý nadřízený je důvěrně obeznámen s náplní práce, pracovními podmínkami a dalšími vlivy na pracovišti. Nevýhodou může být subjektivita či nedostatečná autorita nadřízeného. Zřídka se používá i hodnocení podřízenými, které může poskytnout nadřízenému zpětnou vazbu o jeho práci. Při hodnocení může nadřízený spolupracovat s dalšími odborníky na danou problematiku.

Na způsob systému hodnocení v organizaci má vliv metoda použitá k samotnému hodnocení. Při provádění hodnocení by měly být přednostně voleny ty metody, které jsou postaveny na objektivních kritériích. Výběru metody hodnocení by měla předcházet

---

<sup>97</sup> Např. viz Armstrong, M.: Personální management. Grada Publishing. 1999. ISBN 80-7169-614-5. s. 127.

definice cíle hodnocení. Způsobů, jakým bude hodnocení probíhat, existuje několik. Z tohoto důvodu budou uvedeny jen ty hlavní metody hodnocení:

- **Hodnotící rozhovor** - při používání hodnotícího rozhovoru je důležitá příprava, respektování soukromí a důvěryhodnost, dobrá dotazovací technika, vyhnutí se zaujatosti, pečlivé záznamy a pozornost věnovaná stylu rozhovoru. Pro usnadnění provádění metody lze užít předem stanovenou osnovu standardizované formy rozhovoru. Hodnotící rozhovor umožňuje pracovníkovi seznámit se s výsledky své práce.
- **Řízení pomocí cílů** (MBO – Management by Objectives) - tato metoda hodnocení předpokládá, že v dřívější době byl se zaměstnancem dohodnut jasný cíl, kterého má v určitém období dosáhnout. Poté probíhá hodnotící rozhovor, který poskytuje informace o tom, jak byly cíle splněny a v jakém rozsahu. Stejně tak mohou být vzájemnou dohodu domluveny cíle budoucí. Tato forma stanovování cílů je pro zaměstnance přímým vodítkem k jeho další práci, umožňuje mu jasně zjistit, co přesně má dělat, aby organizaci pomohl k dosažení jejích cílů.
- **Posuzovací stupnice** - metoda je založena na existenci posuzovací stupnice, kde jsou uvedeny výroky vypovídající o tom, jak úspěšně plní zaměstnanec každou z hlavních činností zapsaných v popisu pracovního místa. Stupnice je v rozmezí od výborného až po slabý výkon. Hodnotitel posuzuje výkon zaměstnance v hodnotícím rozhovoru podle posuzovací stupnice a označí u projednávané činnosti ten výrok, na kterém se s hodnoceným zaměstnancem nejvíce shodnou. Stupnice mohou být vyjádřeny pomocí čísel, slovně či graficky. Viz příklad slovně vyjádřené posuzovací stupnice v příloze č. 1 této kapitoly.
- **Pracovní posudek** - hodnotitel posuzuje pracovníka slovně volným popisem v písemné formě. Pracovní posudek má podat úplný hodnotící popis pracovníka. Pracovník se posuzuje dle předem daného seznamu položek, týkající se např. osobnosti pracovníka, jeho vlastností, a dalších skutečností mající vliv na jeho pracovní výkon. Hodnotitel musí mít dobré vyjadřovací schopnosti.
- **Srovnávání s jinými pracovníky** - metoda je založena na porovnávání výkonu dvou nebo více jedinců. Prakticky lze provádět například stanovením pořadí pracovníků, řazením do skupin nebo párovým srovnáváním. Srovnávání s dalšími pracovníky vytváří v organizaci soutěživé prostředí a motivuje pracovníky k lepšímu výkonu. Metoda není vhodná jako podklad pro odměňování.
- **Metoda kritických případů** - za kritické události nebo také případy jsou v organizaci považovány části nebo složky pracovních činností, které jsou pro celkový úspěch nebo neúspěch realizace pracovního úkolu rozhodující. Metoda se zaměřuje na posouzení výrazně dobrých nebo výrazně špatných výsledků práce (kritických případů) za sledované období. Předností této metody je značná objektivnost a kvalitativní přístup k pracovnímu hodnocení. Nevýhodou je její časová náročnost, časový odstup a problematičnost výběru kritických případů.
- **Hodnocení pomocí dotazníků** - pro hodnocení jsou používány přesně formulované hodnotící otázky a odpovědi, které jsou součástí hodnotícího dotazníku. Metoda je náročná na přípravu, protože např. na každou skupinu pracovních míst by měl být zpracován jiný formulář.
- **360° zpětná vazba** - hodnocení provádí jak nadřízený, tak i kolegové, podřízení, zákazníci a další zainteresované subjekty. Lze tak získat zpětnou vazbu ze všech možných úhlů.

V praxi je obvyklé, že k hodnocení výkonu pracovníků se většinou používá kombinace více metod hodnocení. Výběr vhodných metod musí vycházet z předem stanovených cílů hodnocení a také ze situace, ze které hodnocení vyplývá. Ukazuje se<sup>98</sup>, že vhodné je dávat přednost objektivním metodám. Jako nejúčelnější se jeví systém založený na objektivních údajích propojený s rozhovorem zaměřeným na další rozvoj pracovníka. Zde totiž dochází k aktivní a konstruktivní interakci mezi hodnotitelem a hodnoceným, což umožňuje dosažení větší shody v různých zájmech obou stran.

Hodnocení pracovníků je pro organizaci prospěšné. Přispívá k ujasnění cílů organizace, požadovaných výkonnostních standardů a upevňuje motivaci. Zaměstnanci si díky němu uvědomují, že existuje rovnoprávný a přímý vztah mezi jimi vloženými vstupy (časem, úsilím, dovednostmi, ...) a výstupy, které získávají zpět (peněžní hodnocení, uznání, postup). Stejně tak hodnocení přispívá i k motivování zaměstnanců tím, že díky němu si mohou stanovit zajímavější a náročnější funkce. Hodnocení je prostředkem formální zpětné vazby, díky níž lze získat informace o určitém časovém období v minulosti, s předvídatelnými dopady do budoucnosti. Pokud je hodnocení prováděno pravidelně a citlivě s ohledem na potřeby všech zúčastněných stran, nevyvolává v organizaci zbytečnou nervozitu, a naopak může vytvářet příjemné pracovní prostředí, kde každý ví, co má dělat a proč a co se od něj očekává.

Informace získané na základě hodnocení pracovníků mají vysokou míru další využitelnosti např. ve zlepšení pracovních výkonů, odměňování, zjištění potřeby vzdělávání, plánování kariéry, spravedlivosti, podpoře a stimulaci dalšího pracovního výkonu, určování dalších cílů<sup>99</sup>. Z tohoto výčtu je zřejmé, že provádění hodnocení pracovníků je jedním ze zásadních a pro výkonově a zákaznicky orientované systémy nezbytným nástrojem řízení organizace.

### **7.3 Motivace a odměňování pracovníků**

Systém motivace a odměňování by měl přímo navazovat na pravidelné vyhodnocování výkonu a pracovního chování zaměstnanců. Existuje-li zprostředkovaná vazba mezi systémem rozvoje a peněžními i nepeněžními formami odměňování, posiluje to roli odměňování jako nástroje motivace zaměstnanců.

Pro výsledky motivace pracovníků je rozhodujícím faktorem osobnost člověka, ať již řídicího či řízeného, tedy zaměstnavatele či zaměstnance.

Pracovní činnost je činností motivovanou. Člověk ji vykonává vždy pro nějaký cíl, účel, kterým je obvykle uspokojení nějaké potřeby. Potřeba je pro člověka určitým stimulem, který ho vede k vykonávání pracovní činnosti.

Odborná literatura<sup>100</sup> z oblasti psychologie podává širokou škálu teoretických koncepcí vysvětlujících principy motivace lidského jednání (teorie motivace), některé se zabývají výkladem obecných principů motivace lidského chování, některé (teorie motivace

---

<sup>98</sup> Viz Marques, C., Jirásek, F. a kol.: Řízení lidských zdrojů. Bankovní institut. Praha, 1996. s. 126.

<sup>99</sup> Více viz Marques, C., Jirásek, F. a kol.: Řízení lidských zdrojů. Bankovní institut. Praha, 1996. s. 120.

<sup>100</sup> Kleibl, J. a kol.: Stimulace pracovníků a tvorba mzdových soustav. VŠE v Praze. Praha, 1994. ISBN 80-7079-988-9. s. 12.



pracovního jednání) se zaměřují na zkoumání tohoto procesu v pracovních aktivitách člověka.

V aplikaci na oblast pracovní motivace je nutno podrobněji strukturovat potřeby člověka, což platí samozřejmě pouze za předpokladu, že pracovní činnost je hlavním zdrojem uspokojení potřeb, z čehož vychází i Maslowova teorie hierarchického uspořádání potřeb.<sup>101</sup> Teorie je založena na tom, že pro analýzu motivačních procesů je jednou z nejdůležitějších podmínek pokud možno nejpřesnější klasifikace a testování potřeb jednotlivce i pracovní skupiny a určení jejich hierarchie.

Teorie motivace pracovního jednání, jejíž autorem je Frederic Herzberg, definuje dvě základní skupiny podnětů, ovlivňující pracovní spokojenost.<sup>102</sup> Jsou jimi motivátory vnitřních pracovních potřeb a faktory pracovního prostředí. Motivátory vnitřních pracovních potřeb působí dlouhodobě a v souladu s vnitřní strukturou potřeb osobnosti a charakterem práce, kterou člověk vykonává. Patří mezi ně dosažení výsledku a cíle na základě výkonu, uznání, obsah práce, delegovaná odpovědnost, pracovní postup a možnost dalšího rozvoje osobnosti pracovníka. Faktory pracovního prostředí jsou spojeny s vnějším okolím pracovníka a mohou negativně ovlivňovat působení vnitřních motivátorů. Tvoří je podniková politika a řízení, personální řízení, mezilidské vztahy, vnější pracovní podmínky, výše mzdy, jistota pracovního místa. Tyto faktory ovlivňují především spokojenost a postoje pracovníků. Cílem je vytvořit soulad v jejich vzájemném působení odstraněním negativních podnětů z okolí a vytvoření podmínek pro působení dlouhodobých vlivů vnitřních motivátorů, které jsou schopny ovlivňovat bezprostředně výkon a jeho kvalitu. Faktory pracovního prostředí zde mohou působit spíše negativně a motivátory naproti tomu pozitivně.

Úspěšný proces pracovní motivace v řízení lidských zdrojů znamená specifikovat především strukturu potřeb pracovníků, míru pracovní spokojenosti či nespokojenosti a vliv (negativní či pozitivní) u faktorů, ovlivňujících pracovní spokojenost. Znalost individuální motivační struktury pracovníků a faktorů ovlivňujících pracovní spokojenost a nespokojenost jsou předmětem tzv. průzkumu motivačních potřeb pracovníků jako prvního kroku a předpokladem úspěchu při tvorbě motivačního programu organizace včetně tvorby systému odměňování.

Teorie psychologické smlouvy<sup>103</sup> je v motivačním ohledu taktéž zajímavá. Představuje důležitý prvek teorie řízení lidských zdrojů a má přímou souvislost s motivací k práci. Psychologická smlouva je vztah mezi jednotlivcem a organizací, který není formálně zakotven, ale představuje obdobu pracovní smlouvy v mentální rovině. Vychází ze zjištěné závislosti, že člověk pracuje efektivně a zainteresovaně pro organizaci a její cíle úměrně tomu, do jaké míry se shoduje to, co člověk od organizace očekává s tím, co od ní získává. Je-li shoda jak ve vzájemných cílech i v tom, co si obě strany vyměňují (dostatečné množství existenčních prostředků, uspokojení společenských potřeb, existenční jistota, možnost seberealizace, vysoká produktivita, iniciativa a tvořivé úsilí

---

<sup>101</sup> Maslow, A.: *Motivation and Personality*. 2nd ed. Harper & Row. New York, 1970.

<sup>102</sup> Herzberg, F.: *Work and the Nature of Man*. Cleveland. World Publ. 1966.

<sup>103</sup> Kleibl, J. a kol.: *Stimulace pracovníků a tvorba mzdových soustav*. VŠE v Praze. Praha, 1994. ISBN 80-7079-988-9. s. 15.

pracovníka), je vytvořen objektivní předpoklad pro maximální aktivizaci všech fyzických i duševních sil jednotlivce v pracovním procesu.

Hlavním účelem motivačních systémů je pomocí různých motivačních prvků zvýšení motivace pracovníků k lepšímu pracovnímu výkonu, a to jak ve smyslu kvantitativním, tak především kvalitativním. Správně nastavený motivační systém by měl reflektovat různorodé potřeby a přání pracovníků. Stejně tak by měl motivační systém odrážet cíle organizace tak, aby je napomáhal pochopit i pracovníkům.

Jedním z prvků motivačního systému může být péče o pracovníky. Péče o pracovníky a pracovní podmínky se pochopitelně odrážejí v míře spokojenosti zaměstnanců a bezprostředně ovlivňují pracovní vztahy. Na druhé straně je péče o pracovníky a pracovní podmínky předmětem kolektivního vyjednávání a tato oblast je i právně zakotvena mezi povinnostmi zaměstnavatele.

Motivujícími prvky, které lze zahrnout do péče o pracovníky, mohou být např. vhodné pracovní prostředí (s ohledem na celkový vzhled pracoviště, estetiku, útulnost, funkčnost, vhodné osvětlení, odhlučnění), existence doplňkových funkcí na pracovišti (k dispozici je např. kuchyňka, sprcha, šatna, prostory pro bezpečné odkládání osobních věcí, kuřárna, ...), zdravotní preventivní péče, možnost stravování, péče o bydlení zaměstnanců, volnočasové vyžití a další. Na výdaje péče o pracovníky mají organizace veřejné správy často zřízeny různé speciální fondy.

## **Odměňování pracovníků**

System odměňování je z hlediska hodnocení a motivace pracovníků důležitou složkou organizace. Obvykle je tvořen mzdovým systémem organizace a systémem odměn a dalších požitků mimomzdového charakteru.

Mzdové systémy představují specifický obraz historie, politiky a kultury té či oné země. Například severoamerická mzdová praxe podněcuje individualismus a vysoký výkon, kontinentální Evropa upřednostňuje sociální odpovědnost a tradiční japonský přístup zohledňuje věk a roky odpracované ve firmě. Pro globální společnost je výzvou doby objevovat nejlepší myšlenky a praxi u kohokoliv a posléze je transformovat do podoby své jedinečné konkurenční výhody. Pro americké organizace je například importovanou inovací odměňování týmů a odměňování podle znalostí, pro japonské firmy a kontinentální Evropu akciové opce.<sup>104</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, u organizací veřejného sektoru jsou obvyklé různé variace kariérního nebo pozičního systému veřejné služby. Kariérní systém je charakteristický stálostí a dlouhodobostí zaměstnaneckého vztahu mezi státem (zastoupeným nejrůznějšími organizacemi veřejného sektoru) a zaměstnancem, vyúsťující až k celoživotnímu zaměstnání, dále příprava a stálé vzdělávání, udržování a zvyšování odborné úrovně, výběrová řízení na služební místa. Od toho se odvíjí i systém odměňování, který se vyznačuje nárokovým platem a někdy i funkčním postupem a dalšími funkčními požitky, což je někdy na oplátku kompenzováno omezením určitých

---

<sup>104</sup> Kleibl, J. a kol.: Stimulace pracovníků a tvorba mzdových soustav. VŠE v Praze. Praha, 1994. ISBN 80-7079-988-9. s. 82.

občanských práv (např. práva na podnikání). Pro poziční systém je charakteristické naopak krátkodobější zaměstnávání spojené s určitým účelem nebo jen úkolem, přijímání zaměstnanců bez přípravy na výkon veřejné služby a v podstatě stejné poměry zaměstnanců pracujících ve veřejné správě jako u jiných zaměstnanců. Tento systém tedy klade i jiné požadavky na odměňování pracovníků, kteří se budou zaměřovat nejčastěji na plnění úkolů či na nějaký jiný výkon.<sup>105</sup>

V českém právním řádu, který obsahuje nejvíce prvky kariérního systému, lze nalézt dvě různé formy odměňování zaměstnanců. První z nich vychází ze zákona o mzdě<sup>106</sup>, který je zaměřen obecně na všechny zaměstnance. Mzda je zde vztahována k vykonané práci. Určitou výjimku v souvislosti se mzdou pak činí zákon o platu<sup>107</sup> (a případné další přímo související právní předpisy), který určuje, že zaměstnanci ve veřejných službách a správě<sup>108</sup> dostávají za výkon svého povolání plat. Existuje tedy jasné odlišení v odměňování pracovníků soukromého sektoru od pracovníků ve veřejných službách, které ať už přímo či nepřímo platí stát ze svého rozpočtu. Výše platu těchto osob je určována zákonem o platu, dále často i kolektivní smlouvou či vnitřním platovým předpisem organizace.

Odměňování pracovníků obecně ovlivňuje mnoho faktorů. Výběr systému odměňování pracovníků naznačuje, které hodnoty a cíle považuje organizace za důležité. Proto existuje mnoho variant systému odměňování, mezi které řadíme časovou mzdu, individuální úkolovou mzdu, skupinovou úkolovou mzdu, měřenou denní práci, mzdu odrážející výkon nebo odměňování podle výkonu, flexibilní peněžní odměny a další. Ve veřejném sektoru se lze setkat s různými formami odměňování pracovníků, které jsou hodně závislé na vykonávané činnosti. Např. v ČR je u úředníků běžné odměňování na základě časové mzdy. U systémů založených na výkonu či výsledcích, jako jsou některé prvky NPM, je vhodné odměňování právě podle výkonu.

Odměňování pracovníků se v české veřejné správě provádí na základě zařazení v šestnáctitřídním tarifním systému. Zařazení zaměstnanců do třídy se provádí podle požadované nejnáročnější práce případně i podle kvalifikačních požadavků stanovených vnitřním předpisem zaměstnavatele. Platový stupeň se určuje na základě délky praxe pracovníka. Nadřazení pracovníci mají také zákonný nárok na příplatek za vedení. Dále se lze setkat s příplatkem za zastupování, za noční práci, za práci v sobotu a v neděli, se zvláštním příplatkem, s osobním příplatkem, odměnami a dalšími rozličnými složkami platu.

U kariérních systémů je obvyklé, že se odměňování veřejných zaměstnanců řídí státem definovanou politikou odměňování. Systém odměňování může sestávat z peněžních odměn (pevné a pohyblivé mzdy a platu) a zaměstnaneckých výhod (penze, dodatečné

---

<sup>105</sup> Vedral, J.: Několik slov k návrhu služebního zákona. Veřejná správa. Číslo 34. Ročník 2001. <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0034/34tema.html> a Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment. Policy Brief. OECD. July 2004. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/6/33660031.pdf>

<sup>106</sup> Zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, ve znění pozdějších předpisů. Označení „mzda“ bude dále užíváno jako obecný nástroj odměňování všech pracovníků bez ohledu na specifika české právní úpravy.

<sup>107</sup> Zákon č. 143/1992 Sb. o platu a o odměně za pracovní pohotovost, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>108</sup> Příkladem takovýchto zaměstnanců jsou učitelé, pracovníci sociálních služeb, policisté, vězeňští dozorcí, hasiči, celníci, úředníci a mnoho dalších.

nemocenské dávky, platby pojistného, využívání služebního telefonu či auta), které v úhrnu tvoří celkovou odměnu. Do systému je vhodné zahrnout i nepeněžní odměny, které jsou velmi významným doplňkem celkových peněžních odměn pracovníka. Jedná se o uznání, ocenění, úspěch, odpovědnost či osobní růst. Tyto hodnoty nabývají na významu obzvláště u relativně zajištěných pracovníků (např. středního věku) a mohou tvořit značnou část jejich motivace k práci. Jejich míra využívání závisí pak přímo na vůli organizace.

Do systému odměňování je možné zařadit i méně tradiční, ale také velmi významné formy odměňování, které už nebudou součástí státní politiky odměňování a budou více závislé na politice odměňování konkrétní organizace. Mohou jimi být poskytnutí samostatné kanceláře, přidělení sekretářky, nové vybavení kanceláře či jeho modernizace, lepší přístup k informacím, přidělení samostatné telefonní linky, vyšší podíl na řešení problémů, které mají z hlediska úřadu prioritní význam, a mnoho dalších. Tyto prvky odměňování se dobře váží na výkon zaměstnance.

Tak, jak by měl v každé organizaci existovat systém odměňování, který má pro pracovníky vhodný motivační charakter v pozitivním slova smyslu, měl by zde být i systém „negativní“ motivace neboli také systém trestů. Systém trestů by měl být objektivním nástrojem řízení. Jeho součástí může být například udělování důtek, vyloučení z postupu do vyšších funkčních tříd, snížení platu, přeložení do výslužby s nižší penzí až rozvázání pracovního poměru. Každá organizace by však měla usilovat o to, aby její „pozitivní“ systém motivací byl nastaven tak, že systém trestů nebude nutné využívat.

## **7.4 Etické chování pracovníků veřejné správy**

Úroveň řízení veřejných služeb a chování pracovníků veřejné správy je významnou otázkou, která je v současnosti řešena. Efektivnost veřejné správy je hlavním problémem, a to nejen z pohledu snah o prosazování tržních prvků do řízení veřejného sektoru. Etické chování pracovníků veřejné správy by mělo být vhodně zakomponováno do systému jejich hodnocení a motivace, a s tím i souvisejícího odměňování.

V souvislosti s reformami v duchu NPM se mnoho veřejných správ v různých státech zavázalo k dosahování lepších standardů veřejných služeb pro své občany, k využívání získaných veřejných prostředků efektivněji a účinněji a k odpovědnosti za dosažené výsledky. Hlavní přínos těchto reforem lze tedy spatřovat ve zvyšování účinnosti, účelnosti a odpovědnosti veřejné správy.

Zjistilo se, že pronikající tržní manažerská rétorika, která doprovázela reformy veřejných správ, měla za následek snižování významu jedinečné povahy veřejné služby<sup>109</sup>. To si žádá nový celostní přístup k problematice. Objevily se názory, že veřejná politika může být vlastně dodávána trhem a mnoho veřejných programů a služeb může být zajišťováno prostřednictvím soukromého nebo nevládního neziskového

---

<sup>109</sup> Ve smyslu činností, které provádějí zaměstnanci veřejné správy, ne poskytování nějaké konkrétní veřejné služby, případně produktu.

sektoru<sup>110</sup>. Příkladem toho může být takový postup, při kterém vláda přesně určí „veřejný záměr“, ale už přesně nespecifikuje, jestli má tohoto záměru být dosaženo veřejným, soukromým nebo neziskovým sektorem např. podle kritéria nákladů.

Uvolňování pravidel a nařízení, které s sebou NPM také přinesl, může ovlivnit míru loajality a systém rozhodování, který je charakteristický pro „starou“ byrokracii. Tento vývoj se spojuje s jinými hodnotami. Tradiční hodnoty veřejné služby jsou v určité míře měněny tržními hodnotami, které mohou dát zaměstnancům ve veřejné správě větší stupeň svobody, než pociťovali v režimu založeném na větší míře byrokratizace a rovnostářských principech veřejné správy. Spravedlnost, která je základním principem uplatňovaným při řízení státu a jeho institucí je nyní konfrontována s principy trhu (tržními principy). Samozřejmostí by mělo být to, že loajalita k právu a etickým principům u zaměstnanců veřejné správy zvítězí nad vlastním prospěchem.

S příchodem tržních principů do různých odvětví řízení veřejné správy vzrostly nejen požadavky na uspokojování potřeb občanů efektivně, účinně, účelně, spravedlivě a odpovědně, ale především eticky. V tomto ohledu je podmínkou dalšího růstu společenského blaha a uspokojování veřejného zájmu taková veřejná správa, která ve svém chování prosazuje základní hodnoty, jakými jsou etické chování, nezaujatost, nestrannost, zásluhovost, poctivost, bezúhonnost, čestnost a snaha o nejlepší možné poskytování veřejných služeb. To mimo jiné znamená, že zaměstnanci veřejné správy by také měli uznávat širší škálu morálních hodnot než dosud.

Žádný člověk však není dokonalým strojem. Organizace jsou tvořeny lidmi, a proto ani ony nemohou být perfektní. Není proto překvapující, že čas od času se ve společnosti objeví případ nebo případy různých poklesků, široké korupce či špatného hospodaření. Odkryté případy mohou být jen špičkou ledovce, a proto by měly být motivací k maximálním snahám o zachování základních hodnot veřejné správy, v tomto případě především vhodného a etického chování a odpovědnosti.

V tomto ohledu vyvinula např. novozélandská Komise státních služeb tzv. etickou vnímavost a povědomí k veřejným službám jako doplněk k hodnotám, které byly dříve přísně nařízeny<sup>111</sup>. Jejich cílem je používat principy veřejných služeb, dohody a zvyklosti jako sady poradenství nebo stimulů. Prakticky šlo o to, nadchnout odpovědné vedoucí k prosazování školení a vzdělávacích programů zaměřených na etiku ve svých odděleních a umožnit tím proniknutí silných etických hodnot do běžných struktur organizace. Řídící pracovníci by svým podřízeným měli jít ve svém chování a jednání příkladem a netolerovat prohřešky zaměstnanců důsledným vykonáváním služebního dohledu.

V USA byl zaveden systém povinného etického školení pro všechny zaměstnance ve veřejných službách<sup>112</sup>. Při nástupu do zaměstnání absolvuje zaměstnanec vstupní etické

---

<sup>110</sup> Jones, M.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Australia. 1995. Studie zveřejněná na <http://www.oecd.org>

<sup>111</sup> The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. New Zealand. State Service Commission. 1995. Studie zveřejněná na <http://www.oecd.org>

<sup>112</sup> Gilman, S.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. The United States Vedeta Government. 1995. Studie zveřejněná na <http://www.oecd.org>

školení a pak následuje každoroční minimálně hodinové školení, kdy jsou zaměstnanci opakovaně seznamováni s etickými zásadami činnosti ve veřejné službě. Vzdělání a výchova zaměstnanců v tomto směru by se neměly týkat pouze výkladu pravidel, příkazů a požadavků, nýbrž i praktických návodů k jednání a sdílení zkušeností s řešením konkrétních situací, v nichž jednotlivec volí mezi etickým a neetickým jednáním.

Z hlediska přínosu NPM, kterým jistě je zaměření se na výkon, je etika rozhodující součástí výkonového řízení a strategického přístupu k vedení lidí. Špatná etická úroveň ve veřejné správě je často spojována i se špatným výkonem veřejné správy. Zaměstnanci veřejné správy musejí svou činností a svým chováním podporovat důvěru občanů ve veřejnou správu. Bez této důvěry žádný stát nemůže dlouhodobě existovat.

Politika odměňování zaměstnanců ve veřejných službách, jako jedna ze součástí základní strategie vládní personální politiky a činnosti zaměstnance, je vhodným nástrojem vnesení a posilování etických hodnot do fungování veřejného sektoru. Hlavní podmínkou fungování tohoto programu je skutečnost, že plat je často nejvýznamnějším (nejlépe rozeznatelným) vyjádřením personální politiky jako takové. Princip platů a odměn je tak často zásadní pro výkonný potenciál a motivaci jednotlivých zaměstnanců. Takto postavená strategie odměňování zaměstnanců ve veřejných službách zabezpečuje do určité míry to, že platy ve veřejném sektoru jsou konkurenčně srovnatelné s ostatními sektory. V pozadí však stojí mylné představy tvůrců strategie, kteří předpokládají, že jejich politika odměňování vede svou srovnatelností se soukromým sektorem k nezkorumpovatelnosti zaměstnanců veřejné správy<sup>113</sup>. Strategie odměn, lhostejno zda vlády či organizace, by měla být také nastavena tak, aby byla schopná pomocí svých stimulů v organizacích dlouhodobě udržet kvalitní zaměstnance co možná nejdelší dobu.

Nízké platy ve veřejném sektoru, snižování stavů zaměstnanců, nevhodné zacházení zaměstnavatele se zaměstnanci a obecně nejistá pracovní situace jsou příčinou toho, že mnoho zaměstnanců je uváděno v pokušení vykonávat vedlejší zaměstnání nebo doplňovat své příjmy jinými, třeba i neetickými, způsoby. Z tohoto předpokladu vycházejí i další omezení pro zaměstnance ve veřejných službách. Jedná se o omezení dalšího doplňkového zaměstnání, ať již se jedná např. o vedlejší pracovní poměr či podnikání. Je to jeden ze způsobů, kterým je možné dosahovat kontroly v odměňování zaměstnanců. Např. v České republice může úředník územní samosprávy podnikat jen se souhlasem svého zaměstnavatele, který takto posuzuje vhodnost, slučitelnost a etičnost vedlejší vykonávané činnosti pracovníkem.

Vysoká míra loajality pracovníků ve veřejných službách posiluje důvěru občanů v celý systém veřejné správy. Proto je vhodné tuto loajalitu v co největší míře u pracovníků podporovat a motivovat je k loajálnímu chování. Důležité je také zachování určité etické hranice chování i u bývalých zaměstnanců veřejné správy.

Etický systém přímo souvisí s odpovědností za své chování při výkonu funkce či zaměstnání ve veřejné správě. K etickému chování by měli být zaměstnanci motivováni

---

<sup>113</sup> Äijälä, K., Hyvönen, T.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Finland. 1995. Studie zveřejněná na <http://www.oecd.org>

i přiměřeným a vhodně nastaveným systémem trestů, vyplývajícím např. z disciplinárního řízení v organizacích nebo z trestního řádu, např. pokuty, odebrání osobního ohodnocení a dalších požitků, až z hrozby uvěznění (omezení osobní svobody).

Veřejný sektor často bojuje s dilematem poskytování kvalitních veřejných služeb za co nejnižší možné náklady v kontrastu s dostatečným odměňováním svých pracovníků tak, aby nemuseli odcházet na lukrativnější a lépe hodnocené pracovní pozice v soukromém sektoru. „Nízké platy“ ve veřejném sektoru jsou širokou a komplexní záležitostí. Úzce s nimi souvisí i již zmiňovaná strategie odměňování, která se snaží o rovnostářský přístup a srovnávání platů s platy poskytovanými v tržním hospodářství. Při tomto pohledu nelze nezmínit etickou stránku věci. Např. v Norsku byly vedeny diskuze u sektoru zdravotnictví o tom, zda-li je přijatelné a spravedlivé, aby bylo umožněno lékařům kompenzovat si „chudé“ platy ve veřejném sektoru tím, že budou moci ve svém volném čase využívat veřejné vybavení a zdroje ke své doplňkové práci za tržní ceny<sup>114</sup>. Závěr studie byl, že existují tři možné způsoby, kterými lze ovlivňovat větší adaptaci a kontinuitu veřejných platů k tržním silám. Za prvé lze spolupracovat se soukromým sektorem, aniž by bylo nutné uskutečnit významné změny vnitřních struktur veřejného sektoru. Za druhé lze přizpůsobit pravidla a podmínky trhu. A za poslední lze organizace reorganizovat tak, aby byly ve větším souladu s podmínkami na trhu.

Ačkoliv platy zaměstnanců veřejné správy zaostávají za platy osob na srovnatelných pozicích v soukromém sektoru, panuje obecné přesvědčení, že nízké platy nejsou tím nejnepříznivějším faktorem fungování veřejné správy. Představa občanů o zaměstnancích veřejné správy, o jejich často neetickém a nevstřícném chování a o jejich chabém pracovním výkonu, je mnohem horším aspektem, který kazí celkový pohled na veřejnou správu a důvěru v ni a který má také silně demotivující účinky na získávání a udržení kvalitní pracovní síly ve veřejném sektoru.

Dobrá veřejná správa musí být řízena tak, aby sloužila k efektivnímu a účinnému uspokojování potřeb občanů, musí být však také spravedlivá, etická a především odpovědná za svůj výkon. Aby tyto náročné požadavky mohla veřejná správa splnit, musí mít vhodný systém řízení svých zaměstnanců postavený na dobrém systému jejich hodnocení. Musí zaměstnance správně odměňovat a motivovat k práci a dobrému výkonu tak, aby se veřejná služba stala službou veřejnosti. Toho lze například dosáhnout i vytvořením profesionální a nepolitické veřejné služby s adekvátním a transparentním systémem odměňování a s disciplinární odpovědností. Hodnocení a motivace k etickému chování by se měly stát běžnou součástí hodnotícího a motivačního systému zaměstnanců každé organizace, tedy i té veřejné.

---

<sup>114</sup> Bøhagen, O., Blymke, O.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Norway. 1995. Studie zveřejněná na <http://www.oecd.org>

## Příloha č. 1: Příklad slovně vyjádřené posuzovací stupnice

Hodnocení pracovníka					
Jméno, příjmení: .....					
Datum: .....					
Oddělení: .....					
Funkce: .....					
Pracovní výkon:					
	vynikající	dobrý	průměrný	podprůměrný	nevýhovující
<b>Výkon při práci</b> běžný objem práce, množství	<input type="checkbox"/> vždy překračuje požadavky, velmi rychlý	<input type="checkbox"/> často překračuje požadavky	<input type="checkbox"/> plní požadavky	<input type="checkbox"/> ne vždy splní požadavky	<input type="checkbox"/> neplní požadavky, velmi pomalý
<b>Kvalita práce</b> přesnost, pracovní kázeň, spolehlivost	<input type="checkbox"/> vždy vynikající, velmi precizní	<input type="checkbox"/> někdy vynikající, pečlivá práce	<input type="checkbox"/> vždy dobrá, požadovaná přesnost	<input type="checkbox"/> ne vždy dostatečná, občasné chyby	<input type="checkbox"/> nedostatečná, časté chyby
<b>Odborné znalosti</b> stupeň porozumění, schopnost přizpůsobení, pochopení podstaty problému	<input type="checkbox"/> vždy rozumí problému, je ochoten se učit	<input type="checkbox"/> rozumí problému	<input type="checkbox"/> má dostatečné znalosti	<input type="checkbox"/> částečně potřebné znalosti, potřebuje proškolení	<input type="checkbox"/> malé znalosti problematiky
Povahové vlastnosti:					
<b>Jednání s lidmi</b> způsob jednání a vystupování, vztahy ke spolupracovníkům	<input type="checkbox"/> je výborný v kolektivu, ochotný	<input type="checkbox"/> je výborný v týmové práci	<input type="checkbox"/> podílí se na týmové práci	<input type="checkbox"/> spolupracuje v nezbytných případech	<input type="checkbox"/> nerá ochoten spolupracovat
<b>Tvořivost</b> schopnost invence, talent	<input type="checkbox"/> má vždy nové, tvůrčí myšlenky	<input type="checkbox"/> má často dobré nápady	<input type="checkbox"/> občas má nápad	<input type="checkbox"/> má málo originálních myšlenek	<input type="checkbox"/> nemá originální myšlenky
<b>Schopnost plnit nové úkoly</b> dovednosti, realizace vlastních nebo jiných myšlenek, samostatnost	<input type="checkbox"/> výborné předpoklady pro realizaci nových myšlenek	<input type="checkbox"/> dobré předpoklady pro realizaci nových myšlenek	<input type="checkbox"/> dostatečné schopnosti k realizaci nových myšlenek	<input type="checkbox"/> má problémy s realizací nových myšlenek	<input type="checkbox"/> nerá schopen realizovat nové myšlenky

Zdroj: Marques, C., Jirásek, F. a kol.: Řízení lidských zdrojů. Bankovní institut. Praha, 1996. s. 125.



## Literatura:

- [1] ÄIJÄLÄ, K., HYVÖNEN, T.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Finland. 1995. <http://www.oecd.org>
- [2] ARMSTRONG, M.: Personální management. Grada Publishing. 1999. ISBN 80-7169-614-5.
- [3] BØHAGEN, O., BLYMKE, O.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Norway. 1995. <http://www.oecd.org>
- [4] FOOT, M., HOOK, C.: Personalistika. Computer Press. Praha, 2002. ISBN 80-7226-515-6.
- [5] GILMAN, S.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. The United States Vedeta Government. 1995. <http://www.oecd.org>
- [6] HENDRYCH, D.: Základy správní vědy. Aleko. Prameny a nové proudy právní vědy. 1992.
- [7] HERZBERG, F.: Work and the Nature of Man. Cleveland. World Publ. 1966.
- [8] JONES, M.: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Australia. 1995. <http://www.oecd.org>
- [9] KAHLE, B.. Praktická personalistika po novele zákoníku práce od 1. 1. 2001. Pragoeduca. Praha, 2000. ISBN 80-85856-85-9.
- [10] KLEIBL, J. a kol.: Stimulace pracovníků a tvorba mzdových soustav. VŠE v Praze. Praha, 1994. ISBN 80-7079-988-9.
- [11] KLEIBL, J.: Personální řízení 2. Část 2. VŠE v Praze. Praha, 2002. ISBN 80-245-0144-1.
- [12] KOSTROŇ, K.: Region jako učící se organizace. Diplomová práce. ESF MU v Brně. Brno, 2003.
- [13] KOUBEK, J., HÜTTLOVÁ, E., HRABĚTOVÁ, E.: Personální řízení. VŠE v Praze, Fakulta podnikohospodářská. Praha, 1995. ISBN 80-7079-629-4.
- [14] KOUBEK, J.: Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky. Management press. Praha, 1995. ISBN 80-85943-01-8.
- [15] LACINA, K.: Vybrané kapitoly ze soudobého řízení měst a obcí. ESF UP. Pardubice, 1999. ISBN 80-7194-192-1.
- [16] MARQUES, C., JIRÁSEK, F. a kol.: Řízení lidských zdrojů. Bankovní institut. Praha, 1996.
- [17] MASLOW, A.: Motivation and Personality. 2nd ed. Harper & Row. 1970.
- [18] MISHRA, M., K., ARMSTRONG, A.: Ethics and Governance Reforms in Public Sectors – A Commentary. <http://www.oecd.org>
- [19] Nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších úprav.
- [20] PECK, M., S.: Svět, který čeká na zrození. Návrat k civilizovanosti. ARGO. Praha, 2003. ISBN 80-7203-490-1.
- [21] OECD: Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment. Policy Brief. OECD. July 2004. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/6/33660031.pdf>

- [22] OECD: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. New Zealand. State Service Commission. 1995. <http://www.oecd.org>
- [23] SULLIVAN, J.: Případ proti lidským zdrojům. Informační bulletin viceprezidenta pro lidské zdroje. 2002.
- [24] ŠPALKOVÁ, D.: Personální management. ESF MU v Brně. Brno, 2004. ISBN 80-210-3502-1.
- [25] VEDRAL, J.: Několik slov k návrhu služebního zákona. Veřejná správa. Číslo 34. Ročník 2001. <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2001/0034/34tema.html>
- [26] WALKER, A., J.: Moderní personální management. Nejnovější trendy a technologie. Grada Publishing. Praha, 2003. ISBN 80-247-0449-8.
- [27] WEBER, M.: Esseys in Sociology. Londýn, 1947. str. 196.
- [28] Zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, ve znění pozdějších úprav.
- [29] Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost, ve znění pozdějších úprav.

## 8. GOOD GOVERNANCE

Otázky diskutované mezinárodním odborným fórem v oblasti veřejné správy a reformy veřejné správy, které v různých zemích v posledních letech probíhají, jsou spojeny s konceptem „Good Governance“ či „New Governance“. Tyto pojmy pochází z anglosaského světa a můžeme pod nimi rozumět „dobrá správa“, „dobré, nové vládnutí“. Tento koncept reaguje na problémové otázky, které v oblasti veřejné správy vyvstaly na základě aplikace reforem vycházejících z konceptu New Public Managementu, ale i na další problémy, které lze ve veřejné správě těchto zemí vysledovat.

Tyto reformní snahy vychází z myšlenky spojení ochrany a realizace lidských práv a transparentního, zodpovědného a participativního vládnutí. Změny v řízení a organizaci procesů uvnitř veřejné správy reagují na změny, které s sebou přineslo uplatnění nástrojů New Public Managementu, a určitým způsobem je doplňují. Snaží se využívat pozitiv nástrojů a metod New Public Managementu a naopak reagovat na problémy, které s sebou jejich realizace přinesla.

Problémové oblasti spojené s realizací konceptu New Public Management a jeho kritika vychází z následujících myšlenek<sup>115</sup>. Do popředí při realizaci reforem souvisejících s konceptem New Public Managementu je stavěna efektivnost činností veřejné správy, otázkou však je demokratičnost rozhodování a chování veřejné správy. Je zde tedy obava z demokratického deficitu při tvorbě a výkonu rozhodnutí v institucích veřejné správy.

S tím souvisí vnímání role občana spíše jako spotřebitele, než jako občana, který může svou aktivitou ovlivnit věci veřejné, a který je politicky orientovaný. Je zde tedy vnímáno napětí mezi konceptem občana a konceptem spotřebitele<sup>116</sup>. Tedy napětí mezi maximalizací vlastního užitku při spotřebě veřejných statků a solidaritou s ostatními členy společnosti.

Na občana je pohlíženo spíše jako na daňového poplatníka a ztrácí se politická a sociální dimenze jeho rozhodování. Zpětná vazba od spotřebitelů dané služby je vždy až následná, občané tedy nemají možnost dříve zasáhnout do rozhodovacího procesu. Otázkou je tedy míra jejich participace na rozhodování a činnostech veřejného sektoru.

Problémem může být také informační asymetrie při zabezpečování některých veřejných služeb mezi jejich spotřebiteli a jejich poskytovateli. Tato informační asymetrie může snižovat transparentnost daných procesů. Dokonce i když budou zavedena měřítka výkonu dané organizace, je zde obava z toho, že budou nedokonalá, a budou umožňovat zpolitizování informací o výkonech dané organizace (stejně tak i o preferencích týkajících se poskytovaných služeb) a tím budou snižovat efektivnost dané organizace místo, aby ji zvyšovaly.

---

<sup>115</sup> Blíže k východiskům, cílům a nástrojům konceptu New Public Managementu v kapitole č. 3.

<sup>116</sup> Liegl, B.: The Fallacies of New Public Management – Can They Still Be Preented in the Austiran Context? In: Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. Amsterdam, IOS Press, 1999. ISBN: 1382-4414, s. 175.

Někteří autoři<sup>117</sup> upozorňují na to, že decentralizace ve veřejné správě může vést k roztržité odpovědnosti. K tomu může dojít proto, že jednotlivé organizace veřejného sektoru usilují o vlastní efektivnost, přičemž se ztrácí efektivnost veřejného sektoru jako celku. Chybí zde vazba mezi politickými cíli, z hlediska veřejného sektoru jako celku a rozdělením zdrojů a činností jednotlivých organizací. Důvodem této situace je decentralizace řízení těchto organizací, která může vést ke snížení vnímání legitimity vlády, neboť řízení organizací ve veřejném sektoru se má stát apolitické, zohledňující při rozhodování pouze efektivnost a účinnost zdrojů. Tím se přenáší rozhodovací pravomoci z politiků na úředníky (manažery), a tím se snižuje schopnost politiků ovlivnit činnost jednotlivých organizací. Přitom rozhodnutí o cílech, směru a realizaci jednotlivých veřejných politik by mělo být rozhodnutím politickým.

Roztržitá a různá struktura veřejných institucí pak může vést k tomu, že možnost rozhodování a výkonu veřejné moci je přenesena na nově vzniklé nevolené elity – manažery těchto institucí. Vedle toho také může vést k tomu, že se zvyšuje zaměření na výstup, koordinace činností a kontrola jednotlivých organizací, ale je daleko obtížnější sledovat a řídit veřejný sektor jako celek v politickém smyslu.

Pokud jsou zákony, jakožto mechanismy, pomocí kterých je vládnuto, nahrazeny cíli a výsledky, stávají se základními cíli veřejné správy účinnost a efektivnost, ale také transparentnost při nakládání s veřejnými zdroji. Tato strategie však vede k vytvoření cílů veřejné správy, které jsou obtížně definovatelné, konfliktní a vzájemně protichůdné<sup>118</sup>.

Problémem také může být duplicita činností jednotlivých organizací, vyšší transakční náklady a meziorganizační konflikty<sup>119</sup>.

Při řízení organizací veřejného sektoru se zvyšuje význam lidského faktoru, který podstatným způsobem ovlivňuje kvalitu činnosti jednotlivých organizací. Principy, z kterých New Public Management vychází, činí veřejnou správu mnohem více osobní a požadují po jejích zaměstnancích velmi dobré znalosti a schopnosti, ale také entuziasmus a odpovědnost a propojení osobních a organizačních hodnot.

New Public Management vychází z určitých hodnot, cílů a nástrojů k jejich prosazení. V různých zemích jsou však tyto nástroje užity rozdílným způsobem a v různé kombinaci. Je tedy otázkou, zda je možné odhadnout jejich vzájemné působení a dopady, které z jejich využití poplynou.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Např. Sjöblom, S.: Transparency and Citizen Participation. In: Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. Amsterdam, IOS Press, 1999. ISBN: 1382-4414

<sup>118</sup> Liegl, B.: The Fallacies of New Public Management – Can They Still Be Preented in the Austiran Context? In: Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. Amsterdam, IOS Press, 1999. ISBN: 1382-4414, s. 177.

<sup>119</sup> Gerve, C., Jespersen, P., K.: New Public Management and its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens? In: Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. Amsterdam, IOS Press, 1999. ISBN: 1382-4414, s. 143.

<sup>120</sup> Sjöblom, S.: Transparency and Citizen Participation. In: Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. Amsterdam, IOS Press, 1999. ISBN: 1382-4414, s. 18.

Než se zaměříme na to, jak na tyto problémové okruhy reaguje koncept Good Governance, domníváme se, že je vhodné připomenout, že v jednotlivých zemích je správa organizována různými způsoby a tedy i realizace reformy v oblasti veřejné správy se bude lišit. Můžeme rozlišit tři základní teoretické modely<sup>121</sup>, z nichž reálné systémy správy vycházejí, přičemž je v praxi možná jejich kombinace.

Prvním je Weberův model byrokratické organizace, který vychází z výkonu správy ve vztahu k výkonu moci. Možnosti jeho využití však nejsou stále vyčerpány. Umožňuje stabilizovat veřejnou správu, snížit klientelismus a vychází z principu zákonnosti při výkonu veřejné správy.

Další model vychází z manažerského přístupu k řízení organizací ve veřejné správě a jeho cílem je jasně oddělit role politiků a manažerů. Vychází z mikroekonomického pohledu na efektivnost dané organizace a korporativistického přístupu k řízení veřejné organizace. Tento model byl přijat v souvislosti s globální ekonomickou konkurencí a jeho omezení spočívá jednak v tom, že organizace nemůže neustále zvyšovat výdaje, pokud poptávka po jejích službách neroste a je roztržštěná. Dále neumožňuje posun od ekonomické racionality na mikro úrovni k ekonomické racionalitě na makro úrovni, tedy od racionality správy k racionalitě politické.

Třetí model, více sociologický, vychází z partnerství mezi správními úřady a uživateli při zabezpečování veřejných služeb. Právě denní interakcí těchto dvou subjektů dochází k tomu, že je realizována veřejná politika a že politická poptávka je přeměněna v současně poskytované služby. Veřejná služba je neustále rozvíjena a zlepšována a nevyžaduje zavádění nějakých abstraktních pravidel. Ze sociologického pohledu je správa sérií výjimek a speciálních případů. Tento model vychází z odpovědnosti za specifický výkon správy.

Jak již bylo řečeno, konkrétní správní systémy jsou v jednotlivých zemích odlišné. Stejně tak se bude lišit řešení problémů s vládnutím spojených. Je však možné najít určité principy, které dobré vládnutí doprovázejí.

Sám pojem „governance – vládnutí“ je spojen s výkonem moci, s rozhodováním o užití a řízení zdrojů a vytváření vztahů mezi jednotlivými subjekty v dané zemi. Zahrnuje mechanismy, procesy a instituce, pomocí kterých občané a zájmové skupiny vyjadřují své zájmy, vykonávají svá zákonná práva, plní své povinnosti a sdělují svou nespokojenost. Jedná se o proces tvorby rozhodnutí a proces, kdy jsou tato rozhodnutí realizována (případně realizována nejsou).

Analýza vládnutí je potom zaměřena na formální a neformální účastníky tohoto procesu a formální a neformální struktury, které jsou vytvářeny, aby bylo dosaženo rozhodnutí a jeho realizace. Vláda je jedním z účastníků vládnutí. Vedle ní se na vládnutí podílí i další subjekty, ty se však budou odlišovat dle jednotlivých vládních úrovní, na kterých bude rozhodnutí tvořeno a realizováno. Na národní úrovni to mohou být neziskové

---

<sup>121</sup> Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. Edited by Luc Rouban. Amsterdam, IOS Press, 1999. ISBN: 1382-4414

organizace, výzkumná centra, média, lobisté, mezinárodní organizace, nadnárodní korporace a další.

Formální vládní struktury jsou jedním kanálem, kterým je rozhodnutí tvořeno a realizováno, vedle toho však mohou existovat neformální vládní struktury – neformální poradci, vlivné osobnosti, skupiny spojené s organizovaným zločinem, které mohou rozhodovací proces ovlivňovat. Tyto neformální struktury jsou často výsledkem korupčních praktik, či ke korupčním praktikám vedou<sup>122</sup>.

Charakteristiky dobrého vládnutí se budou lišit v závislosti na jednotlivých zemích a autorech. Principy, z kterých dobré vládnutí vychází můžeme spatřovat v:

- **Participativnosti**, což znamená zapojování občanů do tvorby rozhodnutí a realizace rozhodnutí, jakožto klíčového východiska dobrého vládnutí. Občané mohou být zapojeni jak přímo, tak přes různé instituce nebo reprezentanty. K tomu je třeba, aby občané byli informováni a organizováni. To znamená svobodu sdružování a projevu na jedné straně a organizovanou občanskou společnost na straně druhé.
- **Orientaci na dosažení konsensu** – existuje řada účastníků tohoto procesu na základě různých pohledů na věc zastoupených ve společnosti. Dobrá správa požaduje zveřejnění těchto různých zájmů ve společnosti, aby bylo dosaženo širokého konsensu o tom, co je pro celou společnost nejlepší zájem, a jak je možné ho dosáhnout. To tedy vyžaduje rozhodování v dlouhodobé perspektivě o udržitelném rozvoji společnosti a způsobech, jak ho dosáhnout. Toto rozhodování by mělo vycházet ze znalosti historických, kulturních a sociálních vazeb v dané společnosti či komunitě.
- **Transparentnosti**, která znamená, že rozhodnutí jsou přijímaná a jejich důsledky jsou prosazovány způsobem, který sleduje daná pravidla a omezení. To znamená, že informace jsou volně dostupné a přímo dosažitelné pro ty, které daná rozhodnutí a jejich důsledky ovlivňují. Informace jsou tedy snadno dostupné a jsou poskytovány v jasné a srozumitelné formě.
- **Schopnosti reagovat** – dobrá správa znamená, že instituce a procesy by měly sloužit všem zúčastněným v rozumném časovém rámci.
- **Účinnosti a efektivnosti** – dobré vládnutí znamená, že procesy a instituce vytvářejí výsledky, které uspokojují potřeby společnosti. Využívají tedy dostupné zdroje co nejlépe vzhledem k zamýšleným výsledkům. Koncept dobrého vládnutí tedy sleduje udržitelné užívání přírodních zdrojů a ochranu životního prostředí.
- **Spravedlnosti a nestrannosti**, což souvisí s tím, že spokojenost společnosti je závislá na tom, zda každý její člen cítí, že se na ní podílí a necítí se být vyloučen z hlavního společenského proudu. Tedy, že i nejvíce ohrožené skupiny společnosti mají příležitost zlepšit a podpořit svou spokojenost ve společnosti.
- **Dodržování zákonnosti**, neboť dobré vládnutí vyžaduje jasné právní prostředí, které je nestranně vynutitelné. To vyžaduje ochranu lidských práv, zejména práv menšin. Nestranná vynutitelnost práva vyžaduje nezávislé soudy a nestrannou a nezkorumpovanou policii.

---

<sup>122</sup> What is good governance. UN ESCAP - <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>, 2004.

- **Odpovědnosti**, která znamená kontrolovatelnost a skládání účtů ze své činnosti. Odpovědnosti nemůže být dosaženo bez transparentnosti a dodržování zákonných pravidel.

Tyto principy by měly zajistit, že je minimalizována korupce, při rozhodování je brán zřetel i na názor menšin, a že jsou při rozhodování vyslyšeny i hlasy nejvíce ohrožených skupin společnosti. Existuje totiž přímá souvislost mezi demokratickou a odpovědnou vládou a schopností dosahovat trvalého ekonomického a sociálního rozvoje,<sup>123</sup> neboť existují různé země, které mají podobné podmínky v oblasti přírodních zdrojů a sociální struktury, ale vykazují rozdílné výsledky ve zlepšování prosperity pro své občany. Tyto výsledky byly zpravidla ovlivněny úrovní a způsobem výkonu správy v těchto zemích.

Samozřejmě, že změny, které mají směřovat k dosahování principů dobré správy, ovlivní i to, jak moc se daným principům správa a prostředí v dané zemi přibližuje. V rozvojových zemích bude přiblížení se k výše zmíněným principům znamenat nejen změny v oblasti veřejné správy, ale i reformy, které zvýší kvalitu ekonomického prostředí země – vytvoření institucionálního prostředí, které podporuje efektivní fungování ekonomiky založené na principu volného trhu.

Good Governance je rozhodující prvek pro efektivní výkon veřejné správy a zajišťování veřejných služeb. Nese sebou změny v řízení organizací, orientaci na výkon a výstup (veřejnou službu), výkonově orientované finanční řízení organizací, a s tím spojený dozor nad užitím veřejných prostředků a v neposlední řadě zapojení občanů do rozhodovacích a realizačních procesů ve veřejné správě. Good Governance se soustřeďuje jak na to, „co je dosahováno“, tak na to, „jakým způsobem je toho dosahováno“.

## 8.1 Realizace principu Good Governance

Naplnit principy „dobré správy“ v organizaci, která zabezpečuje veřejné služby, můžeme pomocí prosazování následujících principů a změn v jejím řízení a chování:

- zaměřit se na cíl existence organizace a na výstupy, které poskytuje občanům,
- jasně definovat funkce a role v organizaci, a tím zabezpečit její efektivní fungování,
- podporovat organizační chování, které vychází z hodnot Good Governance,
- přijímat rozhodnutí podložená objektivními informacemi transparentním procesem, který podléhá veřejné kontrole,
- vytvořit vládní tým tak, aby jeho jednání vedlo k efektivnosti,
- zapojit veřejnost a vytvořit podmínky pro realizaci odpovědnosti za činnost organizace<sup>124</sup>.

Smyslem „vládnutí“ je zajistit to, že organizace naplňuje své základní poslání, dosahuje zamýšlených výsledků pro občany a uživatele služeb a se svými zdroji nakládá efektivním, účinným a etickým způsobem. Každá organizace má svůj vlastní smysl

<sup>123</sup> Good governance: guiding principles for implemetation. Canberra, AusAID, 2000. s. 5, ISBN: 0-642-44945-7. Obdobně ale také např. DAC orientations on participatory evelopment and good governance. Paris, OECD, 1993.

<sup>124</sup> Zpracováno na základě The good governance standard for public services. Hackney Press, Ltd., OPM and CIPFA, 2004. ISBN: 1-898531-86-2

existence, existují ale základní a všeobecné cíle, kterých se snaží dosáhnout každá veřejná organizace. Jedná se o dobrou kvalitu poskytovaných služeb a poskytování hodnoty za vložené prostředky.

Organizace poskytující veřejné služby by si měla být vědoma smyslu své existence a vyjasnění jejího poslání by mělo usnadnit vykonávání činností a tvorbu rozhodnutí na všech úrovních organizace. „Vedení organizace“<sup>125</sup> by mělo zajistit jasné sdělení poslání organizace a jeho propojení do tvorby plánů činnosti organizace. Mělo by hodnotit rozhodnutí, která jsou v organizaci činěna, jestli sledují smysl organizace a zda přispívají k zamýšleným výstupům pro občany a uživatele služeb.

Základním indikátorem výkonnosti organizace při stanovení její efektivity je kvalita služeb, které organizace poskytuje. Uživatelé veřejných služeb, na rozdíl od spotřebitelů v soukromém sektoru, jsou relativně bezmocní, neboť mají většinou malé nebo žádné možnosti volby získat službu jinde, či získat zpátky svou platbu. Poskytovatelé veřejných služeb pak zpravidla nemají přímé finanční podněty proto, aby zlepšily uspokojení spotřebitelských potřeb. Organizace, které poskytují své služby přímo uživatelům, by tedy měly učinit určité kroky k tomu, aby zajistily, že uživatelé dostanou vysoce kvalitní služby.

„Vedení organizace“ by mělo rozhodnout, jakým způsobem bude kvalita služeb organizace měřena a zajistit potřebné informace, aby kvalita služeb mohla být hodnocena pravidelně.

Součástí tohoto hodnocení by mělo být i získání názorů uživatelů na kvalitu poskytovaných služeb a tyto informace by pak měly být využity při rozhodování o kvalitě služeb. Existuje zde oprávněný zájem občanů a daňových poplatníků, aby dostávali za své prostředky odpovídající hodnoty. Organizace by tedy měla tuto „hodnotu za peníze“ sledovat a vyhodnocovat. Možností je např. srovnání svých výkonů, jejich efektivity, účinnosti a kvality s jinými organizacemi. A zabývat se tím, proč jsou hodnoty jejich ukazatelů jiné než u jiných organizací.

Pro „dobré vládnutí“ je třeba vyjasnit si funkce a role v organizaci a odpovědnost, která jim přísluší, neboť to zpřehlední systém práce organizace a umožní pochopit, kdo je za co zodpovědný. Je třeba vymezit i roli „vedení organizace“, které je často voleným orgánem a nemá přímý vliv na operativní řízení organizace. Za své rozhodování pak zpravidla nese kolektivní odpovědnost, jeho jednotliví členové by měli mít stejný status.

Členové „vedení organizace“ jsou voleni či jmenováni, aby řídili a kontrolovali organizaci veřejných služeb ve veřejném zájmu. Jejich základní činností by mělo být zajištění strategického řízení organizace a jeho cíle ve vztahu k řízení operativnímu, zajistit odpovědnost vůči veřejnosti za výkony organizace, zajistit bezúhonnost a čestnost v jednání organizace, rozhodovat o rozdělování zdrojů organizace a sledovat výkony manažerů organizace i organizace jako celku. Dále by měli delegovat rozhodovací pravomoci a řízení organizace na její pracovníky, dohlížet na smluvní

---

<sup>125</sup> Vedením organizace je na tomto místě, ale i v dalším textu, myšlen orgán s všeobecnou působností a odpovědností za řízení a kontrolu činnosti organizace např. ředitel školy, zastupitelstvo obce, ministr, správní rada družstva.



vztahy s vedoucími úředníky, zajistit, že při rozhodování o činnosti organizace bude brán v úvahu i hlas veřejnosti, vytvářet strategické partnerství s dalšími organizacemi.

„Vedení organizace“ by tedy mělo zveřejnit jakými činnostmi bude své jednotlivé funkce naplňovat. Tento dokument by měl být projednán i s výkonnými zaměstnanci dané organizace, aby ho vzali za svůj, neboť oni budou svým jednáním naplňovat cíle a realizovat strategii organizace.

Mělo by být zajištěno, aby „vedení organizace“ mělo přístup k obsáhlým a spolehlivým informacím o názorech veřejnosti a uživatelů služeb na činnost organizace a k jejich zkušenostech s činnostmi organizace.

Good Governance v organizaci vychází jak z její organizační kultury, tak ze systému a struktur rozhodování, řízení a výkonu činností organizace a není mpžné tento koncept prosadit jen za pomoci pravidel a požadavků. Měl by se projevovat způsobem chování organizace (a jejích členů).

Vychází z realizace následující principů při vedení pracovníků ve veřejném sektoru: nezištnost, bezúhonnost, nezaujatost, otevřenost, upřímnost, vůdcovství. Tyto principy by měly být realizovány „vedením organizace“ při vytváření hodnoty organizace a tvorbě rozhodnutí.

Vnímání organizace je ovlivněno chováním jejích jednotlivých členů. Je třeba brát v úvahu, že může existovat rozpor mezi zájmy organizace jako celku a zájmy jejích jednotlivých členů. Jednotliví členové „vedení organizace“ by se měli snažit aktivně zapojit do rozhodovacího procesu, být připravení a informovaní při přijímání rozhodnutí, navazovat kontakty s jinými organizacemi, komunikovat s veřejností, uživateli služeb a zaměstnanci organizace. „Vedení organizace“ by mělo vytvořit formální dokument, který určuje, jaká rozhodnutí jsou delegována na management organizace, a která zůstávají v jeho kompetenci.

Rozhodnutí, která ovlivní chod organizace by měla být přijímána na základě dostatečných informací. Rozhodování pak vyžaduje vytvoření kontrolního systému, který zajistí, že rozhodnutí jsou realizována a že zdroje jsou vynakládány v rámci pravidel a s ohledem na efektivnost jejich užití. „Vedení organizace“ může např. přijmout pravidla o pravidelném informování o realizaci nových politik, kdy jsou sledovány vynaložené prostředky a jsou srovnávány s údaji v rozpočtu. Tím je zajištěno, že každé případné odlišnosti jsou pečlivě zvažovány.

Různé typy organizací mají různé zákonné požadavky na zveřejňování informací o svém rozhodování. Vedle těchto požadavků je ale zřejmé, že transparentní rozhodnutí, která jsou jasně sdělována, jsou lépe pochopena a přijímána zaměstnanci, veřejností a dalšími subjekty a jsou snáze realizována. Transparentnost v rozhodování je základním předpokladem pro hodnocení jejich dopadu a tedy pro rozhodnutí budoucí. Veřejnosti mohou být informace sdělovány formou jejich publikace na internetových stránkách organizace, zasíláním e-mailů. Pořádání workshopů a diskusních panelů pak umožňuje

získat zpětnou vazbu a zjistit názor veřejnosti na vybrané otázky. Stejně tak může být pro získání názoru veřejnosti využit internetový dotazník<sup>126</sup>.

Dostatečné a kvalitní informace a nezaujaté, objektivní poradenství by měly významně snížit riziko, že budou přijata rozhodnutí, která nebudou schopna zabezpečit stanovené cíle činnosti organizace, nebo budou provázena vážnými, nezamýšlenými důsledky. Z tohoto hlediska by měly být analyzovány zdroje informací. „Vedení organizace“ může pro své rozhodování využívat informací, které mu poskytne management organizace, zde by mělo být zvaženo, jaké informace vedení pro svá rozhodnutí skutečně potřebuje, a zda jsou předkládané informace včasné a objektivní. Vedle toho mohou být využity informace z nezávislých zdrojů, které by mohly potvrdit informace poskytnuté manažery organizace. Profesionální poradenství je pak důležité jako podpora při rozhodování „vedení organizace“, zejména v otázkách právních či finančních.

Další významnou pomocí při řízení organizace může být systém vnitřní kontroly a řízení rizik souvisejících s činností organizace. Cílem je rozpoznat a minimalizovat strategická rizika, která by mohla činnost organizace ohrozit, a včas a přiměřeně reagovat na změny v prostředí, ve kterém se organizace nachází, a které by mohly představovat potenciální ohrožení organizace. Vnitřní kontrolní systém má být nápomocný řízení organizace a zlepšovat jeho kvalitu, proto se zaměřuje např. na to<sup>127</sup>:

- zda jsou záměry organizace naplňovány,
- zda organizace svou činností vytváří očekávané hodnoty,
- jaká je kvalita služeb, které organizace poskytuje a efektivnost a účelnost jejich zabezpečení,
- jak jsou dodržovány zákony a další pravidla při činnosti organizace,
- jak probíhají jednotlivé procesy uvnitř organizace,
- zda jsou finanční dokumenty a další zveřejňované informace spolehlivé a pravdivé,
- jaká je efektivnost řízení lidských, ale i dalších zdrojů organizace.

Systém vnitřní kontroly je zpravidla vytvářen tak, aby řídil rizika na určité smysluplné úrovni. Nemá smysl zabývat se všemi riziky, které s činností organizace souvisí. Důvodem jsou i značné náklady, a tedy i efektivnost, této činnosti. Rozhodnutí o adekvátní úrovni rizika může být delegováno na nezávislou auditní komisi, či podobný orgán, pokud je to praktické vzhledem k velikosti organizace.

Princip Good Governance je posílen, pokud se na tvorbě a realizaci rozhodnutí podílejí lidé s různými znalostmi, dovednostmi a zkušenostmi. Jednotliví členové „vedení organizace“ by měli usilovat o to, aby takoví lidé na činnosti organizace participovali. Mohou být např. vytvořeny komise jako odborné poradní orgány.

Samotní členové „vedení organizace“ by měli být dále vzděláváni a získávat nové dovednosti a rozšiřovat si znalosti, které při řízení činnosti organizace využijí. Co se týče složení „vedení organizace“ a jeho obnovování, je třeba zvažovat dva pohledy: noví lidé mohou přinést nové myšlenky a oživit rozhodování, stejně tak i nové znalosti a

---

<sup>126</sup> Viz např. Boudier, F.: Governance for sustainable development in Canada. OECD, 2001 – <http://www.oecd.org/dataoecd/27/30/1827999.pdf>

<sup>127</sup> The good governance standard for public services. Hackney Press, Ltd., OPM and CIPFA, 2004. ISBN: 1-898531-86-2.

dovednosti. Vedle toho je pro organizaci důležitá i určitá stabilita a kontinuita v rozhodování a ve vztazích uvnitř organizace. Řešením může být stanovení např. maximální doby členství v tomto orgánu či rotace jednotlivých funkcí, které vyžadují speciální dovednosti, mezi členy tohoto orgánu.

Good Governance znamená zapojení jednotlivých zájmových skupin, a tím skutečnou kontrolu a vyvození odpovědnosti z činnosti organizace. „Vedení organizace“ má několik typů odpovědnosti – k veřejnosti, ale i k dalším subjektům, které vůči němu mají určitou kontrolní vazbu, může se jednat např. o zřizovatele organizace, ministerstvo, parlament, veřejného regulátora činnosti organizace. Skutečná zodpovědnost vyžaduje vytvoření vztahu a dialog, nejedná se jen o zpracování zprávy či diskutování o činnosti organizace, která již proběhla, ale i o zapojení jednotlivých zájmových skupin, aby organizace pochopila a mohla reagovat na jejich představy o její budoucnosti a aktivitách.

„Vedení organizace“ by si mělo ujasnit, vůči komu nese jakou zodpovědnost, a zda jsou současné vztahy dostačující, či by mělo dojít k nějakým změnám. Organizace by měla dát najevo, že vítá zpětnou vazbu ke své činnosti a zaručit, že na ni bude rychle reagovat a zodpovědně se k ní vyjádří. Měly by být vyjasněny otázky, které by organizace chtěla konzultovat s veřejností. Přitom by však mělo být stanoveno, jak bude organizace nakládat s názory veřejnosti při tvorbě rozhodnutí a jak o tomto využití názorů veřejnosti bude veřejnost zpětně informována.

Zvláštní skupinou, které je „vedení organizace“ odpovědné, jsou zaměstnanci, neboť je zde i opačná odpovědnost, a to zaměstnanců vůči „vedení organizace“. Způsob najímání zaměstnanců, jejich motivace a snaha o jejich udržení v organizaci jsou základní otázky ve veřejných službách. „Vedení organizace“ by mělo vytvářet prostředí, které zaměstnance motivuje k dobrým pracovním výkonům a efektivnímu zajišťování služeb. K vytvoření tohoto prostředí může přispět např. tím, že je vytvořena zdravá organizační kultura, jsou vítány nové myšlenky a návrhy, reaguje na názory zaměstnanců a vysvětluje jim svá rozhodnutí. Měly by být zváženy možnosti, jak zapojit zaměstnance a jejich zástupce do rozhodovacích procesů v organizaci.

Zajišťování veřejných služeb vytváří komplexní síť vládních vztahů včetně vztahů mezi různými organizacemi, ale i vertikálních vztahů mezi parlamentem, vládou a místními organizacemi. Kvalita a efektivnost těchto vztahů je velmi důležitá pro efektivní výkon veřejné správy. Vztahy s jinými organizacemi jsou důležité pro vytváření formálních a neformálních partnerství, která zajistí, že zdroje jsou využívány s větší efektivností.

## **8.2 Uplatnění principů Good Governance v rozvojových zemích**

Podle komise OECD, která se soustřeďuje na pomoc při rozvoji v těchto zemích, musí být reformy směřující ke Good Governance doprovázeny dalšími změnami v organizaci a institucích v těchto zemích. Ty směřují ke zvýšení demokratičnosti dané země a participativnímu rozvoji v dané zemi<sup>128</sup>. Důvodem je skutečnost, že se tyto

---

<sup>128</sup> DAC orientations on participatory development and good governance. Paris, OECD, 1993 – [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/HRDG/\\$file/Dac-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/HRDG/$file/Dac-e.pdf).

charakteristiky vládnutí a výkonu veřejné správy v těchto zemích vzájemně ovlivňují a podmiňují.

V těchto zemích také zpravidla neproběhly reformy s využitím konceptu New Public Management. Proto přibližování se k „dobrému vládnutí“ často zahrnuje i realizaci těchto reforem, které jsou potom orientované na změny v řízení a rozpočtování ve veřejném sektoru. Jedná se o změny v rozpočtovém systému a finančním řízení, zlepšování fiskálního řízení při realizaci politik, zavádění výkonově orientovaného rozpočtování, zvyšování zodpovědnosti a transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky, zvyšování efektivnosti veřejného sektoru pomocí orientace na výsledky a výkony při poskytování veřejných služeb, změny při řízení a rozvoji lidských zdrojů, apod.

**Demokratizace** těchto zemí zajišťuje legitimitu vlád v těchto zemích, což je předpokladem jejich zodpovědnosti vůči veřejnosti, ale také to podmiňuje to, zda je občanům umožněno účastnit se na rozhodování o věcech veřejných. Důsledkem demokratizace je také to, že právo účastnit se na věcech veřejných mají všechny skupiny společnosti, tedy i menšiny. Základem fungující demokracie je, že v zemi probíhají pravidelné a svobodné volby.

Existuje zde důležitá provázanost mezi demokratičností země a aspekty „dobrého vládnutí“, jako je zákonnost jednání veřejné správy a respektování a ochrana lidských práv. Podmínkou demokratičností je také investování do vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů, neboť jedině tak dokáží občané pracovat s informacemi a podílet se na tvorbě rozhodnutí.

Základem demokratizace je rozvoj pluralitní občanské společnosti a vytvoření institucí a organizací, které budou reprezentovat odlišné zájmy ve společnosti, a které budou tvořit protiváhu k vládním institucím a povedou vládu k zodpovědnosti za její činy.

**Participativní rozvoj** může být definován jako proces, při kterém lidé mají aktivní a vlivnou roli při tvorbě rozhodnutí, která ovlivňují jejich život. Toto zapojení do tvorby a realizace rozhodnutí znamená obtížný a dlouhodobý proces, který však přináší mnoho pozitivních výsledků: přispění místních znalostí do přípravy a realizace aktivit, zvýšenou šanci, že cíle a výsledky budou odpovídat potřebám občanů, zvýší se efektivnost a poctivost úředníků a dodavatelů, neboť jejich činnost bude podléhat veřejnému dohledu, vznikne pocit sounáležitosti s místem, kde lidé žijí, díky účasti na realizaci jednotlivých aktivit.

Zplnomocnění veřejných organizací k vykonávaným činnostem je základní přínos participativního rozvoje a je ho dosaženo pokud organizace, na jejichž činnosti lidé participují, fungují na demokratických principech, podporují schopnost lidí iniciovat změnu na základě vlastního rozhodnutí a schopnost dohodnout se se silnějšími účastníky rozhodovacího a implementačního procesu jako jsou vládní instituce apod. Důležitým prvkem pro participativní rozvoj je decentralizace a posílení odpovědnosti a efektivnosti místních vládních struktur.

Lidé se zapojují do rozhodování a realizace rozhodnutí na různých úrovních. Na místní úrovni a na venkově se může jednat o zapojení do běžných činností veřejné správy.

Mohou za tím účelem vytvářet sdružení a hnutí či jiné organizace, které tvoří součást občanské společnosti a vytvářet organizace, které stojí mezi jednotlivci a státem. Stejně tak se mohou zapojit do politického života země. Na lokální úrovni může mít participace formu konzultací při řešení konkrétního problému, zapojení do poskytování vybraných služeb či realizace projektů až po vlastní tvorbu rozhodnutí. Jsou vytvářeny mechanismy, které veřejnosti umožňují se zapojit do rozhodovacího procesu pomocí účasti na diskusních panelech, účasti v poradních strukturách.

Na druhé straně zapojení veřejnosti do tvorby a realizace rozhodnutí s sebou může nést i určitá rizika, na které je třeba se připravit. Jedním z nich jsou transakční náklady participace, zejména pro sociálně slabé, a dále možné riziko, že sociální konflikty, které v dané komunitě latentně existují, se stanou viditelnými. Proto jsou součástí vytváření prostoru pro participaci veřejnosti dlouhodobé programy zaměřené na „vzdělávání pro všechny“ a nutné změny v tom, jak je rozhodování a jeho realizace koncipováno, jak probíhá a jak je financováno.

„**Dobré vládnutí**“ se v těchto zemích spojuje zejména se zákonností výkonu veřejné správy, se změnou v řízení veřejného sektoru, s kontrolou a minimalizací korupce a se snižováním veřejných výdajů na armádu.<sup>129</sup>

**Zákonnost** je základním faktorem pro efektivní fungování společnosti a ekonomiky. Stejně tak demokratizace společnosti je podmíněna předvídatelným právním prostředím a objektivní, spolehlivě fungující a nezávislou justicí. Ochrana lidských práv vyžaduje právní systém schopný naplňovat následující požadavky: vláda by měla vykonávat svou moc v souladu se zákony, měl by existovat nezávislý soudní systém, tento systém by měl mít ústavou zaručené právo dohlížet nad výkonem vládní a správní moci.

Rovnost před zákonem vytváří rovnost příležitosti pro všechny domoci se před soudem svých práv, bez ohledu na sociální status. Aby se však právní systém zlepšil, musí po tomto zlepšení existovat významná poptávka. Zlepšení jsou pak závislá na dalších změnách, které již byly zmíněny. Např. vytvoření nezávislé justice vyžaduje parlament, který na tento proces dohlíží, a ve kterém funguje opozice, jasně garantovaná práva, ústavní rámec, který jasně definuje výkonnou moc vlády, svobodu slova, která zaručuje zveřejnění případných nespravedlností.

Změny v systému **řízení veřejné správy** jsou motivovány tím, že vládní instituce mají klíčový význam při vytváření a zabezpečování prostředí pro poskytování veřejných služeb. Služby jako vzdělávání, zdravotnictví, infrastruktura jsou přitom základní pro společnost a ekonomiku.

Vláda potřebuje instituce a zdroje pro zajištění poskytování veřejných služeb. Za tímto účelem však vláda musí vytvořit systém, který umožní kontrolu její činnosti. K tomu je jednak nezbytné zabezpečit poskytování informací o zajišťování veřejných služeb, aby byla zajištěna transparentnost. Vedle toho však veřejný sektor potřebuje i citlivé řízení a zpětnou vazbu získanou demokratickými procesy. Jenom informovaná veřejná kontrola

---

<sup>129</sup> DAC orientations on participatory development and good governance. Paris, OECD, 1993, s. 7 – [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/\\$file/Dac-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/$file/Dac-e.pdf).

zajistí zvýšení efektivnosti výkonu správy, kvality poskytovaných služeb a zodpovědnost vlády.

V rámci přijímání změn v řízení veřejné správy by mělo dojít k jasnému oddělení veřejných a soukromých zdrojů a veřejného a soukromého majetku. Dále by měl být vytvořen předvídatelný, logický a konzistentní rámec, ve kterém se bude vládní jednání pohybovat a vládní jednání by mělo být transparentní. Vláda by se měla vyvarovat zavádění omezení, která nevedou k optimální regulaci zdrojů a vytváří prostředí pro korupční chování.

Důležitou oblastí je řízení lidských zdrojů, zejména propouštění nadbytečných zaměstnanců a systém odměňování ve veřejné správě. Často jsou platy zaměstnanců ve veřejné správě nerealistické, tzn. buď příliš nízké, nebo příliš vysoké. Problémem bývá také nekompetentní jednání úředníků. Řešení je možné spatřovat v reformě postavení úředníků ve veřejné správě, která může přinést změny v odměňování, zvýšit kompetentnost a efektivnost zaměstnanců.

Další oblastí, na které by se měla zaměřit pozornost, souvisí s účetnictvím veřejného sektoru a finančním řízením a rozpočtováním. V oblasti účetnictví by mělo dojít k modernizaci účetních procedur ve veřejné správě a vytvoření účetních standardů, které opět mohou vést k vyšší odpovědnosti vlády. Tuto skutečnost ještě podpoří existence nezávislého auditního systému, neboť zvýší kontrolu veřejných výdajů a zabrání plýtvání veřejnými prostředky a korupci. Tato kontrola může být rozšířena i na sledování a zhodnocení veřejných výdajových programů z hlediska jejich efektivnosti a kvality jejich výstupů. Musí však existovat mechanismus, který bude reagovat na výstupy auditních závěrů tak, že povede ke změně v činnosti daných institucí.

V oblasti rozpočtování půjde zejména o vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v oblasti projektového řízení, finančních analýz a rozpočtových technik. Vedle toho však bude nutné vytvořit transparentní rozpočtový systém, který umožní kontrolu veřejných výdajů.

Korupce, ať již ve veřejném či soukromém sektoru, vede ke zneužívání omezených zdrojů, s dalekosáhlými důsledky uvnitř ekonomiky. V rozvojových státech korupce souvisí s tím, že stát příliš zasahuje do života občanů a hraje nadměrnou roli v zabezpečování některých statků a služeb, také s přílišnou byrokratizací zabezpečování veřejných služeb a s nízkou zodpovědností a výkonem. Tyto skutečnosti vytváří prostředí pro vznik korupčních praktik. **Kontrola korupce** pak vyžaduje snižování sociálních rozdílů a chudoby, snižování příjmových disparit, zvýšení nedostatečných mezd zaměstnanců ve veřejné správě a zejména změnu kulturního vnímání dané situace. Musí dojít ke kontrole procesů probíhajících ve veřejné správě, tedy zvýšení její transparentnosti, zodpovědnosti a poctivosti.

Snaha o snížení výdajů na zbrojení u rozvojových zemí vychází ze zkušenosti, že rostoucí výdaje do zbrojení vedou ke konfliktům a omezením, přispívají k nestabilitě v regionu a také vedou k tomu, že omezené zdroje prostředků jsou užívány mimo oblasti největší potřeby vzhledem k rozvoji země.

Reformy, které směřují k zavedení principů dobré správy, jsou dlouhodobým procesem, neboť i z výše uvedeného je zřejmé, že koncept Good Governance je určitým ideálem, ke kterému se snaží jednotlivé země svou správou směřovat. Měly by být tedy nahlíženy jako dlouhodobý proces postupného zlepšování, který jde nad rámec zavádění nových systémů a spíše se zaměřuje na zavádění nových dovedností, postojů a organizační kultury.

Udržitelné organizační změny pak vyžadují opatrný výběr žádoucích opatření, postupný přístup k jejich zavádění a dlouhodobou podporu. Aby reformy úspěšně proběhly, je třeba, aby existovaly vůdčí osobnosti, které budou reformu podporovat. Na druhé straně je však také třeba, aby bylo podporováno zapojení místní správy do procesů změn, aby místní správy vzaly tyto reformy za své, neboť podpora a realizace na místní úrovni je rozhodující pro důvěryhodnost a udržitelnost reforem. Přitom je důležité zvážit politickou a správní kulturu a tradice v dané oblasti, neboť pochopení institucionálního prostředí zajistí, že rychlost změn odpovídá místní situaci a podpora reforem není ztracena. Vedle toho je třeba si uvědomit, že reformy budou vyžadovat značné lidské, materiální a finanční zdroje.

## **Literatura:**

- [16] AUSAID: Good governance: guiding principles for implementation. AusAID, Canberra, 2000, ISBN – 0-642-44945-7
- [17] BOUDER, F.: Governance for sustainable development in Canada. OECD. 2001 – <http://www.oecd.org/dataoecd/27/30/1827999.pdf>
- [18] CENTRE FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE: Decentralization and democratic local governance programming handbook. Washington, D. C., Centre for democracy and governance, 2000. - [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf)
- [19] EUROPEAN COMMISSION: Handbook on promoting Good Governance in EC development and cooperation. European Commission, Brussels, 2003 - [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf)
- [20] EUROPEAN COMMISSION: White Paper on European Governance, 2001 - [http://europa.eu.int/comm/governance/docs/archives\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/archives_en.htm)
- [21] NHS FOUNDATION TRUST: Overview of current governance structures and guidance for public services, 2004 - [http://www.opm.co.uk/ICGGPS/download\\_upload/Paper%204%20Overview%20of%20current%20governance%20structures%20and%20guidance%20DRAFT%2019%20Feb2.pdf](http://www.opm.co.uk/ICGGPS/download_upload/Paper%204%20Overview%20of%20current%20governance%20structures%20and%20guidance%20DRAFT%2019%20Feb2.pdf).
- [22] OECD: DAC orientations on participatory development and good governance. OECD, Paris, 1993 – [http://www.acid-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/\\$file/Dac-e.pdf](http://www.acid-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/$file/Dac-e.pdf).
- [23] OECD: Governance for sustainable development five OECD case studies. Paris, OECD, 2002 - <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4202051E.PDF>
- [24] OPM AND CIPFA: The good governance standard for public services. Hackney Press, Ltd., OPM and CIPFA, 2004. ISBN: 1-898531-86-2
- [25] ROUBAN, L.: Citizens and the New Governance – Beyond New Public Management. IOS Press, Amsterdam, 1999. ISBN: 1382 – 4414
- [26] UN ESCAP: What is good governance. UN ESCAP - <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>



MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ  
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA  
Katedra Regionální ekonomie a správy

Doc. RNDr. Milan Viturka, CSc.  
vedoucí katedry

# Metody a nástroje řízení ve veřejné správě

Ing. Simona Hrabalová, Ing. Viktorie Klímová, Ing. Svatava Nunvářová

Ediční rada: L. Bauer, L. Blažek, H. Hušková, F. Kalouda, M. Kvizda,  
L. Lukášová, R. Lukášová, J. Nekuda, J. Rektorič (předseda),  
A. Slaný, J. Šedová, V. Žitek

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2005

1. vydání, 2005, náklad 20 výtisků  
Tisk: Olprint, Jaroslav Olejko, Šlapanice, Brněnská 252/29

55-968-2005 02/58 4/ESF

ISBN 80-210-3679-6

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou  
v redakci vydavatele.