

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



ŘÍZENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

**Simona Hrabalová
Svatava Nunvářová
Irena Opluštilová**

BRNO, 2006

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

ŘÍZENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

**Simona Hrabalová
Svatava Nunvářová
Irena Opluštilová**

BRNO, 2006

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	5
1. BALANCED SCORECARD	7
1.1. MOŽNÉ PŘÍNOSY ZE ZAVEDENÍ BSC	8
1.2. BSC V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	9
1.3. JAK APLIKOVAT BSC	11
1.4. MOŽNÉ PROBLÉMY SPOJENÉ S APLIKACÍ BSC.....	13
1.5. DALŠÍ INFORMACE K BSC.....	14
2. MÍSTNÍ AGENDA 21	16
2.1. MOŽNÉ PŘÍNOSY Z MÍSTNÍ AGENDY 21	18
2.2. JAK NA MÍSTNÍ AGENDU 21	19
2.3. DALŠÍ PŘÍSTUPY K MÍSTNÍ AGENDĚ 21.....	21
2.4. MOŽNÉ PROBLÉMY SPOJENÉ S APLIKACÍ MÍSTNÍ AGENDY 21.....	23
2.5. DALŠÍ INFORMACE K MÍSTNÍ AGENDĚ 21	23
3. SYSTÉMY A METODY ŘÍZENÍ KVALITY	25
3.1. SYSTÉM ŘÍZENÍ KVALITY NA BÁZI NOREM ISO ŘADY 9000	25
3.2. TQM, EFQM, CAF	27
3.2.1. Zabezpečování kvality ve smyslu TQM.....	27
3.2.2. EFQM Model Excellence	28
3.2.3. Model CAF.....	29
3.3. BENCHMARKING	32
4. ROZPOČTOVÉ VÝHLEDY	36
4.1. PŘÍNOSY VYUŽÍVÁNÍ ROZPOČTOVÝCH VÝHLEDŮ OBCEMI	36
4.2. JAK PODPŮRIT ZAVEDENÍ ROZPOČTOVÉHO VÝHLEDU DO PRAXE	38
4.2.1. Metody ovlivňující kvalitu zpracování rozpočtového výhledu.....	39
4.3. JINÉ FORMY VÍCELETÝCH ROZPOČTŮ UPLATŇOVANÝCH V ZAHRANIČÍ... 45	
4.4. PROBLÉMY A OMEZENÍ VYUŽITÍ ROZPOČTOVÉHO VÝHLEDU	45
4.5. ZDROJE INFORMACÍ A ZKUŠENOSTÍ S VYUŽÍVÁNÍM ROZPOČTOVÝCH VÝHLEDŮ	47
5. VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉ ROZPOČTOVÁNÍ	49
5.1. PŘÍNOSY VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉHO ROZPOČTOVÁNÍ	50
5.2. SYSTÉM VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉHO ROZPOČTOVÁNÍ V ORGANIZACI.. 51	
5.2.1. Obsah výkonově orientovaného rozpočtu.....	52
5.2.2. Zavádění výkonově orientovaného rozpočtování v organizaci.....	56
5.3. PODMÍNKY A PROBLÉMY IMPLEMENTACE VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉHO ROZPOČTOVÁNÍ.....	59

Autorky: Ing. Simona Hrabalová, kapitoly 4, 5
 Ing. Svatava Nunvářová, kapitoly 2, 6
 Ing. Irena Opluštilová, kapitoly 1, 3

Recenzovala: Ing. Markéta Fantová Šumpíková, Ph.D.

© Simona Hrabalová, Svatava Nunvářová, Irena Opluštilová, 2006
ISBN 80-210-4158-7

5.4. ZDROJE INFORMACÍ A ZKUŠENOSTÍ S VÝKONOVĚ ORIENTOVANÝM ROZPOČTOVÁNÍM	61
6. ANALÝZA SOUČASNÉ SITUACE VYUŽÍVÁNÍ „MODERNÍCH“ PŘÍSTUPŮ K ŘÍZENÍ MĚST V ČR.....	63
6.1. PODMÍNKY VÝZKUMU.....	63
6.2. NÁVRATNOST DOTAZNÍKŮ.....	63
6.3. VÝSLEDKY ŠETŘENÍ.....	64
6.3.1. Vybrané oblasti řízení organizace	64
6.3.2. Možnosti získávání informací o přístupech.....	65
6.3.3. Znalost přístupů	65
6.3.4. Zjišťování potřeb klientů.....	66
6.3.5. Překážky při využívání moderních přístupů.....	67
6.3.6. Užívání vybraných nástrojů	67
6.3.7. Strategické plánování.....	68
6.3.8. Benchmarking.....	72
6.4. ZÁVĚRY	75

ÚVODNÍ SLOVO

Předkládaná publikace je určena především zástupcům obcí v České republice, kterým by měla napomoci orientovat se v problematice vybraných „moderních“ přístupů k řízení a poskytnout jim o nich základní informace, a také studentům předmětů Teorie a praxe rozvoje měst a obcí a Řízení a kontrola ve veřejné správě vyučovaného na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity. Naším cílem bylo zpracovat materiál, který poslouží jako podklad pro diskusi. Cílem této publikace pak je poskytnout základní východiska pro vymezení nástrojů, metod a i určitých konceptů, které mají sloužit ke zlepšení řízení ve veřejné správě.

Témata jednotlivých kapitol jsou řazena tak, aby se čtenář nejdříve seznámil s obecnějšími problémy řízení obcí. První kapitola se věnuje jednomu z přístupů ke strategickému plánování – Balanced Scorecard (metoda vyváženého úspěchu), který je běžně uplatňován při řízení organizací v soukromém sektoru, a které se stále více prosazuje i v sektoru veřejném, zejména při řízení rozvoje obcí a konkretizování jejich vizí. Na ni navazuje kapitola věnovaná Místní agendě 21, která není žádnou novinkou, především v zahraničí je používána poměrně často při řízení obcí, nicméně její užití není v České republice zatím příliš rozšířeno. Další kapitola představuje systémy a metody řízení kvality, mezi kterými se objevují TQM, Model excelence EFQM, CAF, a benchmarking. Významnou součástí publikace jsou kapitoly zaměřené na oblast finančního řízení, zde jsou informace o rozpočtových výhledech a výkonově orientovaném rozpočtování. Snažily jsme se zde prezentovat přístupy, které jsou využitelné v rámci reformy řízení naší současné veřejné správy. Poslední kapitola je věnována analýze současné situace využívání „moderních“ přístupů k řízení, která identifikuje vztah měst k těmto přístupům.

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

Autorky

1. BALANCED SCORECARD

Metoda Balanced Scorecard (BSC)¹ je zaváděna s cílem zlepšit proces strategického plánování organizace. „Balanced Scorecard je zvláštní druh konkretizace, znázornění a sledování strategií. S její pomocí se má výrazně zvýšit pravděpodobnost zavedení zamýšlené strategie.“² BSC je v prvé řadě mechanismem k realizaci strategie a až potom nástrojem pro tvorbu strategie. BSC poskytuje rámec převádějící strategii a vizi organizace do uceleného souboru měřítek výkonnosti. Kombinuje mnoho známých prvků řízení organizace, jako jsou např. cíle, ukazatele nebo plány akcí s novými přístupy ke znázornění strategie, myšlení v perspektivách a rozlišení strategických a operativních cílů.³ Balanced Scorecard byla původně vytvářena jako měřicí systém, vyvinula se však do strategického manažerského systému. Tato metoda byla, jako mnoho jiných manažerských metod, vytvořena pro potřeby soukromého, ziskového sektoru a brzy našla uplatnění i v organizacích veřejného sektoru.

Před dalším výkladem je vhodné objasnit některé pojmy, které jsou používány v souvislosti s metodou Balanced Scorecard:

Strategie – dlouhodobě určuje směr a rozsah aktivit organizace a to, jak chce organizace dosáhnout svých cílů.⁴

Vize – obraz budoucího žádoucího stavu; obraz konečného budoucího výsledku; realita/žádoucí budoucnost, která ještě nenastala.⁵

Scorecard – výraz je převzatý z americké sportovní terminologie. Je to označení pro kartu, která obsahuje nejen prostý výsledek hry (skóre), ale všechny relevantní akce, které vedly ke konečnému výsledku, přispění jednotlivých hráčů (užitečnost, tresty, góly, nahrávky, atd.). Při průběhu projektu, v rámci kterého došlo k vyvinutí BSC, se nejprve vyskytl tzv. „podnikový scorecard“⁶, který byl v průběhu zpracování projektu uspořádán do vícerozměrného scorecardu – systému vyvážených ukazatelů výkonnosti podniku, posléze byl scorecard rozšířen na BSC sestavený ze 4 různých perspektiv.

Balanced – „slovo „balanced“ znamená „vyváženost“ mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli, mezi finančními a nefinančními měřítky, mezi zpožděnými a předstíženými indikátory a mezi vnitřními a vnějšími faktory výkonnosti.“⁷

Perspektivy – představují relevantní součásti činnosti organizace. Standardně uvažují podniky v rámci BSC 4 perspektivy – finanční, zákaznická, interních procesů (procesní)

¹ BSC vznikla na počátku 90. let 20. století, jejími autory jsou David Norton a Robert Kaplan. Vznikla v rámci projektu „Měření výkonnosti podniku budoucnosti“, který proběhl v roce 1990. Výsledky tohoto projektu shrnul v článku „Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance“ publikovaném v Harvard Business Review, leden – únor 1992.

² Horváth & Partners. 2002. s. 8.

³ Horváth & Partners. 2002. s. 17.

⁴ www.benchmarking.cz/glosar.asp

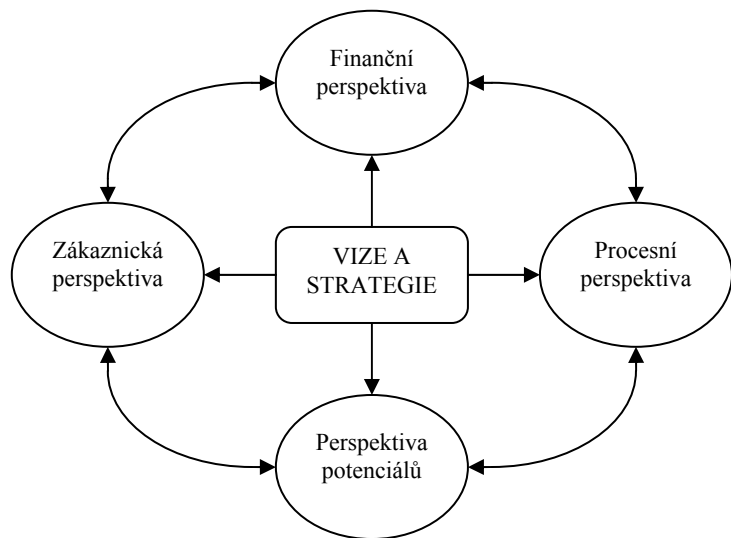
⁵ www.benchmarking.cz/glosar.asp

⁶ Více viz Kaplan, R. S., Norton, D. P. 2005. s. 9.

⁷ Kaplan, R. S., Norton, D. P. 2005. s. 10.

a učení se a růstu (potenciálu). Tento výčet je určitou šablonu, návrhem možných perspektiv. Počet a vymezení perspektiv si organizace stanoví podle daných okolností, specifických podmínek organizace nebo oboru. Tyto perspektivy pak jsou vyváženě zohledňovány při odvozování strategických cílů. Jejich úlohou je určit model uvažování, který zajistí, že budou promyšleny všechny důležité aspekty činnosti organizace ve vyváženém poměru.

Následující obrázek schematicky vyjadřuje základní znázornění BSC:



Obrázek č. 1.1.: Balanced Scorecard – základní schéma

Pramen: Kaplan, R. S., Norton, D. P.: Balanced Scorecard. Strategický systém měření výkonnosti podniku. 2005. s. 20. Upraveno.

Měřítko – vyjadřují, jak bude hodnocena a sledována úspěšnost organizace při dosahování stanoveného cíle. Metoda BSC používá vedle tradičních finančních měřítek také nefinanční měřítko. Reaguje tak na problém přílišné orientace na finanční měřítko výkonnosti podniku. Přínos BSC nespočívá v používání nefinančních měřítek (toto je obsaženo i v jiných manažerských metodách), ale v jejich vyváženém zohledňování. Každé měřítko je součástí řetězce příčiny a následku a všechna měřítko jsou v konečném důsledku propojena s výstupy.

Strategická mapa – představuje schematické znázornění strategie organizace. Vyjadřuje vzájemné propojení cílů – jejich závislostí, znázorňuje řetězec příčin a následků. Tyto cíle jsou přiřazeny k jednotlivým perspektivám, ke kterým se vztahují.

1.1. Možné přínosy ze zavedení BSC

Proč by měla obec používat Balanced Scorecard? „Protože potřebuje vědět, jaká jsou očekávání jejích klientů a co její zaměstnanec potřebuje, aby mohl tato očekávání naplnit. Protože nemůže dosáhnout svých stanovených cílů, pokud nevezme tato

8 Hrabalová, S., Nunvářová, S., Opluštilová, I. Řízení místních samospráv. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 76 s. ISBN 80-210-4158-7.

očekávání v úvahu.“⁸ Zavedení BSC přináší obci mnohé výhody. Mezi nimi lze uvést následující:

Řízení, plánování:

- Zavedení BSC šetří čas. BSC propojuje fáze hledání strategie a realizace strategie. Propojuje strategické a operativní plánování. Prodlouží fázi strategického plánování, ale zkrátí fázi operativního plánování a tím i celý proces plánování.
- BSC zapojuje do procesu strategického řízení celou organizaci.
- Strategie je jednoduše a přehledně znázorněna ve formě strategické mapy – je tedy snadno srozumitelná (ať už pro zaměstnance obce, pro politickou reprezentaci nebo pro občany).
- Je jasné, které projekty strategii podporují a které ne. BSC identifikuje oblasti, které nejvíce potřebují změnu.

Rozpočtování, zdroje:

- Tam, kde je to možné, BSC podporuje řízení na základě výsledků. Podporuje alokování rozpočtových zdrojů na základě výkonů.

Učení se:

- Balanced Scorecard uvádí celou organizaci do procesu učení se. BSC napomáhá ke zdokonalování.

Přínosy pro občany:

- BSC přispívá ke zvýšení transparentnosti činnosti organizace.
- BSC umožňuje komunikovat strategii s občany a umožňuje zpětnou vazbu.

Benchmarking:

- Data získaná pro BSC mohou být využita pro srovnání s jinými organizacemi.
- BSC pomáhá identifikovat “Best Practices”.

1.2. BSC v oblasti veřejné správy

Veřejný sektor má ve srovnání se soukromým sektorem řadu specifík, která se projevují i při zavádění BSC. Hlavní rozdíly při aplikaci metody BSC v soukromém a veřejném sektoru jsou shrnuty v tabulce č. 1.1. Zatímco soukromé podniky se zaměřují na kritéria efektivity a výkonnosti, veřejná správa musí dbát na legitimitu a transparentnost svých činností. To je dáno samou podstatou demokratické společnosti, která klade vysoké nároky na otevřené a zdůvodnitelné jednání a chování všech, kteří jsou aktivní součástí veřejné sféry a nakládají s veřejnými prostředky.

⁸ National Partnership for Reinventing Government. 1999.

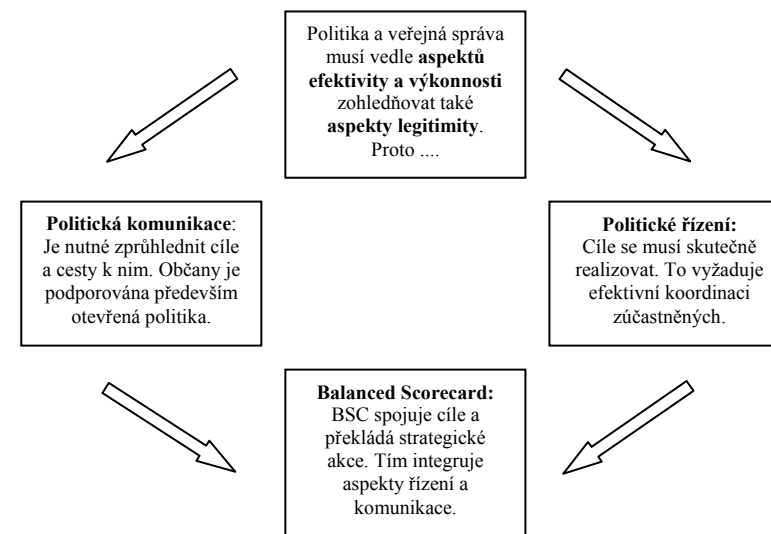
Tabulka č. 1.1.: Hlavní rozdíly při aplikaci metody BSC v soukromém a veřejném sektoru.

Charakteristické rysy	Podniky	Orgány veřejné správy
Funkce vedení	Systém strategického měření	Zpracování strategie a její kritéria
Výchozí bod	- Vize - Strategie	Strategický základ: - formulace vize/poslání - strategické odpovědnosti
Perspektivy	- Hospodářský výsledek (zájem vlastníka) - Klient - Procesy - Získávání znalostí	- Efektivita (občanská / zákaznická perspektiva) - Zdroje (finanční perspektiva) - Procesy a struktury (perspektiva interních procesů) - Obnovení a pracovní kapacita
Nejdůležitější faktory úspěchu	Není systematizováno	Matice pracovních výsledků jako základ
Opatření	Výsledky opatření	Kritéria úspěchu
Stanovení cíle	Nesystematické Jeden cíl/opatření	Tři úrovně cílů (min., realistická, max.)
Vyváženost	Perspektiva	- Strategické odpovědnosti nejdůležitější faktory úspěchu - Efektivnost ostatní perspektivy - Korporační strategie/strategie útvarů
Zavedení	- Podnikatelský (obchodní) plán - Postupy osobního rozvoje - Výroční zpráva	- Rozpočet - Roční akční plán - Vyjednání o výsledcích (mezi jednotlivými stupni organizace) - Diskuse o výsledcích a vývoji (v rámci organizace) - Výroční zpráva

Pramen: Kekkonen, S.: Finsko: Nový model strategického řízení. Vyvážený úspěch. 2002. Cit. podle Dvořáková, P., Suchánek, P.: Možnosti využití metody BSC při řízení ve veřejné správě. 2006. s. 43.

Balanced Scorecard má velký komunikační význam jak v rámci podniku (zprostředkování strategie až na úroveň zaměstnanců), tak i navenek. Ve veřejné sféře je potřeba a význam komunikace ještě větší – cíle politiky se musí vysvětlit občanům a zároveň je potřeba ukázat cesty, kterými je možné těchto cílů dosáhnout. Díky měření cílů a realizovaných opatření vzrůstá důvěryhodnost prosazované politiky.

Ve veřejné sféře by se tedy Balanced Scorecard měla zaměřit na dva hlavní cíle, kterými jsou „politické řízení“ (zejména interní) a „politická komunikace“ (zejména externí) – viz obrázek č. 1.2.



Obrázek č. 1.2.: Dvojitá funkce Balanced Scorecard ve veřejném sektoru

Pramen: Horváth & Partners.: Balanced Scorecard v praxi. 2002. s. 352.

1.3. Jak aplikovat BSC

V modelu BSC existuje přísná logika koncepce při převádění vize a strategie do strategických akcí. Cíle, měřítka a strategické akce se přiřazují konkrétnímu úhlu pohledu – perspektivě. To působí proti jednostrannému přemýšlení při odvozování a sledování cílů. Celý proces zavádění BSC může být rozdělen do následujících kroků:

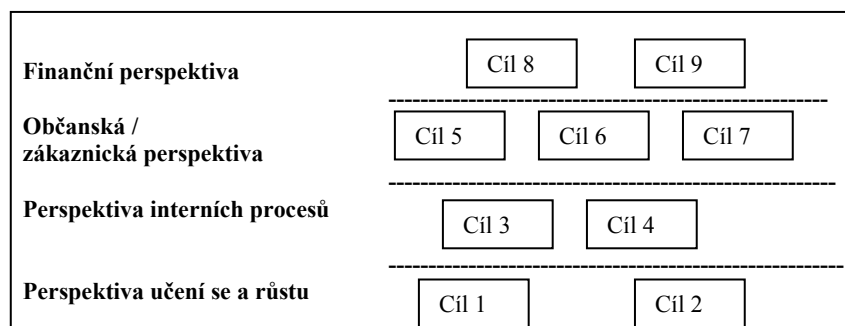
1. **Stanovení mise a vize obce.**
2. **Výběr strategických témat a perspektiv rozvoje** – definování perspektiv obce je samozřejmě odlišné než u podniků. Je možné se setkat s různými označeními, v podstatě se jedná o následující vymezení perspektiv:
 - **Občanská / zákaznická perspektiva** – definování klientů je ve veřejném sektoru poněkud obtížnější než v soukromém. Kdo všechno může být klientem samosprávy? Odpověď na tuto otázku je schematicky znázorněná v následující tabulce.

Tabulka č. 1.2.: Segmentace klientů obce

Občané	Současný i potenciální obyvatel obce; rozdělení dle zájmových skupin tak, aby byla naplněna strategie.
Podnikatelé	Současný i potenciální investor, tvůrce pracovních míst a zdroj financí z daní a sponzor.
Úředníci	Základ úspěchu strategie úřadu, schopný, vzdělaný, spokojený a motivovaný.
Kraj	Nadřízený orgán v přenesené působnosti, partner ve velkých projektech.
Stát	Partner, pro nějž v určených oblastech vykonává obec činnosti, zdroj financování aktivit.

Pramen: Kostroň, L., Šusta, M. Balanced Scorecard. 2005. Upraveno.

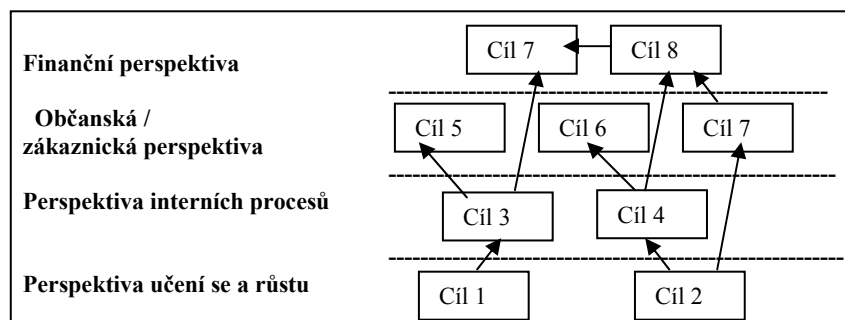
- **Finanční perspektiva** (zdroje) – jak hospodárně a produktivně využívá obec veřejné finanční zdroje a ostatní zdroje, které má k dispozici, tedy snaha o nákladovou efektivnost, dodání zákazníkovi maximální hodnoty veřejného statku či služby.
 - **Perspektiva interních procesů** – aby se naplnily strategické plány organizace a očekávání klientů, organizace musí identifikovat klíčové procesy, na které musí klást důraz co do jejich kvality – má obec k dispozici kapacitu a strukturu, aby mohla splnit vytyčené cíle?
 - **Perspektiva učení se a růstu** – je základem strategie, umožňuje, aby mohlo být dosaženo cílů ve zbývajících perspektivách. Cíle v této perspektivě jsou hybnými silami pro dosažení skvělých výsledků v ostatních perspektivách. Zahrnuje zejména schopnosti zaměstnanců, schopnosti informačního systému a motivace, delegování pravomocí a angažovanost.
3. **Definování strategických cílů** – odvození strategických cílů slouží k redukci velkého počtu potenciálních strategických cílů a výběru několika opravdu významných, tím dochází ke konkretizaci strategie. Cíle se přiřazují jednotlivým perspektivám, viz obrázek č. 1.3.



Obrázek č. 1.3.: Strategické cíle přiřazené k jednotlivým perspektivám

Pramen: Vlastní zpracování podle Rohm, H. 2002.

4. **Sestavení strategické mapy** – vybudování vztahů příčin a následků mezi jednotlivými cíli, viz obrázek č. 1.4.



Obrázek č. 1.4.: Vztahy příčin a následků

Pramen: Vlastní zpracování podle Rohm, H. 2002.

5. **Stanovení měřítek** – měřítka slouží k vyjádření strategických cílů a zároveň umožňují sledovat úroveň jejich dosažení. Měření strategických cílů má umožnit ovlivnit chování žádoucím směrem. Z důvodu zajištění jednoznačnosti by pro jeden strategický cíl měla být definována maximálně 2 až 3 měřítka. K výběru vhodných měřítek napomáhají následující kritéria⁹:
- Můžeme z měřítka vyčíst míru dosažení požadovaného cíle?
 - Ovlivníme měřítkem chování zaměstnanců v požadovaném směru?
 - Jak přesně měřítka odráží příslušný cíl?
 - Je možná jednoznačná interpretace měřítka?
 - Je zajištěn princip zjišťování měřítka?
 - Může osoba zodpovědná za dosažení cíle z větší části měřítka ovlivnit?
 - Je měřítka ovlivnitelná krátkodobě (1 rok) nebo dlouhodobě (2 roky a více)?
- Všechna měřítka jsou v konečném důsledku propojena s výstupy.
6. **Stanovení cílových hodnot** – Strategický cíl je zcela popsán tehdy, když je stanovena jeho cílová hodnota. Ta by měla být náročná, ctizádostivá, ale samozřejmě i věrohodná a dosažitelná.
7. **Určení strategických akcí, akční plány** – strategické akce se přiřazují přímo k jednotlivým strategickým cílům. Strategické akce také dále konkretizují, operacionalizují a multiplikují strategické cíle. Tvoří základ pro efektivní rozdělení prostředků v rámci realizace strategie. Postup jejich určování je možné popsat následujícími kroky: (1) vypracování návrhů strategických akcí, (2) rozpočet a priority strategických akcí, (3) dokumentace strategických akcí.
8. **Kaskádování BSC** – Balanced Scorecard je vytvořena, kaskádována na různé úrovně organizace – BSC obce, BSC odborů, externích partnerů, BSC oddělení, BSC jednotlivců.

1.4. Možné problémy spojené s aplikací BSC

Samozřejmě i Balanced Scorecard má svá omezení, slabé stránky a s její aplikací mohou nastat určité problémy. Mezi nimi lze uvést:

- BSC vyžaduje, aby se celá organizace zavázala k této metodě. Samozřejmě je nutný závazek vedení tuto metodu aplikovat.
- Zavedení BSC je administrativně náročné.
- BSC může vyvolávat strach – zvyšuje totiž transparentnost a odpovědnost, může tedy vést až ke ztrátě dat.
- Měření neheší cokoli – to musí být doprovázeno strategií a akčními plány.
- Strategická mapa se může jevit jako příliš obecná.
- BSC nenahrazuje proces nalezení správné strategie, není analytickým nástrojem. Je nástrojem na znázornění a realizaci dané strategie.
- BSC nemá pevně stanovený formalizovaný proces pro použití.
- Neexistují směrnice pro kvalitu výstavby BSC, pro její implementaci a trvalé nasazení.

⁹ Horváth & Partners. 2002. s. 180.

1.5. Další informace k BSC

Tento text si neklade za cíl popsat používání metody Balanced Scorecard v celé šíři, zachycuje pouze její základní momenty pro vytvoření hrubé představy o této metodě. Pro hlubší proniknutí do této problematiky existuje spousta zdrojů, mezi nimiž lze uvést:

Publikace:

Kaplan, R. S., Norton, D. P. *Balanced Scorecard. Strategický systém měření výkonnosti podniku*. – jedná se o publikaci autorů metody BSC. Vyšla v mnoha jazykových verzích, mezi nimi i v české. V roce 2005 bylo v ČR vydáno již její čtvrté vydání.

Horváth & Partners. *Balanced Scorecard v praxi*. – publikace popisující implementaci BSC v podnikové praxi, rovněž obsahuje část zabývající se použitím BSC ve veřejné sféře.

Odborné články:

Kekkonen, S. *Finsko: Nový model strategického řízení. Vyvážený úspěch*. – článek byl publikován v časopisu Veřejná správa, 39/2002. Zabývá se využitím BSC v podmínkách veřejné správy.

Internetové zdroje:

<http://www.balancedscorecard.org> – webové stránky The Balanced Scorecard Institute (v angličtině). Také zde lze nalézt přehled některých organizací (z různých oblastí včetně místní samosprávy), které aplikovaly BSC
<http://www.balancedscorecard.org/adopters/index.asp>.

<http://www.charmeck.org/Departments/Budget+-+City/+Performance+Reports/Performance+Measures.htm#business%20plans> – město Charlotte (USA) začalo implementovat BSC ve svém strategickém řízení v roce 1994. Na těchto stránkách lze nalézt informace o jejich způsobu rozpočtování, strategického řízení a plánování.

http://www.wdm-ia.com/userdocs/forms/BSC_2006.pdf - strategický plán ve formě BSC města West des Moines (USA) (v angličtině).

<http://www.mepco.cz/data/Metoda%20balance%20scorecard%20ve%20meste%20Vseti.n.doc> - Hušek, Z., Půček, M., Šusta, M. *Jak realizovat vizi rozvoje města – metoda balanced scorecard ve městě Vsetín* – popis praktické aplikace metody BSC.

<http://www.vcvscr.cz> – na stránkách Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR, o. p. s. lze mj. nalézt články a prezentace z druhé národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí, které se týkají problematiky BSC (např. Kostroň, L., Šusta, M. *Balanced Scorecard*).

Literatura:

- [1] ARVESON, P. A. *Balanced Scorecard For City & County Services*. Balanced Scorecard Institute: 2003. Dostupné na WWW
<http://www.balancedscorecard.org/files/BSC_for_City-County03.pdf>

- [2] ARVESON, P. A. *Building a Government Balanced Scorecard. Phase 1 - Planning*. Balanced Scorecard Institute: 2003. Dostupné na WWW
<http://www.balancedscorecard.org/files/BSC_Govt_Impl_03.pdf>
- [3] Balanced Scorecard Institute – internetová stránka dostupná na WWW
<<http://www.balancedscorecard.org/>>
- [4] Benchmarking - internetová stránka dostupná na WWW
<<http://www.benchmarking.cz/>>
- [5] DVOŘÁKOVÁ, P., SUCHÁNEK, P. *Možnosti využití metody BSC při řízení ve veřejné správě*. In *Management územní samosprávy (využití nástrojů zvyšování příjmů a snižování výdajů rozpočtů územních samosprávných celků)*. In *Sborník referátů Sekce II semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 40 - 46. ISBN 80-220-3957-4.
- [6] HORVÁTH & PARTNERS. *Balanced Scorecard v praxi*. Praha: Profess Consulting s.r.o., 2002. 386 s. ISBN 3-7910-1813-2.
- [7] HUŠEK, Z., PŮČEK, M., ŠUSTA, M. *Jak realizovat vizi rozvoje města – metoda balanced scorecard ve městě Vsetín*. Dostupné na WWW
<<http://www.mepco.cz/data/Metoda%20balance%20scorecard%20ve%20meste%20Vsetin.doc>>
- [8] KAPLAN, R. S., NORTON D. P. *Balanced Scorecard. Strategický systém měření výkonnosti podniku*. Praha: Management Press, 2005. 270 s. ISBN 80-7261-124-0.
- [9] KEKKONEN, S. *Finsko: Nový model strategického řízení. Vyvážený úspěch*. In *Veřejná správa č. 39, roč. 2002*. ISSN 1213-6581. Dostupné na WWW
<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0039/pril_4.html>
- [10] KOSTROŇ, L., ŠUSTA, M. *Balanced Scorecard*. 2005. Dostupné na WWW
<<http://www.vcvscr.cz/>>
- [11] NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT. *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management*. 1999. Dostupné na WWW
<<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balmeasure.html>>
- [12] PAVEL, J. ŠUMPÍKOVÁ, M. *Analýza vztahu mezi transparentností a soukromými transakčními náklady při zadávání veřejných zakázek*. In: MECH, J. (ed.). *Sborník příspěvků z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně [CD-ROM]*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. s. 16. ISBN 80-210-3764-4.
- [13] ROHM, H. *Improve Public Sector Results With A Balanced Scorecard: Nine Steps To Success*. Balanced Scorecard Institute: 2002. Dostupné na WWW
<<http://www.balancedscorecard.org/files/BSCFinalPresentation.pdf>>

2. MÍSTNÍ AGENDA 21

Místní agenda 21 je metodou, která sjednocuje zvyšování kvality veřejných služeb s principy trvale udržitelného rozvoje, strategickým řízením a zapojováním občanů do veřejného rozhodování.

S Místní agendou 21 je velmi úzce spojen pojem udržitelný rozvoj. Podle definice Světové komise pro životní prostředí se za udržitelný pokládá takový rozvoj, který umožňuje uspokojovat současné potřeby lidstva, aniž by byly ohroženy možnosti budoucích generací uspokojovat jejich potřeby.¹ Udržitelný rozvoj by měl nalézt rovnováhu mezi kvalitou životního prostředí a společenským a ekonomickým rozvojem. Udržitelný rozvoj tak, jak byl prezentován a přijat Světovou komisí pro životní prostředí a rozvoj v roce 1987, signalizoval důležitou odezvu globálního společenství na neúspěch dosavadních trendů environmentální degradace. Nedostatečná ochota společnosti zabývat se jen otázkou životního prostředí se projevila v zapojení požadavků i na společenský a ekonomický rozvoj.

Pro pochopení významu a podstaty Místní agendy 21 je vhodné vysvětlit pozadí jejího vzniku. Významným mezníkem ve vývoji současné koncepce udržitelného rozvoje byla Světová konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru, uspořádaná v roce 1992, tzv. Summit Země. Tato konference formovala požadavek podporovat princip trvale udržitelného rozvoje ve světovém měřítku. Členské státy EU podepsaly Rámcovou konvenci o změně klimatu a Konvenci o biologické rozmanitosti. Výsledkem konference byla Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji (Charta Země) a ustanovení **Agendy 21**. Deklaraci přijalo na konferenci asi 178 vlád². Po konferenci se světová odborná veřejnost shodla na tom, že v žádné zemi nelze současný způsob hospodaření označit za udržitelný, ale přítom dosažení tohoto cíle je podmínkou přežití lidstva. Na důkaz nutnosti a významnosti celosvětové podpory udržitelného rozvoje byl v roce 1993 ustanoven Výbor OSN pro trvale udržitelný rozvoj.

Podstatou konceptu udržitelného rozvoje je snaha zdolat tři základní problémy:

- a) problém vyčerpávání neobnovitelných zdrojů,
- b) problém nadměrného užívání obnovitelných zdrojů a přírody,

¹ Podobně definoval udržitelný rozvoj i jeden z nejdůležitějších představitelů ochrany životního prostředí v ČR a zakladatel Společnosti pro trvale udržitelný rozvoj Josef Vavroušek: „Trvale udržitelný rozvoj – nebo snad přesněji způsob života – je zaměřen na hledání harmonie mezi člověkem a přírodou, mezi společností a jejím životním prostředím tak, abychom se co nejvíce přiblížili k ideálům humanismu a úcty k životu a přírodě ve všech jejích formách, a to ve všech časových horizontech. Je to způsob života, který hledá rovnováhu mezi svobodami a právy každého jednotlivce a jeho odpovědností vůči jiným lidem i přírodě jako celku, a to včetně odpovědnosti vůči budoucím generacím. Měli bychom přijmout zásadu, že svoboda každého jednotlivce končí nejen tam, kde začíná svoboda druhého ale také tam, kde dochází k ničení přírody. Žijme tak, abychom při uspokojování svých potřeb neomezovali práva těch, co přijdou po nás.“ (Vavroušek, 1993).

² Česká republika Agendu 21 taktéž přijala.

- c) problém spravedlnosti mezi lidmi a národy; vyčerpávání zdrojů a přírody průmyslovou částí světa snižuje možnosti ostatních zemí světa a zároveň snižuje možnosti a potenciál budoucích generací.

Agenda 21 je podrobný akční plán, ustanovující jednotlivé iniciativy v oblasti životního prostředí. Obsahově je to pětisetstránkový dokument, dělí se do čtyř částí a čtyřiceti kapitol, přičemž každá kapitola se věnuje jedné z oblastí, ve které je třeba nastolit cestu udržitelného rozvoje. Agenda 21 není v žádném případě úzce ekologicky zaměřeným programem, ale obsahuje významné souvislosti ekonomické, sociální, kulturní a politické. Agenda 21 definuje charakteristické znaky, při jejichž naplňování lze společenství (obec) označit za udržitelné. Mezi tyto znaky patří³:

1. Tam, kde je to možné, jsou místní potřeby uspokojovány z místních zdrojů.
2. Je oceňována a chráněna rozmanitost přírody.
3. Obyvatelé mají možnost získat pitnou vodu a jídlo v potřebném množství a dostatečné kvalitě.
4. Lidé mají možnost získat odpovídající bydlení.
5. Každý má příležitost získat uspokojivou práci, místní ekonomika není závislá na několika málo provozovatelích, ale je různorodá.
6. Lidská sídla i krajina jsou harmonicky rozvíjena v souladu s urbanistickými zásadami.
7. Zdraví člověka je chráněno vytvářením bezpečného, zdravého a příjemného životního prostředí a zajištěním zdravotních služeb, které zdůrazňují prevenci před nemocí, stejně jako řádnou péči o nemocné. Je podporován zdravý způsob života.
8. Přístup k účelovým zařízením, službám, zboží a lidem není dosahován na úkor životního prostředí ani omezován pouze na ty, kdo mají auto.
9. Každý má přístup ke vzdělání, profesionální přípravě, poznání a informacím, které jsou potřeba, aby zaujal svou úlohu ve společnosti.
10. Občanům je umožněno podílet se na rozhodování.
11. Jsou dostupné příležitosti k aktivnímu užívání volného času.
12. Kulturní rozmanitost a místní zvláštnosti jsou ceněny a chráněny.

Agenda 21 zpracovává principy udržitelného rozvoje v globálním měřítku po jednotlivých problémových oblastech a obrací se na regionální a místní správy s výzvou k vypracování vlastních strategií udržitelného rozvoje, tzv. Místních agend 21.

³ Kolektiv autorů. 2003. s 13.

Místní Agenda 21 vychází z obecnějšího (globálního) pojetí Agendy 21⁴ a konkretizuje zásady udržitelného společenství na místní a regionální úrovni. Je to proces, který prostřednictvím **zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování (řízení), zapojování veřejnosti a využívání všech dosavadních poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech zvyšuje kvalitu života** ve všech jeho aspektech a směřuje k zodpovědnosti občanů za jejich životy i životy ostatních bytostí v prostoru a čase.

Název metody lze vysvětlit třeba tak, že slovo „místní“ odráží konkrétní místní podmínky, slovo „agenda“ lze chápat jako program, soupis, postup toho, co se má udělat a číslo „21“ má nabídnout uvažování v delším časovém horizontu, protože metoda vznikla ve století 20., značí viru v její přetrvání i ve století 21. Vhodné je také poznamenat, že postup podle Místní agendy 21 obcím nepřikazuje žádný zákon či jiné nařízení a její uplatňování je zcela dobrovolné.

2.1. Možné přínosy z Místní agendy 21

Dobře vedená Místní agenda 21 má následující přínosy⁵:

- větší spokojenost obyvatel,
- vyšší efektivitu práce,
- předcházení konfliktů a zmenšování rozporů,
- zlepšení kvality života obyvatel,
- zachování a zlepšení kvality životního prostředí,
- nalezení skutečných problémů a optimálních cest jejich řešení,
- dosažení společné vize o budoucnosti obce,
- aktivní zapojení lidí do řešení problémů,
- spolupráci různých společenských a profesních skupin,
- větší pochopení práce úřadů a zastupitelů a zvýšení důvěry v jejich rozhodnutí,
- zajištění zpětné vazby v řízení obce,
- lepší společenskou atmosféru,
- pochopení různých názorů a postojů,
- posílení a rozvoj demokracie,
- posílení pocitu sounáležitosti s obcí,
- zachování místních hodnot – kulturních, společenských i přírodních,

⁴ 28. kapitola dokumentu Agenda 21 upřesňuje problematiku činnosti místních správ ve směru udržitelného rozvoje, kde se také píše: „Velké množství problémů a řešení obsažených v Agendě 21 má své kořeny na úrovni místních aktivit; účast a spolupráce místních úřadů bude proto faktorem určujícím úspěšnost realizace jejich cílů. ... Protože jsou (místní úřady) úrovni správy nejbližší lidem, sehrávají důležitou roli ve výchově, mobilizaci i při reakci na podněty veřejnosti a napomáhají tak dosažení udržitelného rozvoje. ... Do roku 1996 by většina místních správ v jednotlivých zemích měla ve spolupráci s obyvateli dosáhnout konsenzu ohledně Místní agendy 21 pro jimi spravovanou obec nebo město. ... Všechny místní úřady by měly vstoupit do dialogu s občany, místními organizacemi a soukromými podniky a přijmout Místní agendu 21. ... Na základě konzultací a vytváření konsenzu by se místní orgány měly od občanů a od místních, občanských, komunitních, obchodních a průmyslových organizací poučit a získat informace potřebné pro zformulování nejlepších strategií.“

⁵ Kolektiv autorů. 2003. s. 3 – 4.

- zvýšení schopností a kapacit,
- rozšíření finančních a dalších zdrojů pro rozvoj obce,
- větší schopnost obce reagovat na měnící se vnější i vnitřní prostředí,
- místní stabilitu, která ovlivňuje stabilitu v mezinárodním měřítku.

2.2. Jak na Místní agendu 21

Místní Agenda 21 je programem rozvoje obce, regionu, který zavádí principy udržitelného rozvoje do praxe. Její významnou součástí je vytvoření strategického plánu, který propojuje ekonomické a sociální aspekty s oblastí životního prostředí, a je vytvářen ve spolupráci s laickou i odbornou veřejností.

Místní Agenda 21 hledá řešení za účasti různých složek místního společenství, zohledňuje dopady rozhodnutí na všechny oblasti života v delším časovém horizontu. Propojuje probíhající aktivity. Aktivně zapojuje veřejnost do plánování ve všech jeho fázích i následné realizace, umožňuje tak veřejnou kontrolu. Místní Agenda 21 zohledňuje konkrétní místní problémy. Je to proces směřující k zajištění dobré a udržitelné kvality života a životního prostředí v určitém území.

Při uplatňování Místní agendy 21 mají velmi významné postavení obce. Zodpovědné vedení obce může svojí činností pozitivně ovlivnit názory, hodnoty, potřeby a snahu občanů a podpořit je v participaci na realizaci plánů, programů, projektů a akcí. Příklady možných rolí obce⁶:

- má právní nástroje k regulaci činnosti v území,
- má významnou úlohu při plánování,
- realizuje, pověřuje a ovlivňuje celou řadu služeb, na kterých závisí kvalita místního životního prostředí a i kvalita života obyvatel,
- vlastní a spravuje veřejný majetek (s často rozmanitou strukturou a významem),
- může ovlivňovat obyvatele i návštěvníky obce pomocí osvěty, poradenství, informací, příkladů,
- může podněcovat a příznivě ovlivňovat širší spolupráci mezi různými organizacemi,
- má přímý vliv také jako spotřebitel a zaměstnavatel.

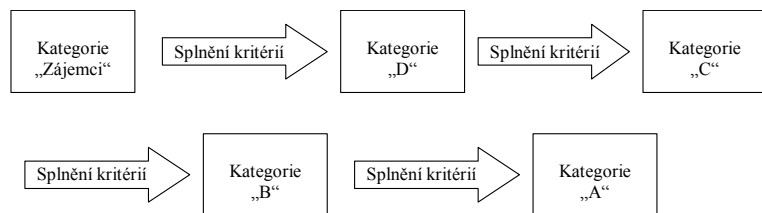
Příklady praktického uplatňování Místní agendy 21, jsou-li však realizovány v **souladu s principy udržitelnosti**, mohou být obnova památek, ožívování a zachovávání tradičních zvyklostí a řemesel, udržitelná turistika a podpora vhodného podnikání, vhodná výstavba, péče o starší občany nebo také praktické práce v místě, tzv. práce "zdola" v rámci místního společenství, jako např. výsadba stromů, údržba parků. Za činnost v rámci Místní agendy 21 však mohou být pokládány **pouze činnosti, které jsou součástí dlouhodobé, jasně stanovené a společenskými skupinami a veřejností přijaté strategie.**

Existuje několik způsobů, jakými lze metodu aplikovat v praxi. Ideální je případ, kdy se v obci nachází aktivní a pro věc „zapálená“ skupina obyvatel, která má zájem o praktickou realizaci principů. Avšak každá obec se takovými aktivními občany

⁶ Kolektiv autorů. 2003. s. 17.

pochlubit nemůže, proto je žádoucí, aby vznik a rozvoj těchto aktivit podněcovala a šla příkladem. Využit k tomu může i existující projekt známý jako „**Kritéria Místní agendy 21**“, který v lednu 2005 vytvořila Pracovní skupina Rady vlády pro udržitelný rozvoj v ČR.

Díky vytvořeným Kritériím je možné rozdělit místní společenství podle úrovně zapojení se do Místní agendy 21 do čtyř resp. pěti kategorií: Zájemci, D, C, B, A. Každá kategorie zahrnuje kritéria (včetně konkrétních ukazatelů a jejich limitů), která je nutno splnit pro postup do kategorie vyšší (jak naznačuje následující obrázek)⁷, přičemž kategorie A představuje žádoucí (cílový) stav fungování správy na místní úrovni. Aby bylo každé jednotlivé kritérium uznáno jako splněné, musí k němu obec doložit požadovanou dokumentaci včetně povinných příloh.



Obrázek č. 2.1.: Hierarchie procesu plnění kritérií MA21

Pramen: Frýdková, P.: Trvale udržitelný rozvoj města Hodonín. 2006. s. 17

Pro všechny kategorie bylo specifikováno celkem 21 kritérií. Kritéria jsou rozvedena do konkrétních ukazatelů, které jsou definovány tak, aby jejich (ne)naplnění bylo jednoznačné. Ukazatele také svým zaměřením napomáhají pochopit, co je třeba činit za konkrétní kroky k dosažení cíle. I přes to je však ponechána značná volnost místním společenstvím v hloubce a zaměření jednotlivých aktivit, které budou činěny pro zvyšování kvality života společenství. Kritéria by měla obce podpořit v prosazování udržitelného rozvoje a zlepšování komunikace s občany při strategickém řízení samosprávy.

V Kritériích jsou jasně definované ukazatele, díky kterým lze zjistit jestli obec realizuje procesy Místní agendy 21 a na jaké úrovni. Aplikací Kritérií lze podpořit (prokázat) uplatňování principů kvality veřejné správy (principy dobré správy), což bývá jednou z podmínek, při podávání žádostí o dotace z fondů EU, ministerstev či krajů. Místní agenda 21 předpokládá, že nebude používána samostatně a je žádoucí propojit její užití i

⁷ Kritériem se myslí určitá skutečnost, kterou je nutné realizovat pro zdárný a kvalitní průběh Místní agendy 21. Ukazatel je spojen s určitým kritériem a je jeho popisem. Vyjadřuje, co je třeba prakticky vykonat pro splnění daného kritéria. Limit je kvantitativním nebo kvalitativním vyjádřením ukazatele. Specifikuje množství, kvalitu, termín, kterých má být dosaženo. Součástí ukazatelů je i dokumentace, což je fyzický důkaz o jeho splnění.

s dalšími metodami zlepšování fungování veřejné správy, např. s ISO, CAF, EFQM, benchmarking, EMS, EMAS⁸ a dalšími.

Kategorie, kterých mohou samosprávy dosáhnout, se naplňují s různou obtížností. Metoda je vhodná pro jakýkoliv typ a velikost samosprávy (viz zahraniční zkušenosti např. v Reitshmedová. 2000). Nelze však předpokládat, že malé (do 500 obyvatel) či venkovské (do 2 000 obyvatel) obce v ČR budou běžně dosahovat nejvyšší kategorie. Spíše lze očekávat, že se budou pohybovat v kategoriích D a C, kde se svými omezenými (finančními, personálními a odbornými) možnostmi mohou snáze aplikovat principy udržitelného rozvoje do svého řízení a zlepšovat tak i strategické řízení v úzké spolupráci se svými komunikujícími občany.

V roce 2006 bylo v oficiální evidenci Místních agend 21 v České republice přihlášeno 29 místních společenství. Nejvíce přihlášených je v kategorii zájemci, je zde 14 obcí, 3 mikroregiony a 1 kraj, přičemž nejmenší obcí je Vlčí se 100 obyvateli. V kategorii D lze nalézt 4 obce (velikost nejmenší je 8 tis. obyvatel a největší 35 tis. obyvatel). Kategorie C dosáhly taktéž 4 obce (velikost nejmenší obce je 365 obyvatel a největší 94 tis. obyvatel). V kategorii B jsou pouze dvě města, a to Chrudim a Vsetín. Kategorie A zatím nedosáhla žádná obec.

Pro snazší kontrolu naplňování kritérií bylo vytvořeno webové rozhraní, které se nazývá Databáze Místních agend 21, kde mohou obce vyplňovat ukazatele a sledovat naplnění jejich limitů. Možné je však také využít indikátory udržitelného rozvoje na místní úrovni (společnosti TIMUR) nebo informační systém pro strategické řízení obcí tzv. Data Plán Národní sítě zdravých měst.

2.3. Další přístupy k Místní agendě 21

Řešení udržitelnosti je poměrně složitá problematika, protože se dotýká všech složek života. Česká republika patří mezi země, které Agendu 21 přijaly. S praktickou implementací místní Agendy 21 na tom však nejsme nejlépe. Zatímco v některých zemích, jako například ve Švédsku či Velké Británii, většina obcí a měst si už strategický akční plán místní Agendy 21 pro sebe zpracovala, v České republice je jich jen několik desítek. Zahraniční zkušenosti ukazují, že rozhodující roli při iniciaci Místní agendy 21 mají místní úřady. Zejména proto, že zastupují místní společenství a pracují v jeho zájmu, mají právní nástroje k regulaci činnosti v území, mají takřka rozhodující úlohu při plánování, ovlivňují mnoho služeb, na kterých závisí kvalita místního (životního) prostředí a mnoho dalšího. To je také jedním z důvodů proč je v poslední době na tuto problematiku zaměřena pozornost jak ústřední správy tak především obcí.

Kritéria Místní agendy 21 nejsou jedinou cestou jak udržitelně dosahovat zvyšování kvality života v obci. Existují i jiné cesty, které naznačují zahraniční zkušenosti, na něž navazují i české projekty. Dobrým příkladem uplatňování Místní agendy 21 jsou britské

⁸ ISO – Mezinárodní normy vydávané International Organization for Standardization. CAF – Společný hodnotící rámec. EFQM – Model Excelence kvality. EMS – Systém environmentálního řízení. EMAS – Systém řízení podniku a auditů z hlediska ochrany životního prostředí.

Hrabství Cheshire či obec Weaverham⁹. V Cheshire využili vzrůstající zájem obyvatelstva o životní prostředí. V devadesátých letech 20. století nechala Rada hrabství zpracovat rozsáhlou studii o životním prostředí, do které zapojila další organizace (nevládní, samosprávné, státní). Studie byla výchozím dokumentem pro počátek procesu Místní agendy 21. Rada hrabství se díky studii mohla mnohem více zaměřit na činnosti, které nebyly souladu s principy udržitelného rozvoje. Následoval průzkum kvality života v hrabství a definovány také byly problémové oblasti. Podle oblastí pak byly ustanoveny pracovní skupiny, jejichž členy byli zástupci různých společenských skupin. Největším problémem ze začátku procesu bylo zapojení veřejnosti. Také proto bylo vytvořeno Fórum udržitelného Cheshire, které mělo dohodou s různými zájmovými skupinami vymyslet a začít realizovat další strategický postup. Výstupem Fóra byly: Cheshirská deklarace, Místní principy udržitelnosti, Strategický a akční plán pro jednotlivé oblasti a Strategie komunikace. Všechny tyto dokumenty byly sdruženy do jednoho strategického dokumentu, který byl vytvořen tak, aby byl srozumitelný i pro laickou veřejnost. Fórum ve spolupráci s pracovními skupinami stanovuje roční prioritní úkoly a realizuje konkrétní aktivity, např. zapojování veřejnosti (monitorování výskytu vzácných rostlin a živočichů), zavádění nových ekologicky šetrných technologií či vytváření udržitelných pracovních příležitostí.

Weaverham je v poměrech Velké Británie malou obcí, proto zde měli k zavádění principů Místní agendy 21 trochu odlišný přístup než ve větším celku, kterým je Cheshire. Podobně jako u hrabství, největším problémem bylo nalézt lidi, kteří mají ve společenství nějaký vliv a mají zájem pracovat na zlepšování kvality života pro celé společenství. Vhodným se také ukázalo začít s projektem, na jehož realizaci má zájem a možnost podílet se co nejširší skupina lidí. Ve Weaverham to byla řada praktických ekologických projektů, které vedly k vytvoření oblíbené lesní přírodní rezervace. Zajímavým je však také jeden z problémů, které musela pracovní skupina řešit. Volení členové místní samosprávy se na počátku obávali toho, že pracovní skupina bude mít u obyvatelstva větší oblibu než volení zástupci. Domnívali se, že pracovní skupina je jejich „skrytou“ opozicí pro příští volby. Tyto obavy však byly rozptýleny a spolupráce mohla nabrat naprosto jiných rozměrů. Volení zástupci si díky pracovní skupině uvědomili, že naslouchání voličům a jejich zapojování do rozhodování je velmi důležité. Stejně tak spolupráce vedla i k tomu, že volení zástupci pochopili, že výrazný vliv mají dobré příklady realizací konkrétních aktivit místní samosprávou.

Z obou příkladů lze vyvodit závěr, že Místní agendou 21 může být skutečně každá iniciativa vedená zespodu, ve které je patrný zájem o zvyšování kvality života určitého společenství. Stejně tak lze vyzorovat různé cesty ke stejnému cíli. Důležitý je zájem o záležitosti vlastního společenství a chuť a vůle něco změnit v jeho prospěch. Opomenout však nelze ani přístup a politiku místních samospráv k rozvoji svého území.

Zahraniční zkušenosti ukazují, že očekávaných výsledků při použití metody bude dosaženo pokud:

- do procesu bude zapojena co nejširší veřejnost,
- existuje podpora politických představitelů samosprávy,

⁹ Podle Reitshmedová. 2000.

- jsou poskytovány informace o činnostech a výsledcích v rámci Místní agendy 21,
- aktivity naplňují dlouhodobé cíle.

Pak může docházet ke zvyšování kvality života obyvatelstva celého společenství.

2.4. Možné problémy spojené s aplikací Místní agendy 21

1. Formálnost - Místní agenda 21 by měla být používána se skutečným zájmem o zefektivnění fungování organizace. Při jejím formálním zavedení může být prospěšná jen s obtížemi. Udržitelnost by měla být součástí řízení obce, ne jen jeho doplněk.
2. Krátkodobá perspektiva/realizace – každé rozhodnutí je třeba zvažovat z hlediska dlouhodobých dopadů (strategické plánování).
3. Malá/nízká podpora a podcenění práce s veřejností – Místní agenda 21 vyžaduje podíl všech místních činitelů. Nelze se spoléhat na přirozený zájem občanů o kvalitu života. Obec by měla občanské aktivity podněcovat, jít svým odpovědným chováním příkladem, a také podporovat spolupráci různých občanských iniciativ mezi sebou.
4. Nerespektování omezení kapacity životního prostředí – kapacita životního prostředí nepředstavuje pouze zdroje surovin, látek a funkcí potřebných k životu, je třeba také myslet na dopady produkce odpadů a znečištění všeho druhu.

2.5. Další informace k Místní agendě 21

Na níže uvedených odkazech, lze získat další či podrobnější informace k problematice.

Příručka pro mapování kvality místních agend 21. Dostupné na WWW <http://ma21.cenia.cz/repository/nszm_PriruckaKritMA21_DEF.pdf>

Databáze Místních agend 21. Dostupné na WWW <<http://ma21.cenia.cz/>>

Místní Agenda 21. Případové studie z Velké Británie. Zahraniční zkušenosti. Dostupný na WWW <http://www.ceu.cz/edu/odd/publikace/MA21_VB.htm>

Nástroj určený místním samosprávám pro vlastní hodnocení procesů místního udržitelného rozvoje. Dostupné na WWW <<http://www.localevaluation21.org>>

Evropská kampaň za udržitelná města (European Sustainable Cities and Town Campaign). Dostupné na WWW <<http://www.sustainable-cities.org>>

ICLEI - Místní správa pro udržitelný rozvoj, stránky Sekretariátu ICLEI pro Evropu. (International Council for Local Environmental Initiatives). Dostupné na WWW <<http://www.iclei.org>> a <<http://www.iclei-europe.org>>

Pracovní skupina pro místní Agendy 21. Dostupné na WWW <<http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=5925>>

Sledování indikátorů udržitelného rozvoje na místní úrovni (Společné evropské indikátory) iniciativou TIMUR. Dostupné na WWW <<http://www.timur.cz/>>

DataPlán – informační systém pro strategické řízení měst, obcí a regionů (Národní síť zdravých měst). Dostupné na WWW <<http://nszm.ecn.cz/>>

Literatura:

- [1] ČEÚ A KOL. *Průvodce pro místní Agendy 21. Místní Agenda 21. Úvod.* Český ekologický ústav: Praha, 2001. Dostupný na WWW
<http://www.ceu.cz/edu/odd/publikace/MA21_uvod.htm>.
- [2] FRÝDKOVÁ P. *Trvale udržitelný rozvoj města Hodonín.* Masarykova univerzita: Brno, 2006. Bakalářská práce. 55 s.
- [3] KOLEKTIV AUTORŮ. *Metodika pro místní Agendy 21 v České republice.* Kleinwachter: Frýdek-Místek, 2003. 113 s.
- [4] MINISTERSTVO VNITRA. Internetové stránky dostupné na WWW
<<http://www.mvcr.cz>>.
- [5] MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Příručka pro mapování kvality místních agend 21.* Ministerstvo životního prostředí: Praha, 2005. 16 s. ISBN 80-7212-379-3.
- [6] REITSHMIEDOVÁ A KOL. *Místní Agenda 21. Případové studie z Velké Británie.* Český ekologický ústav: Praha, 2000. Dostupný na WWW
<http://www.ceu.cz/edu/odd/publikace/MA21_VB.htm>.
- [7] VAVROUŠEK, J. *Perspektivy lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života.* Olomouc, 1993. Dostupný na WWW
<<http://www.sustainable.cz/josefvavrousek.htm>>.

3. SYSTÉMY A METODY ŘÍZENÍ KVALITY

Kvalitu¹ je možné definovat podle normy ČSN EN ISO 9000:2001 takto: „Kvalita je stupeň splnění požadavků souborem inherentních znaků“. „Požadavkem může být potřeba nebo očekávání, které jsou stanoveny, obecně se předpokládají nebo jsou závazné.“ Tyto požadavky jsou plněny hmotnými výrobky, poskytnutými službami, zpracovanými informacemi, procesy, systémy managementu atd. (normou ČSN EN ISO 9000:2001 jsou souhrnně označovány jako „produkt“).² Kvalita ve veřejné správě může být definována jako³ míra naplňování oprávněných požadavků zákazníků (např. žadatelů na úřadu, účastníků správního řízení atd.) na poskytovanou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji.

Následující text se věnuje vybraným systémům a metodám řízení kvality, které našly uplatnění v organizacích veřejného sektoru.

3.1. Systém řízení kvality na bázi norem ISO řady 9000

Normy ISO⁴ řady 9000 jsou mezinárodní normy přijaté Mezinárodní normalizační společností v roce 1987, v letech 1994 a 2000 byly novelizované. Normy mají univerzální charakter, kladou důraz na systém kontrol a prevenci zabezpečování kvality.

Normy ISO nejsou závazné, ale pouze doporučující. Norma se stává závazným předpisem pro danou organizaci až v okamžiku, když se zaváže aplikovat u sebe systém kvality podle některé z těchto norem. Normy ISO jsou pouze souborem minimálních požadavků na systém jakosti organizace.

Certifikace ISO – formální uznání systému managementu kvality nezávislým orgánem – je procesem nezávislého posouzení shody stávajícího systému managementu kvality v organizaci s požadavky, které jsou stanoveny normou. Certifikát ISO je platný 3 roky, poté dochází k recertifikaci. Certifikace provádějí certifikační místa akreditovaná u národního akreditačního orgánu (v ČR Český institut pro akreditaci).

Základní soubor norem ISO řady 9000 vydaný v prosinci 2000 Mezinárodní organizací pro standardizaci (jsou inovací norem řady ISO 9000 z roku 1994) počítá pouze se čtyřmi standardy. Jejich strukturu znázorňuje obrázek 3.1. Ve veřejné správě jsou nejčastěji využívány normy ISO 9001 (a dále také ISO 14001⁵, která upravuje systém setrnosti k přírodě).

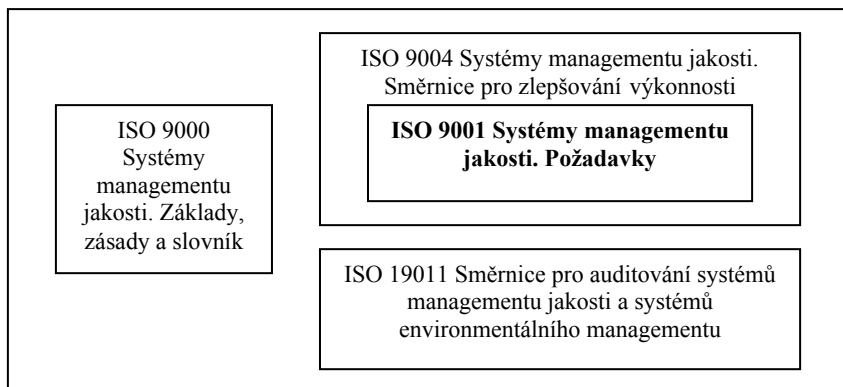
¹ synonymem kvality je jakost

² Nenadál, J., Noskiewičová, D., Petříková, R., Plura, J., Tošenovský, J. 2005. s. 11.

³ Kolektiv autorů (2). 2004. s. 7.

⁴ Zkratka ISO znamená International Organisation for Standardization, tedy Mezinárodní organizace pro standardizaci.

⁵ Mezinárodní normy řady ISO 14 000 byly vytvořeny v roce 1993 a poskytují návod ke koordinovanému přístupu a postupu v oblasti environmentálního systému řízení (EMS) a jeho integrace do celkového systému řízení organizace. Při tvorbě norem ISO 14 000 byla zajištěna návaznost na normy ISO 9000. Důraz je kladen na omezování duplicit ve vedení dokumentace podle norem týkajících se managementu kvality a environmentálního managementu. Více viz např. Nenadál, J., Noskiewičová, D., Petříková, R., Plura, J., Tošenovský, J. 2005. s. 196-209.



Obrázek č. 3.1.: Struktura souboru norem ISO řady 9000 z roku 2000

Pozn.: Normy ISO 9000:2000, ISO 9001:2000 a ISO 9004:2000 byly přijaty v roce 2001 jako ČSN EN ISO 9000:2001, ČSN EN ISO 9001:2001 a ČSN EN ISO 9004:2001. Norma ISO 19011 nebyla doposud vydána jako ČSN (česká technická norma).

Pramen: Nenadál, J.: Měření v systémech managementu jakosti. 2004. s. 25.

Normy ISO řady 9000 jsou založeny na osmi obecných zásadách⁶:

1. **zaměření na zákazníka** – výchozí zásada, její podstatou je poznat současné a budoucí potřeby zákazníků a plnit dodávanými výrobky a/nebo službami jejich požadavky nebo dokonce překonávat jejich očekávání,
2. **vedení** – vedoucí pracovníci mají určovat hlavní směr vývoje jimi řízené organizace a iniciovat, aktivizovat a plně zapojit podřízené pracovníky k dosažení těchto záměrů,
3. **zapojení pracovníků** – pracovníci na všech úrovních organizace jsou důležitým prvkem, který výrazně ovlivňuje kvalitu produktů či služeb,
4. **procesní přístup** – aplikace pojetí rozhodujících činností organizace jako procesů umožňuje efektivněji zabezpečit jejich realizaci a účinněji dosáhnout požadovaného výsledku,
5. **systémový přístup k managementu** – k aplikaci tohoto principu musí organizace definovat svou strukturu procesů v systémech managementu kvality, poznat návaznost těchto procesů a tuto propojenost také deklarovat (např. procesními mapami), poznat i nezávislost některých procesů a jednotlivé procesy popsat v takové míře podrobností, jaká je nutná pro jejich efektivní vykonávání, atd.,
6. **neustálé zlepšování,**
7. **rozhodování na základě faktů,**
8. **vzájemně výhodné dodavatelské vztahy** – úsilí o partnerství.

⁶ Viz např. Veber, J. a kol. 2002. s. 62.

Zavedení ISO v organizaci je možné rozdělit do několika kroků⁷:

1. **Rozhodnutí o přijetí koncepce ISO** – záleží pouze na vrcholovém vedení, jestli si pro svou cestu ke kvalitě vybere koncepci ISO.
2. **Analýza současného stavu** – tým odborníků musí analyzovat to, do jaké míry současná realita v organizaci odpovídá požadavkům norem ISO.
3. **Vzdělávání zaměstnanců** – je nezbytné, aby co největší počet zaměstnanců prošel počátečním vzdělávacím programem, jehož účelem je zejména osvěta, přesvědčení o naléhavosti a smyslu zavedení managementu jakosti.
4. **Popis a dokumentování systému jakosti** – normy ISO vyžadují, aby všechny procesy managementu jakosti v organizaci byly popsány v soustavě dokumentů (často označována jako pyramidová). Cílem je jednoznačně definovat, co, kdo jak, čím a kdy má v systému kvality vykonávat. Jde o naplňování administrativní stránky koncepce ISO. Tato fáze je nejpracnější a často vzbuzuje negativní reakce zaměstnanců.
5. **Prosazení dokumentovaných postupů do praxe** – součástí tohoto kroku by měl být i „ověřovací provoz“ systému kvality alespoň v půlroční periodě, aby mohly být odhaleny všechny zatím nedořešené oblasti.
6. **Běžné působení systému kvality v podniku.**
7. **Další rozvoj systému jakosti.**

3.2. TQM, EFQM, CAF

3.2.1. Zabezpečování kvality ve smyslu TQM

Přístup „Total Quality Management“⁸ (TQM) je filozofií managementu v zajišťování kvality, je systémem principů, koncepcí, metod a nástrojů sloužících k trvalému zlepšování jedinců, procesů a celých organizací. Tato koncepce není nijak svázaná s normami a předpisy, ale je otevřeným systémem, který absorbuje všechno pozitivní, co může být využito pro rozvoj organizace.

Jako některé ze základních principů TQM mohou být uvedeny následující⁹:

- princip orientace na zákazníka,
- princip vedení a týmové práce,
- princip partnerství s dodavateli,
- princip rozvoje a angažovanosti lidí,
- princip orientace na procesy,
- princip neustálého zlepšování a inovací,
- princip měřitelnosti výsledků,

⁷ Nenadál, J., Noskiewičová, D., Petříková, R., Plura, J., Tošenovský, J. 2005. s. 27 – 28.

⁸ Rysy tohoto přístupu lze popsat následovně (viz v Veber, J. a kol. 2002. s. 92):

- total – úplné zapojení všech pracovníků organizace, jak ve smyslu zahrnutí všech činností od marketingu až po servis, tak zapojení všech pracovníků včetně administrativy, ostrahy apod.,
- quality – jde o pojetí jakosti, jak ve směru očekávání zákazníků, tak jako vícerozměrný pojem zahrnující nejen výrobek nebo službu, ale i proces, činnost,
- management – řízení je zahrnuto jak z pohledu strategického, taktického i operativního řízení, tak z pohledu manažerských aktivit – plánování, motivace, vedení, kontroly atd.

⁹ Podle materiálů Evropské nadace pro management jakosti (EFQM), viz Nenadál, J., Noskiewičová, D., Petříková, R., Plura, J., Tošenovský, J. 2005. s. 29 – 30.

- princip odpovědnosti vůči okolí.

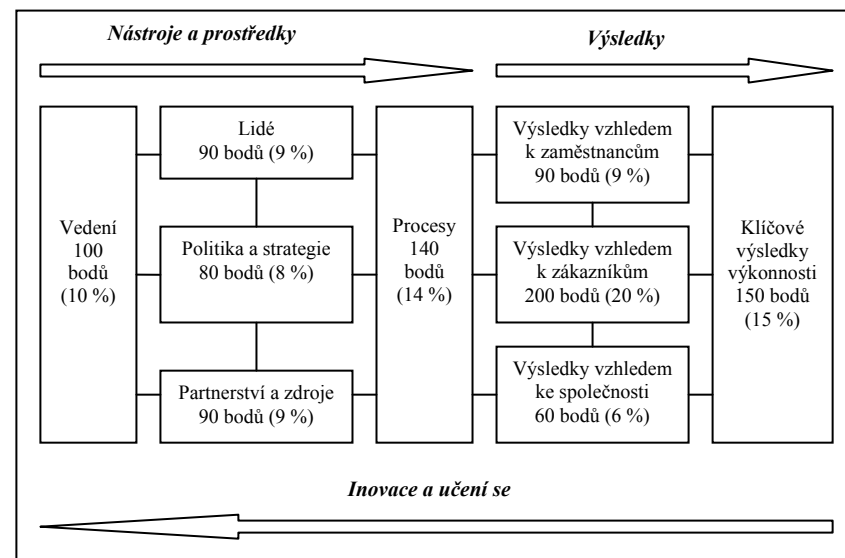
V praxi je TQM aplikováno prostřednictvím různých modelů, jako např. EFQM Modelu excelence, nebo speciálně v organizacích veřejného sektoru modelu CAF.

3.2.2. EFQM Model Excellence

Na principech TQM vyvinula Evropská nadace pro management kvality (EFQM – European Foundation for Quality Management) model, který byl používán pod názvem Evropský model TQM. V průběhu 90. let prošel model zásadní inovací a od r. 1999 se používá pod názvem EFQM Model Excellence¹⁰. Poslední inovací prošel model v r. 2003.

Mezi základní charakteristiky tohoto modelu patří¹¹:

- Oficiální název modelu je: The EFQM Excellence Model. Je zároveň registrovanou značkou.
- Model má 9 hlavních a 32 dílčích kritérií (viz obrázek 3.2.). Procenta, resp. body definují váhu hlavních kritérií.
- EFQM Model Excellence může být aplikován ve všech typech organizací, bez ohledu na jejich procesy, produkty, resp. velikost.
- EFQM Model Excellence rozvíjí definované principy Excelence do podoby konkrétních doporučení co by organizace měly dělat v zájmu dosahování nadprůměrných výsledků výkonnosti.
- Tento model je využíván pro účely posuzování žadatelů o tzv. Evropskou cenu za jakost, pro účely posuzování stavu vyzrálosti systému managementu organizací procesem tzv. sebehodnocení, ale hlavním smyslem modelu je inspirace organizací k dalšímu rozvoji a zlepšování systémů řízení.
- Model je pravidelně přezkoumáván a aktualizován z hlediska jeho komplexnosti a vhodnosti.



Obrázek č. 3.2.: EFQM Model Excellence, verze 2003

Pramen: Nenadál, J., Plura, J., Hutýra, M., Petříková, R.: Základy managementu jakosti. 2005. s. 20

EFQM Model Excellence je v praxi aplikován ve třech základních směrech¹²:

1. slouží jako inspirace pro ty organizace, které hledají cestu ke zdokonalování svých manažerských systémů,
2. je používán jako báze pro oceňování těch firem, které se ucházejí o Evropskou cenu za jakost nebo její národní ekvivalenty (v ČR Cena České republiky za jakost),
3. pro účely tzv. sebehodnocení, tj. systematického a všezahrnujícího procesu odhalování silných stránek a příležitosti ke zlepšování.

3.2.3. Model CAF

Model CAF (Common Assessment Framework) vychází z principů TQM a je odvozen od EFQM Modelu Excellence. Byl vyvinut speciálně pro měření kvality ve veřejné správě, je určen pro všechny složky veřejného sektoru a pro veřejnoprávní organizace na národní, regionální a místní úrovni. Český název pro tento model je „Společný hodnotící rámec“.

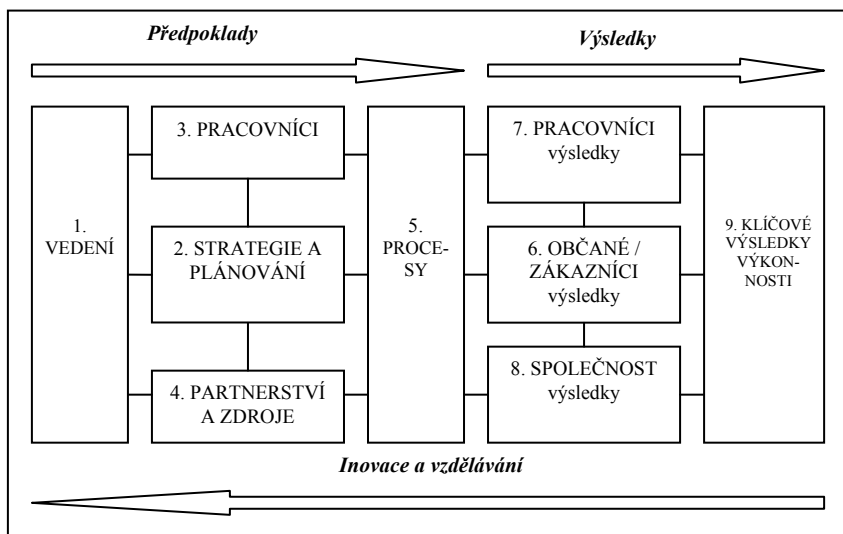
První verze modelu CAF byla představena v roce 2000 v Lisabonu na První konferenci kvality ve veřejné správě, v roce 2002 byl model zjednodušen a zlepšen. K posledním změnám došlo v průběhu září 2005 – června 2006, nová podoba modelu byla představena v roce 2006 na Čtvrté konferenci kvality ve veřejné správě v Tampere.

Základní struktura modelu CAF vychází z EFQM modelu a je znázorněna na obrázku 3.3.

¹⁰ Jako excelence je chápáno vynikající působení v oblasti řízení organizací a dosahovaných výsledcích vycházející ze zvládnutí principů TQM.

¹¹ Nenadál, J., Plura, J., Hutýra, M., Petříková, R. 2005. s. 139.

¹² Nenadál, J., Noskiewiczová, D., Petříková, R., Plura, J., Tošenovský, J. 2005. s. 31.



Obrázek č. 3.3.: Model CAF

Pramen: Kajml, P.: Model CAF a jeho budoucnost. 2006.

CAF představuje podrobný program organizace. Zahrnuje všechny aspekty, které musí být zohledněny při řádném řízení organizace za účelem dosažení uspokojivých výsledků. Všechny tyto prvky byly vyjádřeny devíti kritérii, z nichž pět se týká předpokladů pro dosahování výsledků a čtyři se týkají výsledků samotných. Tato kritéria byla dále rozvinuta na operační úrovni pomocí konkrétních dílčích kritérií a ty z jednotlivých příkladů otázek (indikátorů)¹³. Dílčí kritéria použije skupina pracovníků pro hodnocení organizace.

Model CAF poskytuje¹⁴:

- hodnocení založené na důkazu,
- prostředek pro dosažení shody ve směru řízení a konsenzu v tom, co je zapotřebí udělat pro zlepšení organizace,
- hodnocení podle souboru kritérií, která byla ve velké míře přijata v celé Evropě,
- prostředky pro měření pokroku v čase prostřednictvím pravidelného sebehodnocení,
- vazbu mezi cíli a podpůrnými strategiemi a procesy,
- prostředek pro zaměření zlepšovacích aktivit tam, kde je to nejvíce zapotřebí,
- příležitost pro prosazování a sdílení dobré praxe v různých oblastech organizace a s jinými organizacemi,
- prostředek pro vytváření nadšení mezi pracovníky, a to jejich zapojením do procesu zlepšování,

¹³ Více ke kritériím viz např. Společný hodnotící rámec (model CAF), Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení. 2005.

¹⁴ Kolektiv autorů (3). 2005. s. 8 – 9.

- příležitost pro nalezení pokroku a vynikajících úrovní úspěchu,
- prostředek pro začlenění různých iniciativ v oblasti kvality do běžných činnosti organizace.

V porovnání s EFQM modelem je CAF jednodušším modelem. Je vhodný zejména k tomu, aby si organizace udělala základní představu o svém fungování. Organizace má možnost zvolit i složitější formu, CAF má tu výhodu, že je s modelem EFQM kompatibilní a může proto pro organizaci představovat první krok k managementu kvality. CAF je ve veřejném vlastnictví a je zdarma. Organizace mohou tento model použít, jakkoli chtějí.

Pro aplikaci modelu CAF¹⁵ je potřebné získat závazek vedení. Aplikace probíhá na základě sebehodnocení provedeného organizací. Za tímto účelem se vytvoří sebehodnotící skupina, která provede hodnocení organizace podle kritérií CAF. Skupina musí být vzhledem k organizaci reprezentativní a nesmí být příliš velká. Většinou bývá 8-10-členná. Každý člen by měl sám chtít být součástí hodnotící skupiny. Skupina musí projít školením, aby získala představu o samotném modelu i o tom, jak si sebehodnocení představují vedoucí v jejich organizaci, seznámí se s cíli, kterých má být dosaženo.

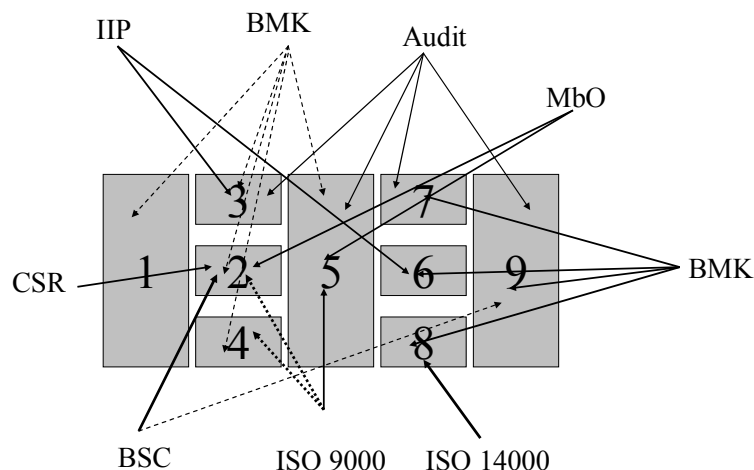
Slovo „hodnocení“ samo o sobě vyvolává odpor, proto by na školení měli být přizváni i další pracovníci, aby nedošlo k mylnému chápání hodnocení, aby zaměstnanci nechápali hodnocení jako útok proti jejich práci. Zaměstnanci budou poskytovat hodnotící skupině potřebné informace, proto je důležitá jejich zainteresovanost.

Během přípravy sebehodnocení může organizace využít odbornou pomoc externího poradce, specialisty. Jeho pomoci může být využito např. k proškolení hodnotící skupiny nebo zaměstnanců nebo při fázi samotného hodnocení, kdy může představovat nezaopatřené pozorovatele.

Hodnocení je nutné opakovat, ovšem určit ideální interval je těžké, je třeba ponechat dostatek času na řádnou realizaci zlepšovacích projektů, k jejichž identifikaci může CAF sloužit. Nejčastěji se uvažuje o intervalu jednoho nebo dvou let.

Model CAF může sloužit jako „most“ mezi různými metodami používanými v managementu kvality, viz obr. 3.4. Zejména může být získaných informací využito pro benchmarking.

¹⁵ Více k aplikaci a praktickým příkladům pro samosprávné úřady viz např. PŮČEK, M. a kol. Společný hodnotící rámec (CAF). Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech – soubor příkladů. 2005.



Obrázek č. 3.4.: Model CAF jako „most“ mezi metodami

Pozn.: BMK – Benchmarking, BSC – Balanced Scorecard, CSR – Charty pro občany nebo služby, IIP – Investoři do lidí, MbO – řízení na základě cílů

Pramen: Staes, P., Thijs, N.: Management kvality – součást evropské agendy. 2005. Upraveno.

3.3. Benchmarking

Benchmarking patří mezi metody řízení kvality organizace. Může být definován následovně¹⁶: „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.“ Je to metoda zlepšování sebe sama učením se od druhých. Benchmarking je neustále pokračující činnost, snažící se nalézt nejlepší praktické postupy uvnitř organizací s podobnými funkcemi a jejichž smyslem je dosáhnout lepších výkonů ve vlastní organizaci.¹⁷ Benchmarking je další z metod, které vznikly pro potřeby soukromého sektoru a časem byly přejaty i organizacemi veřejného sektoru.

Benchmarking je možné využít pro snížení nákladů (zvýšení efektivity) nebo pro zlepšení kvality poskytovaných služeb.

Mezi výhody benchmarkingu patří.¹⁸

- benchmarking zvyšuje efektivitu fungování organizace, zejména tím, že určuje kde jsou náklady organizace vyšší než v jiných organizacích a proč tomu tak je,
- umožňuje najít vlastní strategické výhody a zaměřit se na ně,
- identifikuje objektivní ukazatele, pomocí kterých lze měřit vlastní výkonnost a produktivitu,
- přináší nové myšlenky a umožňuje předávání a sdílení zkušeností,
- pomáhá zjistit přání klientů a dalších zainteresovaných stran,
- umožňuje získat informace, které by jinak organizace zjistila pouze náhodou nebo vůbec. Na základě získaných poznatků je možné získávat podněty k vlastnímu zlepšení.

Samozřejmě i při aplikaci benchmarkingu lze narazit na problémové oblasti, kterými jsou:

- Benchmarking je dlouhodobý a kontinuální proces, náročný na čas, finanční a personální zdroje. 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. U územní samosprávy tato připomínka ovšem zřejmě nemá opodstatnění.

Benchmarking lze využít v různých oblastech, pro srovnání mohou být uplatněny různé přístupy, můžeme tedy rozlišit několik typů benchmarkingu:

- **Strategický benchmarking** – organizace chce kompletně zlepšit činnost v celé své struktuře. Dochází k průzkumu dlouhodobých strategií a přístupů, které by mohly organizaci napomoci k dosažení hlavního cíle a to je úspěšnosti.
- **Výkonový benchmarking** – srovnání organizace v oblasti provádění výkonů s jinými organizacemi, které tvoří společně stejný sektor ekonomiky.
- **Procesní benchmarking** – tento typ se využívá pro zlepšení v oblasti procesů a činnosti v určité oblasti. Pro srovnání jsou využívány organizace, které zajišťují podobné služby a jejich výsledky vykazují lepší praktické postupy.
- **Funkční (druhový) benchmarking** – jde o srovnání s organizacemi, které jsou vybrány z různých oblastí, různých sektorů. Cílem tohoto druhu benchmarkingu je zlepšení obdobných funkcí nebo užívaných postupů.
- **Vnitřní benchmarking** – zkoumá různé subjekty, které jsou součástí jedné organizace. Kladnou stránkou je snadná dostupnost veškerých informací a možnost vytvořit určitý standard. Možným negativem je, že z tohoto druhu srovnání většinou nevzejdou nějaká radikální řešení. Tento druh benchmarkingu lze použít pouze u větších organizací.
- **Vnější benchmarking** – realizuje se prostřednictvím srovnání s nějakou jinou organizací, která je vně původní organizace. Je ale důležité rozpoznat, co je dobré

¹⁶ Nenadál, J. 2004. s. 132.

¹⁷ Kolektiv autorů (1). 2004. s. 5.

¹⁸ Hrabalová, S., Klímová, V., Nunvářová, S. 2005. s. 71.

od ostatních organizací převzít a co je např. v jiné organizaci pro kvalitní službu aplikovatelné, ale není aplikovatelné v jiné organizaci.

- **Mezinárodní benchmarking** – jde o mezinárodní srovnání mezi organizacemi z různých zemí, které poskytují služby nadnárodní povahy.

Benchmarking představuje kontinuální, neustále se opakující proces. V rámci tohoto procesu je možné identifikovat určité kroky, např. organizace OMBI¹⁹ popisuje benchmarkingový cyklus v sedmi krocích²⁰:

- 1) Výběr činností/oblastí pro benchmarking,
- 2) vypracování profilů služeb – získat o službě relevantní informace,
- 3) sběr a analýza dat o výkonu,
- 4) stanovení pásma výkonu – stanovit si dobré a ještě přijatelné výkony a stanovit kritéria, která toto pásmo charakterizuje,
- 5) identifikace nelepších postupů – preferovaných metod poskytovaných služeb,
- 6) vypracování strategií pro porovnávání – postupu, pro následné srovnání,
- 7) vyhodnocení výsledků a procesů – monitorování nového, již zavedeného postupu, kvůli zjištění, zda došlo k zlepšení.

Klíčovou otázkou je i to, zda organizace chce uskutečňovat nějaké změny. Potom by měly být zpracovány alespoň 2 alternativní scénáře popisující, jak se bude situace vyvíjet beze změn resp. při realizaci projektu, který by převzal a aplikoval co největší množství zjištěných nejlepších přístupů.

Benchmarking by neměl být jednorázovou akcí, ale kontinuálním procesem. Jenom tak může být dosaženo trvalých účinků.

Literatura:

- [1] BRIŠ, P. *Management kvality*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2005. 213 s. ISBN 80-7318-312-9.
- [2] EFQM. *Introducing Excellence: using the EFQM Excellence Model to improve performance*. ISBN 90-5236-072-3. Dostupné na WWW <http://www.efqm.org/uploads/introducing_english.pdf>.
- [3] HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 131 s. ISBN 80-210-3679-6.
- [4] KAJML, P. *Model CAF a jeho budoucnost*. 2006. Dostupné na WWW <<http://www.mepco.cz/data/Model%20CAF%20a%20jeho%20budoucnost.ppt#32>>.
- [5] KOLEKTIV AUTORŮ (1). *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 80 s. ISBN 80-239-3933-5.
- [6] KOLEKTIV AUTORŮ (2). *Řízení procesů výkonu státní správy (Případová studie Vsetín)*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 160 s. ISBN 80-239-4098-8.

¹⁹ The Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative, <http://www.ombi.ca>

²⁰ Více viz např. Kolektiv autorů (1). 2004.

- [7] KOLEKTIV AUTORŮ (3). *Společný hodnotící rámec (model CAF), Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení*. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2005. 62 s. ISBN 80-02-01704-8.
- [8] MATĚJKOVÁ, R. *CAF – jakost ve veřejné správě*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Brno, 2006.
- [9] NEMEC, J. MERIČKOVÁ, B. ŠUMPÍKOVÁ, M. „Public-private-civil mix“: nástroj zvyšování efektivnosti veřejných výdavkových programů. IX. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. V: Book of Abstracts, Oeconomica, Praha: 2004. str. 37. ISBN 80-245-0677-7.
- [10] NENADÁL, J. *Měření v systémech managementu jakosti*. Praha: Management Press, 2004. 335 s. ISBN 80-7261-110-0.
- [11] NENADÁL, J., NOSKIEVIČOVÁ, D., PETŘÍKOVÁ, R., PLURA, J., TOŠENOVSKÝ, J. *Moderní systémy řízení jakosti. Quality management*. Praha: Management Press, 2005. 284 s. ISBN 80-7261-071-6.
- [12] NENADÁL, J., PLURA, J., HUTYRA, M., PETŘÍKOVÁ, R. *Základy managementu jakosti*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2005. 145 s. ISBN 80-248-0969-9.
- [13] PŮČEK, M. a kol. *Společný hodnotící rámec (CAF). Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech – soubor příkladů*. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2005. 125 s. ISBN 80-02-01749-8. Dostupné na WWW <www.npj.cz/publikace_get.asp?id_14=90>.
- [14] Q1. *Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha: ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 160 s. ISBN 80-239-4099-6.
- [15] Q2. *Sborník příspěvků 2. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha: ministerstvo vnitra České republiky, 2005. 184 s. ISBN 80-239-6156-X.
- [16] RUSSELL, R. S., TAYLOR III., B. W. *Operations Management. Quality and Competitiveness in a Global Environment*. John Wiley & Sons, 2006. 880 s. ISBN 0-471-69209-3.
- [17] RYŠÁNEK, P. *Evropský pohled na kvalitu – cesta k excelenci*. In *Moderní řízení* č. 11, roč. 2003. ISSN 1213-7693. Dostupné na WWW <http://modernirizeni.ihned.cz/3-13627550-Evropsk%FD+pohled+na+kvalitu-600000_d-40>.
- [18] STAES, P., THUIS, N. *Management kvality – součást evropské agendy*. In Q1. *Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha: ministerstvo vnitra České republiky, 2004. ISBN 80-239-4099-6. s. 98-108.
- [19] VEBER, J. a kol. *Management kvality, environmentu a bezpečnosti práce*. Praha: Management Press, 2006. 360 s. ISBN 80-7261-146-1.
- [20] VEBER, J. a kol. *Řízení jakosti a ochrana spotřebitele*. Praha: Grada Publishing, 2002. 164 s. ISBN 80-247-0194-4.

4. ROZPOČTOVÉ VÝHLEDY

Rozpočtový výhled je využíván k doplnění informací, které přináší roční rozpočet, o víceletý pohled na hospodaření obce. To umožňuje nahradit ad hoc řešení a improvizaci při řešení problémů hospodaření obce stanovením dlouhodobých priorit a cílů rozvoje obce a jejich provázáním s dostupnými finančními zdroji obce. Pomáhá přijímat a realizovat rozhodnutí orgány samosprávného celku, neboť jsou díky jeho využití zřejmě jejich dopady na jeho hospodaření.

Jedná se o finanční dokument, který informuje o příjmech a výdajích samosprávného celku v horizontu několika let. Zohledňuje i dlouhodobější závazky samosprávného celku a způsob jejich úhrady či dlouhodobější pohledávky a jejich návratnost. Vypovídá o zdrojích realizovaných investičních akcí, ale i příjmech a výdajích souvisejících s tím, že je investice uvedena do provozu. Právně je tento nástroj finančního řízení a plánování v ČR zakotven od roku 2001 v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů¹. Některá města ho však využívala již i v předchozích letech.

4.1. Přínosy využívání rozpočtových výhledů obcemi

Co může zavedení rozpočtového výhledu samosprávnému celku přinést? Proč věnovat energii a prostředky jeho připravování, schválení, realizaci a kontrole jeho plnění?

Zkušenosti s využitím víceletého rozpočtování na úrovni samosprávných celků jak v zahraničí tak v České republice ukazují, že mezi hlavní přínosy tohoto nástroje patří:

- **Zlepšení strategického a dlouhodobého plánování.** Při vytváření rozpočtového výhledu jsou zastupitelé nuceni definovat dlouhodobé priority a cíle rozvoje obce, protože rozhodování o realizovaných výdajích a očekávaných příjmech obce se děje v dlouhodobějším horizontu. Stejně tak jsou k stanovení dlouhodobějších priorit nuceni vedoucí jednotlivých odborů obce. Na druhou stranu existence rozpočtového výhledu a jeho provázanost se strategickým plánem zrealizuje obsah strategického plánu, protože rozpočtový výhled vytváří jeho finanční rámec. Dává do souvislosti cíle a opatření strategického plánu se zdroji obce. Ukazuje, za jakých podmínek jsou aktivity plánované ve strategickém plánu realizovatelné. Dochází k propojení stanovených cílů rozvoje obce a rozpočtového procesu. Tím dochází ke zvýšení transparentnosti a účinnosti vynakládání prostředků, které má obec k dispozici.²

¹ Jedná se o zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (v platném znění), který rozpočtový výhled definuje jako pomocný nástroj pro střednědobé finanční plánování rozvoje hospodářství územního samosprávného celku. Vymezuje, že rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.

² Ze zkušeností některých českých měst vyplývá, že zavedení rozpočtového výhledu doprovázelo uplatnění takových postupů a metod řízení, které podporují rozhodování v dlouhodobějším horizontu – definice priorit rozvoje města, plánování na delší období, zpracování analýz majetku

- **Udržení fiskálního zdraví.** Rozpočtový výhled poskytuje informace o finančních dopadech zamýšlených opatření a politik obce, a tím vytváří víceletý finanční rámec pro rozhodování města. Je využíván zejména **pro řízení přijatých závazků**, neboť zobrazuje schopnost obce tyto závazky v budoucnosti splácet. V této souvislosti slouží také při **rozhodování o prioritách a rozsahu investičních aktivit** v následujících letech. Tím, že je pro hodnocení rozhodnutí města uplatňován víceletý pohled na jeho hospodaření, dochází ke zviditelnění některých rizik, která tato rozhodnutí provází a která nezachytí rozpočet sestavovaný pouze na jeden rozpočtový rok. Město se pak může na tato rizika připravit, případně se rozhodnout je vůbec nepodstupovat. Rozpočtový výhled tak podporuje zachování finančního zdraví obce a dlouhodobou vyrovnanost jejího rozpočtového hospodaření.

Jako další přínosy využívání rozpočtového výhledu bývají uváděny:

- **Úspora času věnovaného pracím na rozpočtu.** Přejít od ročního rozpočtování k víceletému horizontu rozpočtování znamená zpravidla zvýšení času stráveného přípravou rozpočtového výhledu, neboť je vytvářena podoba tohoto dokumentu. Pokud je rozpočtový výhled reálný a je začleněn do rozpočtového procesu obce, dochází v dalších letech ke snížení úsilí zaměstnanců věnovaného přípravě ročního rozpočtu, neboť mohou z rozpočtového výhledu při přípravě rozpočtu vycházet.
- **Zaměření se na hodnocení výkonů.** Víceletý charakter rozpočtování umožňuje jak politickým představitelům, tak zaměstnancům obce změnit způsob rozhodování a opustit přístup, kdy se rozhoduje o detailech a jednotlivých položkách rozpočtu a nahradit ho rozhodováním o realizovaných politikách a programech, jejich cílech a výstupech a s tímto pohledem řídit finanční zdroje obce.³
- **Omezení vlivu jednorázových příjmů a krátkodobých dotací.** Tyto příjmy jsou nahlíženy v rámci víceletého rozpočtu, kdy je zřejmá jejich krátkodobost. Představitelé obce si pak tuto krátkodobost uvědomují a mají možnost hledat případné alternativní zdroje financování a jimi nahradit tyto jednorázové příjmy a krátkodobé dotace či hledat řešení na výdajové straně rozpočtu obce.

Nakolik bude využívání rozpočtového výhledu pro obec přínosné, závisí zejména na tom, zda jeho implementaci provází následující skutečnosti. Obec by měla mít vyjasněn účel využívání tohoto nástroje. Tedy má vlastní **záměr, proč vlastně rozpočtový výhled sestavuje**, k čemu jí má tento nástroj sloužit.

Důležité je také **provázání rozpočtového výhledu se strategickým plánem rozvoje obce** a s dalšími nástroji, které obec při svém řízení využívá. S tím souvisí také **vyjádření priorit a cílů rozvoje obce**, a to jak pro celou organizaci, tak pro její části, neboť víceletý rozpočet vytváří finanční rámec pro dosažení těchto priorit a cílů.

Neméně významnou roli hraje **podpora procesu realizace rozpočtového výhledu**, a to jak ze strany zaměstnanců, tak ze strany politických reprezentantů obce. Podpora ze

a jeho zbytnosti, analýzy kalkulace nákladů na jednotlivé služby a faktorů, které je ovlivňují, apod.

³ K tomu přispívá, pokud zavedení rozpočtového výhledu provází vytvoření systému finančních a zejména výkonových ukazatelů úspěšnosti, realizace jednotlivých programů obce.

strany pracovníků obce je nutná proto, aby byly zavedeny postupy a metody, které celý proces podpoří, a také proto, aby tyto postupy nebyly uplatňovány jen formálně, ale aby skutečně podporovaly využívání rozpočtového výhledu. Ze strany zastupitelů je podpora potřebná k tomu, aby byl obsah rozpočtového výhledu reálný a do určité míry pro hospodaření obce i závazný. To znamená, aby se z jeho priorit vycházelo při sestavování ročního rozpočtu, aby tyto priority byly při činnosti obce skutečně sledovány.

Vedle těchto tří aspektů uplatnění víceletého rozpočtu je samozřejmě významná **tvorba jeho obsahu**, tedy vlastní způsob rozpočtování, metody a postupy používané pro tvorbu odhadů, které rozpočtový výhled obsahuje, a **forma zpracování**⁴ rozpočtového výhledu. To, jestli využití rozpočtového výhledu bude provázet i úspora času při pracích na ročním rozpočtu, ovlivňuje jeho **zapojení do rozpočtového procesu**⁵.

4.2. Jak podpořit zavedení rozpočtového výhledu do praxe

Zavedení rozpočtového výhledu do praxe si zpravidla vyžádá vytvoření některých nových postupů, které neexistovaly v době řízení financí obce pouze na základě ročního rozpočtu. Jedná se zejména o postupy spjaté s víceletým charakterem výhledu, které řeší schvalování a změny výhledu v průběhu období, na které byl sestaven. Zavedení těchto postupů by mělo vycházet z analýzy současného rozpočtového procesu obce ve vztahu k chystanému zavedení rozpočtového výhledu.

Při přechodu z ročního rozpočtování na rozpočtování využívající i rozpočtový výhled je možné vycházet z následujících oblastí, které úspěšnou realizaci rozpočtového výhledu ovlivňují⁶:

- Jsou jasně definované dlouhodobé priority a cíle ve vztahu k rozvoji obce.
- Jsou jasně formulovány rozpočtové metody a postupy.
- Existují procesy rozpočtové kontroly.
- Jsou jasně definované víceleté projekty a zabezpečované služby včetně jejich provozních, případně kapitálových výdajů.
- Obec využívá nástrojů dlouhodobého strategického a finančního plánování.
- Existuje metodika tvorby odhadů budoucích příjmů a výdajů obce.
- Jsou zavedeny postupy, které zabezpečují informování o průběhu realizace obecních politik.
- Víceletý rozpočet je přijímán ve srozumitelné formě.
- Víceletý rozpočet je zpracován odděleně pro běžnou a kapitálovou část rozpočtu.
- Víceletý rozpočet je zpracován variantně.

⁴ Formou zpracování rozpočtového výhledu se rozumí jeho srozumitelné zpracování jakožto dokumentu. Znamená to např. že tabulková část je doplněna srozumitelnými komentáři, je oddělen běžný a kapitálový rozpočet, je zvolena taková struktura příjmů a výdajů rozpočtového výhledu, která čtenáři dokumentu přináší informace o hospodaření obce a pod.

⁵ Pod pojmem zapojení rozpočtového výhledu do rozpočtového procesu máme na mysli např. to, zda jsou oba dokumenty schvalovány na stejném zasedání zastupitelstva obce, zda je plnění rozpočtového výhledu hodnoceno a rozpočtový výhled je v průběhu období na něž je připraven měněn, zda se při zpracování rozpočtu vychází z rozpočtového výhledu a pod.

⁶ Zpracováno na základě Guajardo, S. 2000.

Tyto skutečnosti podporují přípravu různých dokumentů dlouhodobého plánování obce a vytváří propojení mezi těmito dokumenty a rozpočtovým výhledem. Usnadňují také zavádění rozpočtového výhledu do praxe a pomáhají při přípravě rozpočtu a rozvojových politik obce.

Otázkou také je, zda rozpočtový výhled bude obsahovat určitou rezervu ke krytí neočekávaných výdajů, v jaké výši bude tato rezerva vytvářena a v jakých případech bude použita ke krytí neočekávaných výdajů.

Spolu s připravovanými změnami v jednotlivých postupech je také vhodné zavést nový systém sběru potřebných informací pro sestavení víceletého rozpočtu. To může znamenat vytvoření nových dotazníků a zavedení nového software na zpracování rozpočtového výhledu. Někdy i velmi malá změna může vést k ušetření času věnovaného rozpočtování a zlepšit rozpočtový proces.⁷

Rozhodnutí přijatá v uvedených oblastech by se měla promítnout do změny metodiky rozpočtování v obci, na jejímž přijetí by se měli podílet zaměstnanci, kteří se účastní přípravy, realizace a vyhodnocování rozpočtu. Oni budou zajišťovat uplatňování metodiky v praxi, a proto bude záležet na nich, zda budou změny skutečně realizovány. Vedle toho také velmi dobře znají rozpočtový proces.

4.2.1. Metody ovlivňující kvalitu zpracování rozpočtového výhledu

Na základě zkušeností s tvorbou a uplatněním rozpočtových výhledů můžeme vymezit tři oblasti metod a postupů, jejichž znalost a využívání umožní obcím kvalitněji zpracovat rozpočtový výhled. Jedná se o:

- metody střednědobého prognózování,
- rozpočtové postupy podporující víceleté rozpočtování,
- výkonově orientované rozpočtování.

4.2.1.1. Metody střednědobého prognózování

Odhad budoucích příjmů a výdajů je problémovou oblastí v procesu víceletého rozpočtování, jak vyplývá z mezinárodních zkušeností, ale i z výsledků šetření na úrovni měst v ČR.

Metody střednědobého prognózování jsou využívány pro tvorbu odhadů budoucích příjmů a výdajů v horizontu budoucích dvou až pěti let. Na základě těchto odhadů je možné poznat případná rizika, která vyplývají ze současné politiky obce, a přijmout včas nápravná opatření, která umožní těmto rizikům předcházet. To znamená, že na základě výstupů těchto metod jsou činěna politická rozhodnutí o podobě rozpočtového výhledu.

Při tvorbě předpovědí je vhodné využívat více scénářů. Stejně jako na národní úrovni mohou předpovědi vycházet pouze z již schválených výdajů a mandatorních výdajů (tzv. pasivní scénář). Vedle toho je užitečné zpracovat i scénář, který pracuje s náklady

⁷ Při zavádění víceletého rozpočtování v City of Auburn se velmi osvědčilo, že údaje o jednotlivých rozpočtových letech byly uváděny v jednom formuláři, místo aby pro každý rok byl používán formulář jiný. Tato jednoduchá změna významně usnadnila analýzy požadavků jednotlivých oddělení na rozpočtové zdroje a přípravu vlastního rozpočtového dokumentu. Viz Jackson. 2002. s. 27.

návrhů, u kterých je pravděpodobné, že je zastupitelé schválí v následujících letech. Tak může obec získat alespoň dva pohledy na svou budoucí ekonomickou situaci a podle výsledku těchto předpovědí upravit realizované politiky, aby se vyhnula případným ekonomickým problémům.

Pro střednědobé prognózování příjmů a výdajů jsou využívány různé metody. Tyto metody se liší zejména v tom, jak jsou komplexní, v nákladech, které odhadování příjmů a výdajů vyžaduje, a samozřejmě v kvalitě a přesnosti informací, které poskytují. Zpravidla je žádoucí využívat při odhadu budoucích příjmů a výdajů kombinaci těchto metod. Přitom každá má určité výhody a rizika.

Expertní metoda:

Odhady příjmů a výdajů tvoří expert, popř. tým expertů, na základě svých zkušeností a znalostí o podmínkách místní ekonomiky a rozpočtovém systému dané obce. Pokud je odhad tvořen jedním expertem, jedná se zpravidla o zaměstnance obce, který rozumí systému financování obce a má s ním již určité zkušenosti. Na druhé straně může tento zkušený pracovník vytvořit smysluplné a přesné odhady příjmů a výdajů bez toho, že by využíval nějaký formalizovaný model. Využívá přitom svých dobrých znalostí systému příjmů obce a je schopen si opatřit i další podstatné informace.

Odhady může vytvářet i skupina expertů při panelové diskusi. Členy této skupiny jsou zpravidla lidé, kteří jsou obeznámeni s fungováním místní ekonomiky. Může se jednat o významné místní podnikatele, ekonomy bank, ekonomy státních úřadů a vedení města. Ti mohou několikrát ročně diskutovat o trendech ve vývoji místní ekonomiky a očekávaných vlivech na příjmovou stránku obce.

Výhodou užití této metody je její relativně nízká nákladnost a získané odhady mohou být stejně přesné jako při užití více komplexních modelů.⁸ Dalším přínosem může být i to, že volení zástupci obce vidí takovou projekci jako více reálnou a místní podnikatelé získají představu o ekonomických problémech, které obec řeší. Nevýhody této metody spočívají zejména v tom, že může být problematické určit, z jaké příčiny byly předpovědi přesné, či proč se experti ve svých odhadech mýlili. Při využití expertní metody je problematické předvídat důsledky změn zapříčiněných vnějšími faktory. Tato metoda je zpravidla méně přesná v dlouhodobějším časovém horizontu.

Techniky časových řad⁹:

Některé příjmy a výdaje mohou být předvídané pomocí metod časových řad a časových trendů. Tyto metody vychází z minulých hodnot příjmů či výdajů jakožto základny pro tvorbu budoucích odhadů. Na základě analýzy minulého vývoje, kdy historické hodnoty mohou mít pro tvorbu budoucích odhadů různou váhu, se vytváří budoucí trend vývoje vybraných položek rozpočtu obce. Využívá se přitom matematického aparátu. Jednotlivé metody se liší ve své komplexitě a požadavcích na používaná data. Při jejich využívání jsou zpravidla ignorovány jiné faktory než faktor času.

⁸ Viz Aronson, R. J., Schwartz E. 2004. s. 108.

⁹ Více k této problematice viz např. Hindls, R., Hronová, S., Seger, J. 2003.

Tyto metody jsou relativně snadno uchopitelné pro jejich uživatele a mohou pomoci rychle vytvořit krátkodobé předpovědi. Nikdy však nepředpoví změnu dosavadního trendu. To znamená, že neberou v úvahu změny v místní ekonomice. Jejich výstupem je pouze snížení či zvýšení příjmů či výdajů během periody, na kterou je projekce sestavena. Komplexnější metody jsou často značně náročné na používaná data (např. ARIMA model).¹⁰ Nevýhodou tohoto přístupu je zejména to, že není při tvorbě předpovědi schopen zohlednit účinky ekonomických a politických změn.

Deterministické techniky¹¹:

Vychází ze znalosti vztahů mezi jevy, které ovlivňují výši příjmů či výdajů obce. Vytváří potom předpovědi jejich budoucího vývoje a odhadují dopady na příjmy či výdaje rozpočtu obce. Uvažují budoucí vývoj podmínek, od kterých se proměnná odvíjí. Do tvorby předpovědi může vstupovat narozdíl od předchozí metody i několik proměnných. Například pokud chce město odhadnout příjmy, které mu poplynou z provozu nového plaveckého bazénu, bude vycházet z průměrného počtu návštěvníků za den a výše vstupného. Předpověď může zpřesnit tím, že bude znát sezónní odlišnosti v návštěvnosti v průběhu roku. Obdobně mohou být předvídané dopady na stranu výdajů se znalostí nákladů na provoz zařízení.

Zpravidla se vychází z předpokladu úrovně zabezpečené služby a další předpoklad uvádí kombinaci zdrojů k zabezpečení jednotky služby. Někdy je namístě se nezabývat průměrnými hodnotami, ale hodnotami mezními. Např. pokud se desetitisícové město rozhodne vybudovat ve své okrajové části, která má 2 500 obyvatel, další středisko sběru odpadu, neznamená to, že náklady budou čtvrtinové, jako na výstavbu a zařízení prvního střediska. Mohou být i ve stejné výši. Tato metoda je vhodná zejména pro předpovědi výše výdajů, neboť zajišťuje, že předpovědi výdajů jsou realistické a odpovídají realizovaným politikám obce.

V každém případě by tvůrci předpovědi měli důkladně zkoumat předpoklady, z kterých předpověď vychází.

Ekonometrické prognózování:

Tato metoda je založena na kombinaci poznatků ekonomické teorie a statistických metod. Ekonometrický model je založen na projekcích vztahů mezi chováním různých veličin. Odvozuje se z teoretických předpokladů, a proto je možné při předpovědi hodnotit jejich vhodnost či selhání a poznat jejich příčiny.¹² Ekonometrický model pracuje s proměnnými, které ovlivňují výši příjmů a výdajů, a vyjadřuje dopady jejich změn. Velmi často je pro tvorbu odhadů příjmů a výdajů využívána metoda regresní analýzy.¹³

Tato metoda je založena na několika základních krocích.¹⁴

¹⁰ K této problematice viz např. Artl, J. 1999.

¹¹ Více viz např. Reddick, Ch. G. 2004.

¹² Viz Aronson, R. J., Schwartz, E. 2004. s. 115.

¹³ Jedná se o standardní statistickou metodu. Viz např. Hindls, R., Hronová, S., Seger, J. 2003.

¹⁴ Aronson, R. J., Schwartz E. 2004. s. 111.

1. Určit pro danou položku příjmů či výdajů, které proměnné jsou vhodné proto, aby byly zvoleny za nezávislou proměnnou (příčinnou proměnnou).
2. Získat historická data pro danou položku příjmů či výdajů a pro hodnoty zvolené proměnné.
3. Odhadnout statistický vztah mezi závisle proměnnou a nezávisle proměnnou.
4. Získat předpověď vývoje nezávisle proměnné, aby pomocí ní mohl být předvídan budoucí vývoj příjmů či výdajů.
5. Vložit tyto předpokládané hodnoty do regresní analýzy a pomocí ní získat odhady požadovaných položek příjmů či výdajů.

Tato metoda je vhodná zejména pro předpovědi výše příjmů.

Výhodou této metody je skutečnost, že umožňuje definovat několik nezávisle proměnných, které predikci ovlivňují, a odhady provádět např. za předpokladu, že se mění pouze jedna z nich a ostatní zůstávají konstantní. To umožňuje analyzovat dopady vládních politik. Vedle toho je však možné, aby se měnily všechny proměnné, ze kterých projekce vychází. Protože se jedná o statistickou metodu, umožňuje určit, zda je pozorovaná závislost mezi proměnnými ve skutečnosti statisticky významná. Také je možné rozhodnout, zda je vazba mezi proměnnými dostatečně stabilní, aby bylo možné provést odhady místních příjmů.

Při využívání této metody je třeba zvažovat řadu faktorů, které mohou mít vliv na výsledky analýzy. Při práci s daty je třeba zhodnotit podmínky, ze kterých hodnoty vychází a neměnit metodiku jejich sběru. Problematické je také předvídaní budoucího vývoje nezávisle proměnné, od kterého se odvozují odhady budoucích položek příjmů či výdajů. Chyba v tomto kroku ovlivní výsledek celého procesu. Největší nevýhodou využití této metody je její nákladnost. Vyžaduje na jedné straně školení a trénink pracovníků, ale je náročná i na použitá data. Přitom v každém kroku při využití této metody může dojít k chybě, která ovlivní výsledek předpovědi.

4.2.1.2. Rozpočtové postupy podporující víceleté rozpočtování

Při uplatňování víceletého rozpočtování se osvědčily následující rozpočtové praktiky:¹⁵

- **Stanovit si jasně definované cíle** včetně jejich priorit. Cíle by měly být stanoveny v písemné formě a do jejich definování by měly být zapojeny jednotlivé zájmové skupiny, které se na území obce nachází (občané, místní podnikatelé, investoři, zástupci neziskových organizací, institucí veřejného sektoru apod.). Tyto cíle by měly být definovány nejen na úrovni celé organizace, ale i pro jednotlivá oddělení, neboť se tím jasněji definuje jejich odpovědnost, pravomoc a rozsah činnosti. Měly by vytvářet jasnou představu, jaké programy mají být realizovány k jejich naplnění a služby s jakými parametry má obec k jejich naplnění zabezpečovat. Na základě definovaných cílů je potom zpracován akční plán jejich naplňování. Ten by měl

být provázán s procesy řízení rozvoje obce a postupy práce na rozpočtu tak, aby prostředky rozpočtu byly na základě těchto dokumentů rozdělovány.

- **Vytvářet programy a hodnotit mechanismy rozdělování jejich výsledků.** Snahou je zjistit, jakým způsobem jsou v současné době zajišťovány služby obce a zda by změnou současných postupů nemohlo dojít ke zvýšení efektivnosti či účinnosti v jejich poskytování. Při hodnocení nákladů programu je nutné specifikovat náklady dlouhodobé, krátkodobé a nepřímé a zabývat se i vlivem nákladů na program na cenu za službu a na náklady ostatních programů. Pozornost je zaměřena také na systém hodnocení kvality výstupů, přístup veřejnosti k informacím a schopnost vytvářet a podporovat konkurenci při poskytování služby. Otázkou také je, zda má obec schopnost řídit úroveň poskytované služby a zda je informována o tom, kdo je skutečným příjemcem služby. Hodnocení služby by mělo zahrnovat také zkoumání vlivu poskytování služby na chování uživatelů, zaměstnanců obce, daňových poplatníků a dalších subjektů. Hodnotit služby poskytované obci může jak samotná obec, tak externí organizace.
- **Vytvořit si metodiku víceletého rozpočtování** a jasné pokyny pro pracovníky úřadu týkající se rozpočtových procesů. Tato metodika by měla zajistit, že sestavovaný rozpočtový výhled bude v souladu s cíli obce a že dojde k jasnému definování jednotlivých kroků rozpočtového procesu a jejich provázanosti. Do přípravy metodiky by měly být zapojeni lidé, kteří pracují s rozpočtem a rozpočtovým výhledem, např. formou společného setkání zaměstnanců obce spolu s vybranými interními a externími subjekty. Pokud je taková metodika sestavena, každý zúčastněný ví, co může v daném kroku rozpočtového procesu očekávat. Minimalizují se tak nedorozumění a další práce na rozpočtu. Zjednodušení prací na rozpočtu může přinést i využívání formulářů, které do konečné podoby upravují jednotlivá oddělení. Metodika by měla být připravena v písemné podobě, prezentována pak může být elektronicky, pomocí tréninků či prezentací.
- **Vytvořit mechanismy pro koordinaci přípravy rozpočtu, rozpočtového výhledu a jejich závěrečného hodnocení.** Jedná se o delegování odpovědnosti za koordinaci prací souvisejících s přípravou a realizací těchto dokumentů a informování o průběhu těchto procesů. Do celého rozpočtového procesu je zapojena řada subjektů a je třeba zajistit, že se rozpočtový proces bude realizovat bez problémů a nedorozumění a přitom s přiměřenou participací zástupců zájmových skupin v obci. Koordinace zahrnuje řadu činností: termínovat jednotlivé kroky rozpočtového procesu, určit odpovědnost za dokončení jednotlivých činností, zabezpečit, že jednotlivé části rozpočtového procesu jsou vzájemně provázané, zajistit, aby rozpočtový proces probíhal podle plánu a informovat o jeho průběhu. Koordinátoři rozpočtového procesu by měli být v bezprostředním kontaktu se zastupiteli, neboť právě koordinátorům jsou často předkládány sporné otázky týkající se rozpočtu k rozhodnutí.
- **Vytvořit mechanismy, které usnadní hodnocení rozpočtu, diskuzi o výsledcích rozpočtového hospodaření, úpravy a změny rozpočtu a realizaci rozpočtu.** Tyto mechanismy jsou nezbytné k tomu, aby docházelo k řešení případných konfliktů při přípravě a realizaci rozpočtu. Mají napomáhat realizaci rozpočtu ve stanovených termínech rozpočtového procesu. Je třeba vytvořit systém opatření, která jednotlivým zájmovým skupinám dovolí účastnit se na tvorbě návrhů rozpočtu a pomohou zastupitelstvu najít konsensus v otázce konečné podoby

¹⁵ Blom, B., Guajardo, S. 2000. s. 39. Jednotlivé rozpočtové praktiky zde uváděné jsou podrobně rozpracovány v publikaci, kterou vydal National Advisory Council on State and Local Budgeting v roce 1999, na niž čtenáře odkazujeme, neboť je volně dostupná i v elektronické podobě. K jednotlivým bodům tedy jen stručně zdůrazníme skutečnosti, které jsou z našeho hlediska nejvýznamnější.

rozpočtu a rozpočet schválit. Aby mohlo být dosaženo konsensu o obsahu rozpočtu, je třeba široké diskuse. Řešení problémů usnadní jasně definované a akceptované postupy zvážení různých možností. Příkladem takových opatření mohou být schůzky v malých skupinách, veřejná projednávání, panelové diskuse, workshopy, nezávislé analýzy, zvláštní techniky přijímání rozhodnutí jako brainstorming, Occamova břitva, braiwriting a pod. či prezentace částí rozpočtu. Důležitá je samozřejmě i provázanost mezi jednotlivými roky při sledování plnění rozpočtového výhledu a postupu jeho realizace.

- **Vypracovat systém dlouhodobého finančního plánování**, které by mělo sloužit k vyhodnocení dlouhodobých dopadů a vlivů realizovaných a připravovaných politik a programů a zabezpečit, aby byly v souladu se stanovenými cíli. Obec pak může z hlediska budoucích příjmů a výdajů rozhodovat o rozsahu, periodicitě, kvalitě a dalších parametrech těchto programů a zvážit, zda nemají být některé současné programy ukončeny, případně nahrazeny novými. Samozřejmě slouží finanční plánování také k řízení zadluženosti obce. Finanční plán může být součástí rozpočtu nebo se může jednat o samostatný dokument. Cílem je upozornit na to, jaké jsou problémové otázky, na které je třeba reagovat, pokud mají být cíle organizace naplněny.
- **Připravit projekce příjmů.** Víceletá předpověď příjmů obce je nezbytná pro znalost a pochopení toho, v jakých příjmových mantinelech se obec bude pohybovat, jaké jsou zdroje budoucího financování služeb poskytovaných obcí a zdroje financování investičních akcí obce. Příprava předpovědi příjmů tedy zvýší informovanost obce o citlivosti příjmů na změny v ekonomických předpokladech a na změny faktorů, které obec může svou vlastní aktivitou ovlivnit, jako např. výši poplatků a daňovou sazbu. Pozornost by měla být zaměřena zvláště na nejdůležitější položky na příjmové straně. Odhady také umožní analyzovat, jak by bylo možné do rozpočtu postupně zavádět nové příjmy. Předpověď příjmů je možné vytvářet i v alternativních scénářích, které blíže ozřejmí dopady realizace různých rozhodnutí či rozdílného vývoje vnějších podmínek. Odhady příjmů by měly být zpracovávány i v průběhu rozpočtového procesu, aby byly poznány případné odchylky od původního plánu a mohla být včas přijata opatření k dosažení původně plánovaného výsledku rozpočtového hospodaření. Významné změny na příjmové straně rozpočtu jsou důvodem pro změnu rozpočtového výhledu.
- **Připravit projekce výdajů.** Předpověď výdajů by měla být sestavena pro veškeré finanční operace obce, ať už jsou realizovány prostřednictvím rozpočtu nebo prostřednictvím mimorozpočtových fondů. Předpovědi výdajů jsou zásadní informací pro zastupitele, ale i další subjekty, kteří se podílí na tvorbě rozhodnutí o opatřeních ovlivňujících rozvoj obce. Rozhodují v této souvislosti také o tom, zda jsou předpokládáné výdaje na udržitelné úrovni, zda je vhodné připravované programy skutečně realizovat a zda náklady současných a připravovaných programů jsou přijatelné v souvislosti s jejich přínosy a předpokládanou úrovní příjmů použitelných k jejich financování. Období, na které jsou výdaje predikovány, by mělo být alespoň tříleté. To proto, aby bylo možné zhodnotit, jakým způsobem se výdaje mohou v budoucnosti měnit, vyčlenit náhodné, tedy neopakující se výdaje a jednorázové úspory výdajů a porozumět důsledkům změn jejich výše pro hospodaření obce. Předpoklady predikce příjmů a výdajů by měly

být ve vzájemném souladu a měly by vycházet z jasně definované budoucí úrovně zabezpečovaných služeb a faktorů, které ji mohou ovlivnit.

- **Sledovat, měřit a hodnotit výstupy a výkony jednotlivých realizovaných programů.** Na základě těchto informací je možné zhodnotit, zda dochází k naplňování přijatých cílů rozvoje a jestli jsou jednotlivé aktivity realizovány s ohledem na účelné využití dostupných zdrojů. I když mnohdy není jednoduché změřit výkonnost obce, přispívá toto hodnocení k informovanosti o plnění daného úkolu a tím k určení a přijetí zodpovědnosti. Kritéria pro hodnocení výkonu by měla být zveřejňována spolu s rozpočtem.

4.2.1.3. Výkonově orientované rozpočtování

Tato metoda bude podrobně rozpracována v další kapitole. Přesto je zde na místě její využití v souvislosti s využitím rozpočtových výhledů zmínit. Výkonově orientované rozpočtování obrací pozornost na výkony organizace a to je přínosné zejména v souvislosti s dlouhodobějším pohledem na finanční situaci obce, který přináší rozpočtový výhled. Umožňuje tedy zaměřit pozornost na to, čeho chce obec dosáhnout a jak a z jakých zdrojů bude tyto aktivity financovat.

4.3. Jiné formy víceletých rozpočtů uplatňovaných v zahraničí

V České republice má víceletý rozpočet – rozpočtový výhled charakter spíše finančního plánu. Závazně je přijímán pouze roční rozpočet a rozpočtový výhled, který obsahuje následující roky, slouží pouze jako předběžný plán příjmů a výdajů budoucích rozpočtů obce - není vynutitelný.

Vedle toho jsou ovšem v některých zemích přijímány i víceleté rozpočty, které zcela nahrazují roční pohled na hospodaření obce. V USA je některými obcemi přijímán tzv. „klasický“ (zpravidla dvouletý) rozpočet, kdy příjmy a výdaje pro oba roky rozpočtu jsou schvalovány ve stejném čase. Celý dokument je tedy přijímán najednou. Na konci rozpočtového roku může dojít ke zpřesnění odhadů na další rozpočtový rok, a tedy mírným změnám víceletého rozpočtu, z důvodu změn fiskálních podmínek jako např. neočekávanému výpadku v příjmech obce nebo neočekávanému zvýšení jejich výdajů.

Další možností je víceletý rolující rozpočet, který obsahuje detailní predikce výdajů a očekávaných příjmů na dva či více následujících let. Přitom jsou však příjmy a výdaje daného roku schvalovány vždy samostatně na každý rok. Predikce příjmů a výdajů na roky, které již víceletý rozpočet obsahoval, se mohou zpřesňovat a jsou doplněny o odhady příjmů a výdajů na další rok.

Víceleté rozpočtování je standardní nástroj řízení veřejných financí v zemích OECD. Přesun rozpočtování do strategického víceletého rámce byl součástí reformy, které v těchto zemích probíhaly zejména v devadesátých letech minulého století. Vedle střednědobého pohledu na hospodaření byly tyto reformy často zaměřeny na fiskální decentralizaci a zavádění výkonově orientovaného rozpočtování.

4.4. Problémy a omezení využití rozpočtového výhledu

I když s sebou může zavedení víceletého rozpočtování přinést řadu pozitiv, mohou být s jeho zavedením spojeny také určité potenciální nevýhody.

Potencionální nevýhodou zavedení rozpočtového výhledu může být nedostatek pružnosti v reakci na změny, které ovlivňují ekonomickou situaci obce. Může se např. jednat o změny v celostátních politikách, změny ekonomických, legislativních či politických podmínek ovlivňujících hospodaření obce. Tato skutečnost bude samozřejmě záviset na tom, jakým způsobem je s rozpočtovým výhledem pracováno, jak je začleněn do rozpočtového procesu obce.

V závislosti na připravenosti obce na zavedení rozpočtového výhledu může dojít ke zvýšení pracovního zatížení zaměstnanců obce, neboť může být třeba zjišťovat a zpracovávat nové informace, zavést nové rozpočtové postupy a metody, využívat další nástroje, které víceleté rozpočtování podporují. Závisí to také na stavu finančního systému obce a postupech finančního řízení a plánování obce v době zavádění rozpočtového výhledu. Zvýšení pracovního zatížení mohou pracovníci obce pozorovat zejména při zavádění rozpočtového výhledu, kdy je třeba změnit dosavadní způsob práce s rozpočtem, změnit rozpočtové metody a postupy a koordinovat úsilí finančního oddělení, které víceletý rozpočet připravuje s dalšími odděleními, která se na jeho přípravě podílí, tak, aby došlo k vytvoření vlastního dokumentu. Dochází také k shromažďování obrovského množství údajů, které jsou potřebné pro vytvoření rozpočtového výhledu.

V této souvislosti je důležité nakolik jsou informace obsažené v rozpočtovém výhledu přesné a svým způsobem i závazné pro rozhodování a chování obce. Tedy nakolik se dá předpokládat, že výše příjmů a výdajů obsažená v rozpočtovém výhledu bude skutečně dosažena. To ovlivňuje množství práce na aktualizaci a přizpůsobování rozpočtu skutečnému vývoji hospodaření obce.

Zavedení rozpočtového výhledu může být pro město také finančně náročné, pokud bude muset provést školení zaměstnanců v této oblasti, pořídit nový software pro zpracování výhledu apod. Tato skutečnost může být problematická zejména u menších obcí.

Nevýhodou spojenou s uplatňováním rozpočtového výhledu může být také nejistota. Zejména v případě nestabilních ekonomických podmínek v obci, kdy vytvoření rozpočtového výhledu může být velmi obtížné. Obdobně, během neustálých změn místní ekonomiky je obtížné předpovědět příjmy a výdaje obce pro delší časový horizont. Celkovou úroveň nejistoty také zvyšuje realizace zvýšených výdajů na úrovni státu a následné kroky v oblasti fiskální politiky.

Na druhé straně zkušenosti obcí s využíváním rozpočtového výhledu ukazují, že daleko významnější je využívat tento nástroj právě v letech, která jsou z pohledu hospodaření obce problematická. Rozpočtový výhled v tomto období umožňuje vytvářet realistická, i když obtížná, rozhodnutí o tom, co si obec může dovolit realizovat v dlouhodobé perspektivě, a pomáhá zamezit jednorázovým opravám rozpočtu a mlhavým přístupům k vyrovnávání rozpočtu.¹⁶ I když předpoklady, z kterých víceletý rozpočet v takovém případě vychází, mohou velmi rychle zastarat díky rychle se měnícím vnějším podmínkám, i tak umožňuje tento přístup činit rozhodnutí s ohledem na dlouhodobější perspektivu vývoje municipality a určitým způsobem řídit dlouhodobé finanční zdraví

¹⁶ Viz např. Statler, B. 2002.

obce. Tento přístup umožňuje vytvořit si představu o problémech, kterým v dané situaci obec čelí, analyzovat je a hledat možná řešení. Pokud by obec v této situaci na víceleté rozpočtování rezignovala, ztrácí představu právě o tom, v jakém prostředí se pohybuje, jaké problémy mohou její hospodaření ovlivnit a možnost připravit se na jejich řešení.

Pokud jsou uvedené potenciální nevýhody zváženy při zavádění víceletého rozpočtu, je možné vytvořit pojistky proti tomu, aby k nim docházelo. V případě neočekávaných výdajů se může jednat např. o rezervy, které bude víceletý rozpočet obsahovat apod.

4.5. Zdroje informací a zkušeností s využíváním rozpočtových výhledů

Na internetových stránkách Government Finance Officers Association naleznete popis nejlepší praxe v rozpočtování včetně příkladů definovaných technik. Best Practices in Public Budgeting. Dostupné na WWW <<http://www.gfoa.org/services/nacslb/>>.

Jako zdroj inspirace při tvorbě rozpočtových výhledů je možné vycházet např. z praxe následujících měst:

- Leeds – na internetových stránkách města naleznete Finanční plán, na který navazují další dokumenty řízení města. Dostupné na WWW <<http://www.leeds.gov.uk/>>.
- Finanční plán města Buffalo. Dostupné na WWW <http://www.ci.buffalo.ny.us/Home/Leadership/Four_Year_Financial_Plan_May_1_2006>.
- Víceletý rozpočet města Tucson. Dostupné na WWW <<http://www.ci.tucson.az.us/budget/>>.
- City of Toronto, Ontario - dlouhodobý finanční plán tohoto města byl oceněn v roce 2006 GFOA. Dostupné na WWW <http://www.gfoa.org/services/documents/LTFPfinal_cov_1.pdf>.
- Finanční plán města Greater Sudbury. Dostupné na WWW <<http://www.city.greatersudbury.on.ca/>>.

Literatura:

- [1] ARONSON, R. J., SCHWARTZ, E. *Management Policies in Local Government Finance*. Washington D. C.: ICMA, 2004. 600 s. ISBN 0873261429.
- [2] ARTL, J. *Moderní metody modelování časových řad*. Praha: Grada, 1999. 307 s. ISBN 8071695394.
- [3] BERNHARD, A. S., LACHMAN M. L. *Synchronized Policy Planning and Budgeting: The Milwaukee Experience*. Governmental Finance, September 1984, s. 3 - 7.
- [4] BLOM, B., GUAJARDO, S. *Multi-year Budgeting: A Primer for Finance Officers*, Government Finance Review, February 2000, s. 39 - 43.
- [5] GUAJARDO, S. A. *An Elected Official's Guide to Multi-year Budgeting*. Chicago: GFOA, 2000. 60 s. ISBN 0891252150.

- [6] HINDLS, R., HRONOVÁ, S., SEGER, J. *Statistika pro ekonomy*. Praha: Professional Publishing, 2003. 415 s. ISBN 8086419525.
- [7] CHAPMAN, S. M. *Implementing Multiyear Budgeting in the City of Moreno Valley*. California: Government Finance Review, December 1998. s. 58 - 59.
- [8] CHRISTENSEN, P. *When multi-year budgeting makes sense: while multi-year budgeting offers some attractive benefits, these will not materialize unless a government possesses certain necessary characteristics and is committed to a true multi-year budget process*. Government Finance Review, October 2004. s. 57 - 60.
- [9] JACKSON, A. *Taking the Plunge: The Conversion to Multi-year Budgeting*. Government Finance Review, August 2002. s. 24 - 27.
- [10] NATIONAL ADVISORY COUNCIL ON STATE AND LOCAL BUDGETING. *Recommended Budget Practices – A Framework for Improved State and Local Government Budgeting*. Chicago: GFOA, 1999. 78 s. ISBN 0891252401.
- [11] OREGON DEPARTMENT OF REVENUE. *Local Budgeting Manual*. Oregon: Oregon Department of Revenue, 2002. Dostupné na WWW <<http://www.oregon.gov/DOR/PTD/docs/local-b/504-420.pdf>>.
- [12] REDDICK, CH. G. *An empirical Examination of Revenue Forecasting Techniques in Local Governments*. Municipal Finance Journal, Vol. 24, 2004. s. 25 – 49.
- [13] RUBIN, S. I., BLAND, R. L. *Budgeting a guide for local governments*. Maryland: United Book Press, Inc., 1997. 241 s. ISBN 0873261518.
- [14] STATLER, B. *Our Multi-Year Budgeting Experience*. City of San Luis Obispo, 2002. 5 s. Dostupné na WWW <<http://www.ci.san-luis-obispo.ca.us>>.
- [15] THE MUNICIPAL LEAUGE OF KING COUNTY. *Good Budgets - Examining Five Public Budgets from a Citizen's Perspective*. The Municipal League of King County, 1999. Dostupné na WWW <<http://www.munileague.org/issues/budget1999/default.htm>>.

5. VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉ ROZPOČTOVÁNÍ

Výkonově orientované rozpočtování představuje posun od rozpočtování zaměřeného na kontrolu výdajů k rozpočtování založenému na řízení výsledků.¹ Prvky rozpočtování, které sleduje výsledky, byly např. v USA aplikovány již po druhé světové válce a tato myšlenka dala vzniknout i systému PPBS² (Planning-programming-budgeting system).³ V současné době je zdůrazňování orientace na výsledek součástí rozpočtových reforem v řadě vyspělých zemí.⁴

Každé rozpočtování směřuje k rozdělení dostupných zdrojů mezi jednotlivé činnosti organizace. Výkonově orientované rozpočtování se snaží zavést rozpočtový proces, v němž je rozhodování o vynaložení prostředků spojeno s konkrétními, měřitelnými výkony. Nejde jen o to, že součástí rozpočtu jsou informace o výkonech, ale že je obec systematicky využívá pro svá rozhodnutí o výdajích. Může to například znamenat, že pokud má být v určité oblasti vynaloženo více prostředků, tak pouze pokud tyto prostředky přinesou více jednotek dané služby pro občany či zlepšení kvality dané služby.

Jedná se tedy o takové rozdělení dostupných zdrojů, aby bylo dosaženo specifických cílů řízení vyplývajících z cílů zabezpečovaných programů a měření výsledků činnosti obce. Základním principem je zaměření pozornosti na zodpovědnost za kvalitu zabezpečovaných služeb, jejich rozsah, účinnost a efektivnost, nejen na dodržování rozpočtových zásad a pravidel při vynaládání prostředků tak, aby nebyly překročeny stanovené limity rozpočtu.⁵

Výkonově orientované rozpočtování může přinést odpovědi na otázky:⁶

- 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?
- 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?

Cílem je reformovat rozpočtování ve smyslu reformy celého systému řízení organizace, neboť rozpočet je součástí tohoto systému a proto, pokud se má změnit řízení organizace a zaměřit se na sledování výkonů organizace, je třeba změnit i způsob rozpočtování a pohledu na rozpočet.⁷

Součástí těchto změn rozpočtování jsou např. změny v mechanismech kontroly v organizaci. V klasickém položkovém rozpočtování je pozornost upřena na kontrolu

¹ The World Bank. 1998.

² Tento systém byl aplikován v USA od 60. let během administrativy prezidenta L. Johnsona.

³ GAO, 1997.

⁴ IMF, 2003 či Rose, A. 2004.

⁵ Leithe, J. L., 1997. s. 14.

⁶ Melaville, A. I. 1997.

⁷ Schick, A. 2002.

vstupů, která je zaměřena na analýzu podrobných výdajových položek. Pokud k odstranění nadbytečné kontroly vstupů dojde, dochází k decentralizaci rozhodování o rozpočtu, neboť jednotlivá oddělení mají možnost přesouvat prostředky mezi jednotlivými položkami v rámci stanovených mantinelů. Tím je dán prostor pro uplatňování manažerských rozhodnutí o vynakládání prostředků. Je pak možné více se zaměřit na dosahované výsledky a podporovat kreativní řešení problému, než aby bylo úsilí upřeno pouze na striktní dodržování rozpočtové kázeň.

Tento postup umožňuje minimalizovat operativní rozhodování na nejvyšší úrovni řízení organizace. Zabraňuje tomu, aby vedení organizace stanovilo detaily projektů, kterým ale nerozumí, což by vedlo k neefektivnostem při vynakládání veřejných prostředků⁸. Oproti tomu je možné pozornost zaměřit na tvorbu politik, dosahování výsledků a naplňování potřeb obce.

Na druhé straně je však třeba stanovit ukazatele výkonu organizace, díky nimž je realizována manažerská odpovědnost. S jednotlivými manažery, ať projektů či oddělení, je sjednávána kvalita výkonu, kterého má být dosaženo, a jsou definovány i zdroje, které mají dosažení těchto výkonů zajistit. Prostředky rozpočtu jsou potom vynakládány tak, aby bylo stanovených cílů dosaženo. Hodnocení dosahování ukazatelů výkonu slouží k realizaci zodpovědnosti manažerů.

Cílem výkonově orientovaného rozpočtování je tedy:⁹

- 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.

5.1. Přínosy výkonově orientovaného rozpočtování

Výkonově orientovaný rozpočet poskytuje informace o tom, jak dobře jsou činnosti veřejného sektoru zajišťovány ve smyslu kvantity, ale stejně tak i kvality. Umožňuje realizovat zodpovědnost vůči veřejnosti tím, že zviditelňuje výsledky činnosti obce a hodnotí úspěšnost minulých rozhodnutí o využití zdrojů. Tím ale také přispívá k tvorbě budoucích rozhodnutí o vynakládání prostředků a podmínkách zabezpečování služeb.

Využití hodnocení výkonu obce umožňuje zaměřit se na příčiny problémů, které obec řeší, vytvořit účinné programy a zlepšit zabezpečované služby.

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

- v krátkodobé orientaci pouze na období jednoho rozpočtového roku. Snahou je spojit výkonově orientované rozpočtování s dlouhodobou perspektivou rozvoje organizace,

- v roztržiténosti – 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,
- v tom, že pozornost je zaměřena spíše na vstupy než na výsledky organizace. Položkový přístup k rozpočtování nevyhovuje tomu, čeho mělo být vynaložením výdajů dosaženo ve vztahu k zabezpečovaným službám.

Výkonově orientované rozpočtování může být využito také jako prostředek komunikace. Díky měření výkonů a následným analýzám s tím spojených může dojít k posílení komunikace uvnitř obce, a tím i k posílení vnitřních procesů řízení. Měření výkonů tedy může posílit motivaci zaměstnanců. Zde musí samozřejmě platit, že lidé musí být odpovědní pouze za to, co dokáží ovlivnit a je žádoucí je zapojit do procesu přípravy hodnotících ukazatelů.

Stejně tak může měření výkonů přispět k řízení programů. Při hodnocení programu se pozornost zaměřuje na to, zda zabezpečování služby, výrobku či určitý proces přispívá k dosažení poslání tohoto programu. Pravidelný sběr a analýzy dat o výsledcích programů přiměje manažery, aby uplatňovali analytický pohled při zabezpečování služeb a více se zabývali vyhodnocováním souvislostí, které výkony ovlivňují.

Výhodně lze měření výkonů využít při kontraktaci zabezpečování služeb mimo obec (s privátním partnerem). Jednotlivé výkonové ukazatele mohou tvořit součást smlouvy o zabezpečení služby.

V neposlední řadě může být sledování výkonů a s tím spojené rozpočtování prostředkem k zabezpečení odpovědnosti zastupitelů vůči jejich voličům. Výkonové ukazatele mohou být podkladem pro dialog o výsledcích obecních politik s občany obce. Co občané dostávají za prostředky vydané z obecního rozpočtu? Snahou je, aby výkony byly u veřejných organizací definovány na základě dohody mezi vedením organizace a občany. Jedná se o proces, ve kterém je rozpočet používán jako nástroj, který má podporovat rozvoj organizace a zvyšovat její zodpovědnost vůči veřejnosti.

Výkonově orientované rozpočtování je tedy provázáno s dalšími manažerskými procesy jako je plánování, komunikace, apod. a jeho role spíše než v informování o dosahování přesných výkonových hodnot spočívá v jeho využití jako nástroje podpory řady procesů řízení.

5.2. Systém výkonově orientovaného rozpočtování v organizaci

Vytvoření systému výkonově orientovaného rozpočtování v dané organizaci je poměrně náročné. Zejména jeho začlenění do rozhodovacího procesu organizace. Schick však vidí problémy zejména v rovině politické a byrokratické.¹⁰ Tedy v neochotě ke změnám, neboť tento způsob řízení organizace zvyšuje transparentnost a kontrolovatelnost nakládání s veřejnými prostředky.

⁸ Schick, A. 2002.

⁹ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997. s. 208.

¹⁰ Schick, A. 2002.

Předtím, než se budeme podrobně zabývat implementací výkonově orientovaného rozpočtování v organizaci je třeba vysvětlit základní pojmy, které jsou s využitím výkonově orientovaného rozpočtování spojené.

5.2.1. Obsah výkonově orientovaného rozpočtu

Základními kategoriemi, které výkonově orientované rozpočtování rozlišuje, jsou vstupy, výkony (výstupy) a výsledky.

Při kvantifikaci vstupů organizace často pracují s náklady na jednotku výkonu. Průměrné náklady na jednotku výkonu při dané kvalitě dávají základní představu o efektivnosti zajišťování služby. Je ale třeba jasně definovat, co bude do těchto nákladů zahrnuto, zejména pokud mají být tyto ukazatele používány pro srovnání s jinými organizacemi či pro srovnávání v čase.¹¹

Tento způsob rozpočtování podporuje také analýzu marginálních nákladů. Je však třeba si uvědomit, že proto, aby bylo možné tuto analýzu provést, musí mít organizace vybudovaný systém účtování nákladů, který jí umožní rozlišit variabilní a fixní náklady související s poskytováním služby a měří mezní náklady změn v objemu či kvalitě těchto služeb.¹² V této striktní podobě není výkonově orientované rozpočtování příliš využíváno. Organizace spíše sbírají výkonové informace, které mají podpůrný charakter při sestavování rozpočtu.

Výkony (outputs) jsou přímé výsledky jednotlivých politik obce. Například se jedná o poskytované služby či produkty. Výkony je možné kontrolovat pomocí manažerských metod.

Vedle toho výsledky (outcomes) jsou přímé efekty toho, že se daná služba realizuje. Výsledky jsou cílem při zabezpečování veřejných služeb. Výsledky jsou do značné míry závislé na vnějších vlivech. Měření výsledků je více subjektivní než měření výkonů. Často se realizují v jiných rozpočtových letech, než byly vydány vynaloženy na výkony. Někteří autoři¹³ rozlišují ještě dopady realizace těchto politik, což jsou nepřímé důsledky realizace politik ve společnosti.

Příkladem výsledků může být v sociální oblasti např. narození zdravých dětí, stabilní a samostatné rodiny, bezpečná a podporující se komunita. Příkladem výsledku ale není počet klientů, kterým byla daná služba poskytnuta, zde se jedná o výkony organizace.

Organizace a obsah výkonově orientovaného rozpočtu mohou být různé. Rozpočet například může vycházet z programů, které organizace realizuje. Pro jednotlivé programy potom uvádí jejich funkci, rozpočtové výdaje a příjmy, personální zabezpečení a některé výkonové ukazatele. Výhodou tohoto způsobu rozpočtování je schopnost sledovat a řídit produktivitu činností organizace, také možnost spojit výkonnost a rozdělování zdrojů. Vedle toho vede tento přístup ke zvýšení odpovědnosti a kontrolovatelnosti organizace.

¹¹ Při sledování výkonů organizace je možné využívat ke zlepšení její činnosti i benchmarkingu či nejlepší praxe v dané oblasti.

¹² Schick, A. 2002.

¹³ Například Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997.

Pro sledování, měření a vyhodnocování své činnosti organizace stanovuje ukazatele uvedených veličin. Ukazatele nákladů a výkonů pomáhají hodnotit, zda je poskytování služeb účinné a ekonomické, a ukazatele výsledků prozrazují, zda programy, které organizace realizuje, dosahují svých cílů.

Výkonové ukazatele mohou být seskupeny podle linie poptávka, pracovní činnosti, výkony, výsledky a dopady (viz tabulka č. 5.1.). Tento způsob sleduje jednotlivé kroky v procesu činností a tvorby výsledku. Poptávka vypovídá o zájmu občanů či dalších subjektů o danou službu. Může se jednat např. o počet telefonátů či stížností, počet návštěvníků apod. Pracovní činnosti vypovídají o náročnosti zajišťování dané služby ze strany organizace. Může se jednat o počet realizovaných projektů, počet hodin věnovaný zabezpečování služby, počet zpracovaných zpráv. Výkony, výsledky a dopady byly již dříve definovány. Rozpočet může být také organizován v ukazatelích kvantity a kvality (viz tabulka č. 5.2.). Třetí možností je potom sledování produktivity, tedy nákladů na jednotku výkonu.¹⁴ Rozpočet by měl v ideálním případě obsahovat jak ukazatele pro daný rozpočtový rok, tak ukazatele roku minulého, aby bylo možné srovnání. Srovnávat je pak možné i s jinými organizacemi.¹⁵

¹⁴ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997.

¹⁵ Tabulky č. 5.1 a 5.2 obsahují příklady tvorby výkonových ukazatelů. Další příklady k této problematice je možné nalézt např. na stránkách GFOA – Best practices in Public Budgeting – Examples. <http://www.gfoa.org/services/nacslb/>.

Tabulka č. 5.1.: Ukázka tvorby výkonových ukazatelů pro policejní oddělení, program vyšetřování krádeží a návratu do společnosti.

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
Výkon	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

Zdroj: Rubin, S. I., Bland, R. L. Budgeting: A guide for local governments. 1997. s. 131.

Tabulka č. 5.2.: Ukázka tvorby výkonových ukazatelů v oblasti vzdělávání.

	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
Výkony	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

Zdroj: Friedman, M. A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting. 1997. s. 7.

Měření výkonů organizace obnáší jak měření jejich množství, tak kvality. Kvalita výkonu pomáhá organizaci blíže poznat charakter výkonů, na jehož zabezpečení jsou prostředky vynakládány. Například v případě hodnocení ekonomického rozvoje se často využívá jako ukazatel úspěchu počet vytvořených pracovních míst.¹⁶ Na místě jsou ale otázky, zda se jedná o málo placená pracovní místa či o místa v sektoru služeb, místa, kde je vykonávána nekvalifikovaná práce, se špatným pracovním prostředím, s malou možností dalšího růstu zaměstnance apod.

Dalším příkladem může být situace, kdy na základě politického tlaku na zlepšení policejní činnosti došlo ke zvýšení počtu zatčených (ukazatel kvantity). Důsledkem této situace bylo i zvýšení počtu stížností na neoprávněný policejní postup (kvalita) a tedy i snížení produktivity dané činnosti.¹⁷ Důležité je proto nejen využívat hodnocení kvantity, ale i kvality poskytovaných služeb.

Sledování kvality poskytovaných služeb umožňuje hodnotit dopady změny rozpočtu na zabezpečování služby. Pokud se vedení organizace rozhodne snížit výdaje na zabezpečování služby a kvantita výstupů se nezmění, může být toto opatření hodnoceno jako úspěšné, neboť se zvýšila účinnost vynakládaných prostředků. Snížení zdrojů však může být doprovázeno poklesem kvality zabezpečované služby.

¹⁶ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997. s. 127.

¹⁷ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997. s. 127.

5.2.2. Zavádění výkonově orientovaného rozpočtování v organizaci

Zavádění výkonově orientovaného rozpočtování v dané organizaci má čtyři hlavní fáze:¹⁸

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

Ukazatelem výkonu rozumíme 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. Znamená to tedy, že při volbě výkonových ukazatelů je třeba vycházet z cílů jednotlivých programů, protože ukazatele výkonu jsou vlastně pojičkem se záměrem pro vyhlášení daného programu. Příkladem ukazatelů využívaných v sociální oblasti 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.¹⁹

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 slouží také zaměstnancům organizace, neboť není možné po nich žádat kvalitnější služby ve vyšším rozsahu bez toho, že by se jim odpovídajícím způsobem zvýšily poskytované zdroje.

Mellaville klade na ukazatele výkonu následující požadavky.²⁰ Měly by být:

- **Zvládnutelné** – počet ukazatelů by neměl být příliš vysoký, ale měl by shrnovat očekávání veřejnosti a klientů organizace vůči službám, které poskytuje. Malý počet pečlivě vybraných a definovaných ukazatelů může mít větší význam než složitý systém ukazatelů. Příliš mnoho ukazatelů také může znamenat, že veřejnost či zastupitelé nejsou schopni pojmut jejich obsah. Vedle toho bude jejich vykazování jistě finančně náročné. Tzn. že zvažovány by měly být také výdaje na sledování těchto ukazatelů v určitém časovém období a s určitou pravidelností. Druhým extrémem může být příliš malý počet ukazatelů, který může vést k zanedbání některých oblastí zodpovědnosti a k vytvoření motivace k nežádoucímu chování hodnocených.
- **Logicky provázané** – vzájemná provázanost by měla sloužit k vytvoření jasného obrazu 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).

¹⁸ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997. s. 127.

¹⁹ Friedman, M. 1997.

²⁰ Melaville, A. I. 1997.

- **Politicky věrohodné** – ukazatele by měly být předmětem dohody těch, kteří je stanovují (vedení organizace) a těch, kteří se jimi budou řídit (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.

Do procesu tvorby výkonových ukazatelů by měli být zapojeni nejen manažeři jednotlivých programů a oddělení, ale i veřejnost. Tvorba systému ukazatelů o výkonech organizace znamená vytvořit prostor pro diskusi s veřejností o jejich 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.

Je také vhodné jedenkrát ročně zanalyzovat současný systém ukazatelů, zda jsou ukazatele stále užitečné, relevantní a nemotivují zaměstnance k nežádoucímu chování²¹ (např. vyloučit z poskytování služby takové klienty u nichž je větší riziko neúspěchu, často je však poskytování služby právě těmto klientům společensky žádoucí).

Není snadným úkolem pro vedení organizace vybrat vhodné ukazatele výkonu a vytvořit systém, jak pro ně získávat data. Na náročnost tohoto systému na sběr informací upozorňuje řada autorů. Tento způsob rozpočtování totiž vyžaduje, aby byly k dispozici detailní informace, které umožní přiřadit náklady jednotlivým činnostem organizace a poznat jejich dopady. 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 také 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. Vystává 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 vynakládaných prostředků a dále se může zvýšit byrokracie spojená s vykazováním potřebných dat.

Bland a Rubin uvádí tři možné způsoby, jak je možné systém sběru informací zavést, aby zbytečně nezatěžoval pracovníky a ti byli ochotni tyto informace podávat. První možností je, že požadavek na poskytování informací potřebných k hodnocení výkonu organizace doprovází analýza sběru informací v organizaci a dojde k odstranění nepotřebných formulářů, které pracovníky zatěžují. Druhou možností je využívat pro tvorbu ukazatelů data, která již organizace sbírá. Třetí možností je nechat na rozhodnutí jednotlivých oddělení, zda chtějí být hodnoceni na základě dat, která jsou v organizaci

²¹ Leithe, J. L. 1997. s. 7.

dostupná, či na základě dat, která jsou obtížněji získatelná a sledovatelná, ale přesněji vypovídají o jejich výkonech. Snížení náročnosti sběru dat může přinést i využití 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. Tento systém obsahuje pečlivě stanovení hranic pro dosahování výkonových cílů jednotlivých programů či oddělení a pozornou analýzu důsledků zprávy na rozdělování rozpočtových zdrojů. Na základě zpráv je sledováno dosahování předpokládaných výsledků a jsou zdůvodňovány případné odchylky od plánu.

Systém zpráv tedy slouží pro hodnocení výkonnosti organizace a vysvětlení, proč jich případně nebylo dosaženo. To umožňuje včasné reakce na případné problémy při zabezpečování jejich činností. Tyto zprávy jsou manažery zpracovávány měsíčně či čtvrtletně. Tento systém však bude fungovat pouze v případě, že manažeri budou vědět, že jim má pomoci v jejich činnosti, ne je sankcionovat. 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.²²

Výsledky hodnocení výkonnosti mohou organizace využívat jako nástroj motivace. Těm, kteří dosáhli či zlepšili výkonnostní cíle, mohou v dalším období zvýšit objem rozpočtu. Teorie, která se skrývá za tímto přístupem, říká, že ostatní části organizace se pokusí napodobit jejich úspěch a tento postup povede k celkovému zvýšení produktivity.²³

Je však otázkou, jestli ti, kteří výkonnostních ukazatelů nedosáhli, mají být sankcionováni snížením zdrojů. Tento postup může vést k dalšímu snížení efektivity (záleží vždy na konkrétní situaci). Pokud neúspěšná část organizace žádá další zdroje proto, aby mohla např. vyškolit zaměstnance, pořídit novou technologii či přijmout další opatření, která by zvýšila produktivitu, potom tento postup nepenalizuje špatné řízení, ale sám vytváří další problém efektivity činností organizace. To, že daná část organizace nedosáhne stanovených cílů, může tedy signalizovat naopak vyšší potřebu zdrojů pro zabezpečení daných činností.

Bland a Rubin v této souvislosti upozorňují, že není přínosné 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.

Zvážena musí být 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 (jedná se tedy o ukazatele účinnosti jednotlivých programů).

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. Je třeba pravidelně hodnotit spolehlivost dat, s kterými se pracuje. 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.

Ukazuje se, že pro úspěšné zavedení funkčního systému výkonově orientovaného rozpočtování je nutné, aby organizace měla jasnou vizi proč je vlastně výkonově orientované rozpočtování zaváděno a jak budou využívány informace o dosahovaných výkonech. I když jsou jednotlivé systémy využívány v obcích rozdílně jejich společnou vlastností je dynamičnost, neustálé přizpůsobování potřebám obcí při jejich využívání. Nejsou to tedy strnulé sbírky statistických dat, ale jsou využívány pro analýzy sloužící k tvorbě rozhodnutí o činnosti obce.

5.3. Podmínky a problémy implementace výkonově orientovaného rozpočtování

IMF (International Monetary Fund)²⁴ upozorňuje, že důležitým faktorem při implementaci výkonově orientovaného rozpočtování jsou manažerské dovednosti. Otázkou je, kdo bude řídit celý proces změny rozpočtování, ale i nově ustavený systém výkonově orientovaného rozpočtování. Otázka manažerských dovedností je tedy pro úspěšné zavedení nového způsobu rozpočtování klíčová. Ten, kdo bude nový způsob rozpočtování implementovat, by měl mít plnou podporu vedení organizace. Vedle toho doporučuje zavádět tento způsob rozpočtování raději po částech, než zvolit jeho plošné zavedení, které by se ukázalo jako nefunkční. A pokud je to možné, tak při jeho implementaci využívat v organizaci již zavedených technologií. Fungující postupy mohou zavedení systému spíše podpořit.

Důležitou podmínku při tvorbě rozpočtového systému vidí Melaville²⁵ v účasti 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.

²² Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997. s. 127.

²³ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997. s. 127.

²⁴ IMF. 2003.

²⁵ Melaville, A. I. 1997.

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.

Aby bylo zavedení výkonově orientovaného rozpočtování úspěšné, požaduje Pollitt²⁶, aby byla provázána:

- příprava rozpočtu a stanovování cílů,
- příprava rozpočtu a monitorování a informování o výkonech,
- realizace rozpočtu a měření výkonů,
- účetní systém a systém měření výkonu.

Problémy při vytváření ukazatelů výkonu a jejich implementaci mohou spočívat např. v politickém tlaku na rychlé vytvoření systému a jeho uvedení do praxe. Přitom tvorba přijatelných ukazatelů výkonnosti může trvat i několik let. Při tlaku na rychlé zavedení výkonově orientovaného rozpočtování může dojít pouze k formálnímu vytvoření tohoto systému. Výkonové ukazatele pak nebudou plnit svou funkci a celý systém bude hodnocen negativně. Zpravidla pokud nejsou vytvořeny smysluplné a přijatelné ukazatele výkonu, je pravděpodobné, že se jednotliví účastníci budou odmítat účastnit zavádění procesu výkonově orientovaného rozpočtování do praxe.

Rychlé zavedení hodnocení výkonu může vést také k tomu, že jsou definovány pouze ukazatele kvantity, jako je např. velikost poptávky po službě či hodnocení průběhu jednotlivých činností. Tyto ukazatele jsou totiž snadněji a rychleji definovatelné. Manažeři a pracovníci, jejichž výkony se na základě těchto ukazatelů posuzují, vnímají, že chybí ukazatele hodnotící kvalitu poskytovaných služeb. Zavedení pouze kvantitativních ukazatelů může dokonce vést k opačnému chování, než které by bylo pro efektivnost činností organizace žádoucí, právě díky uzpůsobení činností tomu, co je měřeno.²⁷

Možnou strategií zavádění ukazatelů výkonu je zaměřit se spíše na menší počet ukazatelů, který ale postihuje základní činnost hodnocené jednotky. Tato strategie je účinnější, než vytvářet rozsáhlý systém, který neposkytuje faktické ukazatele výkonu. 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.

²⁶ Pollitt, Ch. 2001.

²⁷ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997.

Hodnoty těchto ukazatelů nejsou závislé pouze 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 zabezpečení, že celý systém má podporovat jejich činnost. Díky němu mohou sdělovat své potřeby mnohem efektivněji tvůrcům rozpočtu, a očekávat že na tyto potřeby bude reagováno²⁸.

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 pozitivita 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.

5.4. Zdroje informací a zkušeností s výkonově orientovaným rozpočtováním

International City/County Management Association (ICMA) nezisková organizace zabývající se podporou profesionálního řízení místních samospráv. Jednou z jejich priorit je i řízení výkonů. Vedle řady případových studií na jejich stránkách naleznete i manuály jak zavádět výkonově orientované řízení organizace - <http://icma.org/cpm/>.

Governmental Accounting Standards Board se snaží vytvořit a zlepšovat standardy využitelné v účetnictví a finančním výkaznictví obcí, tak aby v nich byly poskytovány smysluplné informace jejich uživatelům. Svou pozornost soustřeďuje také na měření výkonnosti. Na uvedených internetových stránkách naleznete odkazy na jednotlivé iniciativy měření výkonnosti, ale i řadu odborných textů k tomuto tématu - <http://www.seagov.org/index.shtml>.

Příklady vytváření výkonových ukazatelů je možné nalézt i na internetových stránkách Government Finance Officers Association - <http://www.gfoa.org/services/nacslb/>. Vedle toho můžete na internetových stránkách GFOA nalézt také seznam měst oceněných v oblasti zjišťování výkonových ukazatelů (Performance Measures Recognition Award Winners) - <http://www.gfoa.org/>.

Knihovna místních výkonových ukazatelů - <http://www.local-pi-library.gov.uk/> - naleznete zde definované ukazatele pro různé typy činností, ale i odkazy na manuály a texty související s hodnocením výkonnosti a další internetové stránky, které se tomuto tématu věnují.

Literatura:

²⁸ Rubin, S. I., Bland, R. L. 1997.

- [1] FRIEDMAN, M. *A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting*. Dostupné na WWW <<http://www.financeproject.org/measures.html>>.
- [2] GAO. *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insight for GPRA Implementation*. 1997. Dostupné na WWW <<http://ibp.forumone.com/resources/library/topics.flml?id=13&name=Public%20Expenditure%20Management>>.
- [3] IMF. *IMFSURVEY- Managing the reform process. Budgeting for results*. June 2003. Dostupné na WWW <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2003/060203.pdf>>.
- [4] LEITHE, J. L. *Implementing Performance Measurement in Government: Illustrations and Resources*. Chicago: Government Finance Officers Association, 1997. 55 s. ISBN: 0-89125-233-9.
- [5] MELAVILLE, A. I. *A Guide to Selecting Results and Indicators: Implementing Results-based Budgeting*. Dostupné na WWW <<http://www.financeproject.org/indicators.htm>>.
- [6] MILLER, G. J., HILDRETH, W. B., RABIN, J. *Performance-Based Budgeting*. Oxford: Westview Press, 2001. 504 s. ISBN 081339774X.
- [7] OECD. *Fiscal Design Across Levels of Government. Country Report: Czech Republic*. Paris, 2001.
- [8] POLLITT, CH. *Integrating Financial Management and Performance Management*. OECD, Journal on Budgeting, Nr. 2., 2001.
- [9] ROSE, A. *Developments in results oriented budgeting*. 2004. Dostupné na WWW <<http://soc.kuleuven.be/pol/io/egpa/fin/paper/slov2004/Rose.pdf>>.
- [10] RUBIN S. I., BLAND R. L. *Budgeting a guide for local governments*. Maryland: United Book Press, Inc., 1997. s. 241. ISBN 0873261518.
- [11] SCHICK, A. *Does Budgeting Have a Future?* OECD, Journal on Budgeting, Nr. 2, 2002.
- [12] SCHICK, A. *Strategies for implementing medium-term and performance oriented budgeting in the Czech republic*. Washington, D. C.: World Bank Institut, 2000.
- [13] WORLD BANK. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D. C., 1998. 193 s. ISBN 0821342975.

6. ANALÝZA SOUČASNÉ SITUACE VYUŽÍVÁNÍ „MODERNÍCH“ PŘÍSTUPŮ K ŘÍZENÍ MĚST V ČR

K tomu, abychom zmapovali současnou situaci ve využívání moderních přístupů k řízení, jsme v roce 2005 provedli průzkum zaměřený na tuto problematiku. Jako objekt zkoumání jsme vybrali města České republiky. Kromě obecných otázek vztahujících se k řízení byl průzkum blíže zaměřen na strategické plánování a využívání benchmarkingu, jakožto jednu z moderních metod řízení veřejných organizací.

6.1. Podmínky výzkumu

Výzkum byl proveden na Katedře regionální ekonomie a správy Masarykovy Univerzity v srpnu až prosinci roku 2005. Cílem výzkumu bylo poznat současnou praxi v oblasti znalosti a využívání moderních přístupů k řízení měst v České republice. Zjišťována byla data vztahující se k:

- vybraným oblastem řízení organizací,
- získávání informací o přístupech
- znalostem a zkušenostem s vybranými moderními přístupy řízení,
- zjišťování potřeb klientů,
- překážkám ve využívání moderních přístupů,
- strategickému plánování,
- benchmarkingu.

S ohledem na skutečnost, že moderních přístupů, které mohou města využívat, je mnoho, bylo nutné průzkum zúžit, proto byla větší pozornost věnována strategickému plánování a benchmarkingu.

Výběr vhodných organizací (měst) pro šetření byl ovlivněn současným administrativním uspořádáním v ČR. Čtrnáct krajů funguje v ČR od roku 2000 a na zavádění moderních přístupů řada z nich pracuje či je již používá. Naopak počet obcí v ČR, který je 6 249¹, napovídá o značných těžkostech při zjišťování údajů od všech obcí. Navíc většina obcí (cca 90 %) z tohoto počtu má méně než 2 000 obyvatel a lze jen těžko předpokládat, že se budou intenzivněji touto problematikou zabývat. Proto byla oslovena města.

Výzkum byl prováděn prostřednictvím dotazníkového šetření. Dotazníky byly emailem zaslány do všech 524 měst. Dotazník byl přednostně adresován tajemníkům městských úřadů. U měst, kde se nepodařilo vyhledat adresu tajemníka (a to i z důvodu, že tuto funkci ve městě nezastává žádná osoba), byl osloven starosta, místostarosta případně byla kontaktována podatelna městského úřadu.

6.2. Návratnost dotazníků

Vyplněných dotazníků se vrátilo 107, celková návratnost tedy byla 20,42 %. Vyšší návratnost dotazníků lze pozorovat ve městech s 5 000 obyvateli a více. Nízký počet

¹ Všechny údaje o počtu obyvatel i počtu měst jsou k 1. 1. 2004 a jsou čerpány z Malého lexikonu obcí 2004 dostupného na stránkách ČSÚ <http://www.czso.cz>

vraćených opovědí od měst s počtem obyvatel pod hranici 5 000 obyvatel (15,5 %) svědčí také o jistém nezájmu menších měst zabývat se touto problematikou. Zavádění moderních přístupů do řízení obcí je v České republice záležitostí několika posledních let. S jejich využíváním není dostatek zkušeností a zájem o jejich implementaci projevuje omezená skupina obcí. A právě tato skutečnost se mohla projevit i na návratnosti dotazníků. Naopak nejvyšší návratnost byla u měst s více jak 100 000 obyvateli (60,0 %).

Tabulka č. 6.1.: Návratnost dotazníků dle velikostních kategorií měst.

Velikostní kategorie	Počet měst	Počet odpovědí	Počet odpovědí v %
do 4 999 obyvatel	265	41	15,5
5 000 – 9 999 obyvatel	128	26	20,3
10 000 – 19 999 obyvatel	68	17	25,0
20 000 – 29 999 obyvatel	28	12	42,9
30 000 – 49 999 obyvatel	13	4	30,8
50 000 – 99 999 obyvatel	17	4	23,5
více jak 100 000 obyvatel	5	3	60,0
Celkem	524	107	20,4

Zdroj: vlastní šetření, 2005

6.3. Výsledky šetření

6.3.1. Vybrané oblasti řízení organizace

Šetření nejdříve zjišťovalo obecné otázky týkající se řízení měst. Pozornost byla věnována problémovosti či zlepšením v klíčových oblastech řízení organizace, tj. ve stanovování cílů, řízení lidských zdrojů, tvorbě rozpočtu a rozpočtového výhledu, hodnocení spokojenosti, zjišťování potřeb klientů, stanovování výkonnostních ukazatelů či hodnocení kvality služeb.

V oblasti řízení podle cílů (jejich stanovování atp.) se ukázala jako nejproblematictější kontrola a hodnocení dosahování cílů. Města si tento nedostatek ve svém řízení zřejmě uvědomují, protože zároveň uváděla, že v této oblasti dosahují v poslední době značného zlepšení. Podobného zlepšení města dosáhla i v oblasti stanovení pravomocí a odpovědnosti jednotlivých částí organizace.

Oblast řízení lidských zdrojů města nepovažují obecně za problémovou, jediné, co jim činí potíže, je motivace pracovníků. Z odpovědí především větších měst (nad 50 tisíc obyvatel) lze odvodit, že momentálně je v pozornosti jejich zájmu spíše hodnocení pracovníků, u něhož zároveň uvádějí, že v něm dosahují značného zlepšení.

U finančního řízení je nejproblematictější tvorba rozpočtových výhledů. Mnoho měst se zatím nenaučilo s tímto střednědobým finančním nástrojem pracovat a vhodně jej propojovat s dalšími nástroji řízení, jako je rozpočet či strategický plán. Menší města (do 50 tisíc obyvatel) mají problém také se získáváním finančních prostředků na svoji činnost a rozvoj. Hodnocení efektivnosti vynakládaných prostředků obecně není chápáno jako problematické, dobrého zlepšení v této oblasti dosahují především města

do 10 tisíc obyvatel. Hodnocení však nebývá prováděno pravidelně a na všechny výdaje, často je spojováno s hodnocením projektů, které město realizuje. Města s 30 – 49 tisíc obyvateli přiznala, že jim činí problémy řízení výkonu a kvality. Ve zjišťování potřeb klientů v oblasti poskytování služeb města dosahují středního zlepšení, největší problém a zároveň zlepšení uvádějí města nad 50 tisíc obyvatel. Oblast hodnocení spokojenosti uživatelů s poskytovanou službou je problematičtější než zjišťování potřeb uživatelů, zároveň v této oblasti města dosahují jen malého zlepšení. Největším problémem je hodnocení ve městech do 5 a s více než 30 tisíci obyvateli. Hodnocení se často nesleduje, protože je obtížné zjistitelné, městům chybí v tomto směru nějaká metodika, zároveň však města narážejí na nezáměr uživatelů na hodnocení participovat.

6.3.2. Možnosti získávání informací o přístupech

Jednou z otázek, na které jsme se snažili najít odpověď je, kde získávají města informace o možnostech využití nových nástrojů a metod při řízení. Nejčastěji uváděným zdrojem informací (jak naznačuje následující tabulka) jsou jiné obce a odborné publikace. Mezi dalšími významnými zdroji informací je povinné vzdělávání úředníků, kraj a sdružení tajemníků. Školením od soukromých firem bylo myšleno takové vzdělávání, které úředník nepotřebuje přímo k výkonu své pracovní náplně, ale vhodně doplňuje a rozšiřuje jeho vzdělání a kvalifikaci. Překvapivý je nízký výsledek využívání informací od Svazu měst a obcí ČR, který udává, že v roce 2005 sdružoval 68,2 % všech měst a jedním z jeho hlavních cílů je informovat a vzdělávat zastupitele i pracovníky místních samospráv. Mezi ostatními zdroji, které města využívají k získávání informací se objevil internet a Národní síť zdravých měst.

Tabulka č. 6.2.: Kde města získávají informaci o nových přístupech v %.

Zdroj informací	v %
Jiné obce	91,6
Z odborných publikací (článků, knih)	86,9
Povinné vzdělávání úředníků	77,6
Kraj	72,9
Sdružení tajemníků měst a obcí v ČR	60,7
Ministerstva	52,3
Školení od soukromých firem	52,3
Svaz měst a obcí ČR	29,0
Neziskové organizace	21,5
Zahraniční organizace (partneři)	12,1

Zdroj: vlastní šetření, 2005

6.3.3. Znalost přístupů

O nové přístupy a metody řízení měst se zajímá 86,9 % ze všech měst, která se průzkumu zúčastnila, přitom „nejmenší“ zájem (75,0 %) lze pozorovat u měst s 30 – 100 tis. obyvatel. Tyto údaje lze porovnat s tím, kolik měst zná a případně i využívá vybrané přístupy. Tato otázka byla zaměřena např. na EFQM, TQM, Benchmarking, CAF, ISO,

Balanced Scorecard, Učíci se organizaci či Místní agendu 21². S ohledem na skutečnost, že moderních přístupů, které mohou města využívat, je mnoho, bylo nutné průzkum zúžit, proto byla později větší pozornost věnována strategickému plánování a benchmarkingu.

Městy nejpoužívanější (kladné odpovědi na: „využili jsme“ přístup) jsou přístupy či metody v tomto pořadí benchmarking, Společný hodnotící rámec (CAF), EFQM, metodika Místní agendy 21 a ISO. Naopak nejméně známé a používané jsou TQM, Balanced Scorecard a přístup Učíci se organizace. S ohledem na praxi a na podobné procentní zastoupení využívání je možné, že města zaměňují CAF a EFQM,

Jde-li o povědomí o existenci některého z přístupů (kladné odpovědi na otázku: „slyšeli jsme“ o přístupu), pak neznámější jsou mezinárodní normy ISO, hned po nich následují Benchmarking, Místní agenda 21 a CAF. Méně známe jsou TQM, EFQM, Balanced Scorecard a Učíci se organizace.

Tabulka č. 6.3.: Znalost a užívání vybraných přístupů v %.

Znalost přístupů	EF-QM	TQM	BM	CAF	ISO	BSC	UO	MA 21
Slyšeli jsme	31,8	32,7	47,7	34,6	56,1	21,5	19,6	35,5
Víme v čem spočívá	23,4	23,4	49,5	36,4	60,7	22,4	14,0	25,2
Využili jsme	23,4	1,9	31,8	19,6	5,6	1,9	1,9	13,1

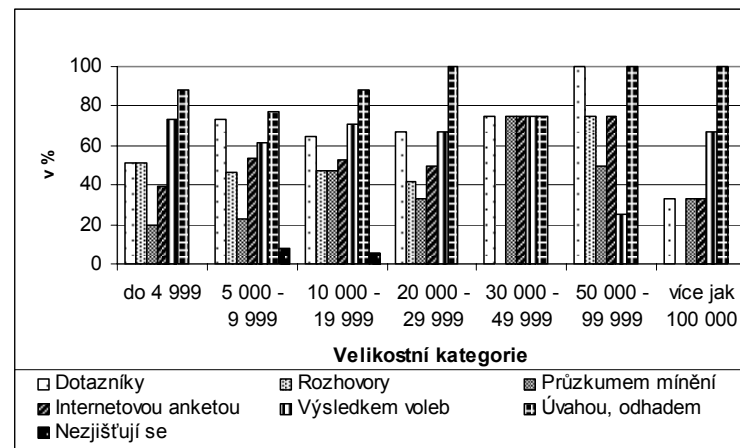
Zdroj: vlastní šetření, 2005

Pozn.: Vysvětlení zkratk – EFQM (Model excellence EFQM), TQM (Celkové řízení kvality organizace), BM (Benchmarking), CAF (Společný hodnotící rámec), ISO (normy kvality ISO), BSC (Balanced Scorecard), UO (Učíci se organizace), MA 21 (Místní agenda 21)

6.3.4. Zjišťování potřeb klientů

Jednou z oblastí, na kterou byla upřena naše pozornost, je i to, jak města zjišťují potřeby svých klientů. Přičemž klienti jsou zde představováni jak občany, tak i dalšími subjekty, využívající služby poskytované městem, tedy např. podnikatelé, investoři, neziskové organizace.

Nejčastěji městy používaným způsobem ke zjišťování potřeb klientů jsou vlastní úvaha či odhad na základě znalosti poptávky po službě, které jsou úzce doplněny i odhadem poptávky na základě výsledku voleb. Dalšími využívanými nástroji jsou také volně dostupné dotazníky (například v místním tisku, zpravodaji či v prostorách městského úřadu). Díky rozvoji technologií využívají některá města ke zjišťování potřeb klientů i ankety zveřejňované na svých internetových stránkách. V různé intenzitě se pak využívají standardizované rozhovory či průzkumy veřejného mínění. Pět měst pak uvedlo, že potřeby klientů nezjišťují vůbec. Dělení dle velikostních kategorií naznačuje následující obrázek.



Obrázek č. 6.2.: Způsoby zjišťování potřeb klientů města.

Zdroj: vlastní šetření, 2005

6.3.5. Překážky při využívání moderních přístupů

Pokoušeli jsme se také zjistit, jaké jsou nejčastější překážky ve využívání moderních přístupů. Z předem definovaných překážek lze sestavit toto pořadí:

- nedostatek finančních prostředků (tuto překážku uvedlo 58,9 % ze všech měst),
- nedůvěra v přínosy ze strany zaměstnanců (43,9 %),
- nedostatečné lidské zdroje (43,0 %),
- neznalost či neexistence metodiky (39,3 %),
- neexistence politického požadavku (35,5 %),
- špatná dostupnost informací a zkušeností (26,2 %),
- město nepovažuje za účelné se touto problematikou zabývat (5,6 %).

Jiné důležité překážky používání moderních přístupů města spatřují např. v:

- tom, že metody budou uplatňovány až s vazbou na vyvolanou nutnost jejich aplikace,
- nedostatku času na vzdělávání se,
- nutnosti přesvědčit některé zaměstnance o tom, že využití nových metod řízení není namířeno proti nim, ale ke zkvalitnění činnosti úřadu a v konečném důsledku ke zlepšení služeb klientům úřadu,
- tom, že snaha implementovat nové nástroje není vždy motivovaná zlepšením kvality a kvantity, ale businessem soukromých firem a získaný výsledek nemusí odpovídat vynaloženým finančním a personálním zdrojům.

6.3.6. Užívání vybraných nástrojů

Zajímalo nás, jaké nástroje řízení města v současnosti využívají. Zaměřili jsme se na strategický plán, rozpočtový výhled, procesní mapy, standardy služeb a benchmarking. *Strategický plán* by měl definovat prioritní oblasti dalšího rozvoje města a jednotlivé cíle, k jejichž dosažení město směřuje. *Rozpočtový výhled* s sebou přinesla reforma veřejné správy a změna rozpočtových pravidel, je to jeden z prvků finančního řízení ve

Hrabalová, S., Nunvářová, S., Opluštilová, I. Řízení místních samospráv. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 76 s. ISBN 80-210-4158-7. 67

² více o přístupech viz předchozí kapitoly nebo Hrabalová, 2005.

veřejném sektoru s důrazem na víceleté (střednědobé) rozpočtování. *Procesní mapy* jsou výsledkem procesního přístupu organizace, jsou popisem všech důležitých procesů v organizaci. Procesní přístup spočívá v tom, že na organizaci je pohlíženo jako na soustavu, vzájemně provázaný systém procesů, díky čemuž je možno najít např. kritická místa procesů snižujících výkonost, identifikovat příliš drahé (neefektivní) procesy a zlepšit odpovědnost pracovníků za výkon procesů. *Standardy* kvality poskytovaných služeb umožňují věnovat pozornost nejen výdajům (zdrojům na poskytované služby), ale i výstupu, tedy tomu, co za dané prostředky město poskytuje. *Benchmarking* spočívá v měření a porovnávání produktů a procesů města s jinými partnery, lze jím zjistit odlišnosti od fungování ostatních a případně pak aplikovat jejich úspěšnější postupy.

Z vybraných nástrojů je nejpoužívanějším rozpočtový výhled, což ovlivňuje zákonná povinnost tento nástroj používat. Druhým nejvíce používaným nástrojem je strategický plán, který má sestaveno 45,8 % měst z těch, která se průzkumu zúčastnila. Používání tohoto nástroje zase ovlivňuje povinnost dokladovat strategii při podávání žádostí o čerpání prostředků z různých fondů či dotačních programů. Standardy služeb jsou používány v jedné pětině měst. Procesní mapy využívá při řízení 12 % měst. Zajímavou je skutečnost, že standardy služeb jsou používány více v menších městech, u ostatních nástrojů je tomu naopak, s velikostní kategorií se obvykle zvyšuje množství měst, která je používají.

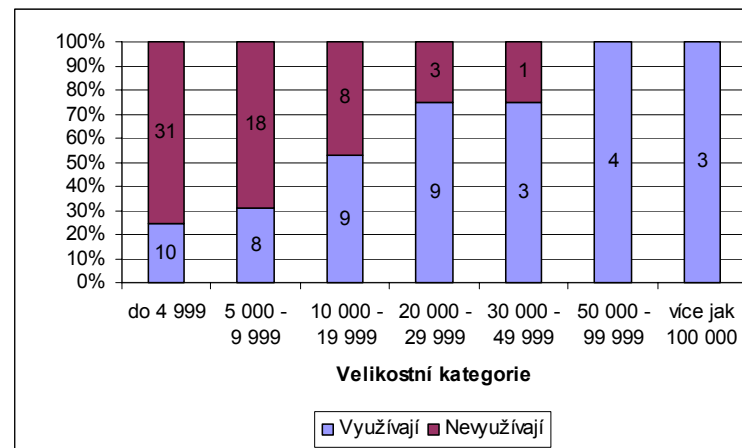
Tabulka č. 6.4.: Užívání vybraných nástrojů při řízení města v %.

Velikostní kategorie	Strategický plán	Rozpočtový výhled	Procesní mapy	Standardy služeb	Benchmarking
do 4 999	24,4	90,2	2,4	24,4	4,8
5 000 - 9 999	34,6	80,8	15,4	19,2	42,3
10 000 - 19 999	58,8	100,0	11,8	35,3	58,8
20 000 - 29 999	83,3	91,7	16,7	8,3	66,7
30 000 - 49 999	75,0	100,0	25,0	0,0	50,0
50 000 - 99 999	100,0	100,0	50,0	0,0	75,0
více jak 100 000	100,0	100,0	33,3	0,0	66,7
Celkem	45,8	90,7	12,1	20,6	35,5

Zdroj: vlastní šetření, 2005

6.3.7. Strategické plánování

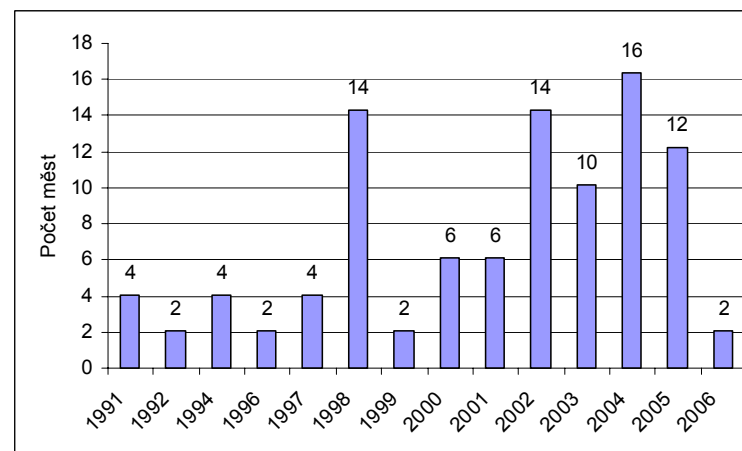
Strategické plánování je jednou z klíčových oblastí řízení každé organizace. To byl také důvod proč byl průzkum zaměřen detailněji i na tuto oblast. Následující obrázek pak ukazuje situaci ve využívání nástroje strategického plánu pro řízení města dle velikostních kategorií. Strategický plán ke svému řízení používá celkem 41 měst (tj. 43 % všech měst, která se šetření zúčastnila). Zájem o tento nástroj roste s velikostí sídla.



Obrázek č. 6.3.: Využívání strategického plánu.

Zdroj: vlastní šetření, 2005

Jak naznačuje další obrázek, zájem o strategické plánování se velmi zvýšil v roce 1998, což zřejmě souviselo s vydáním Národního rozvojového plánu ČR a možností čerpat prostředky z předvstupních fondů EU. Nárůst zájmu o strategické plánování se opakuje v roce 2002 v tomto a dalších letech vrcholily přípravy na vstup ČR do EU. V souvislosti s povodněmi v roce 2002, docházelo následně také k aktualizaci a formulaci mnoha strategických dokumentů. V období let 2002 – 2005 bylo vytvořeno 52 % strategických plánů (rok 2006 nelze hodnotit, uvedla jej jen města, která na přípravách plánu pracovala v průběhu roku 2005).



Obrázek č. 6.4.: Počátek využívání strategického plánu při řízení města.

Zdroj: vlastní šetření, 2005

Nejčastěji strategický plán města sestávají na 10 let (31 %), 4 roky (19 %) a 5 let (12 %), na 6, 7 a 8 let sestavuje plán vždy 5 % měst. Krátkodobé strategické plány (na 1 – 3 roky) vytváří 10 % měst. Střednědobé strategické plány (na 4 – 7 let) tvoří 40 % měst, dlouhodobé (na 8 let a více) pak zbývající 50 %, z toho 12 % na více než 15 let.

U strategickém plánu bylo dále šetřeno je-li k němu zpracován i finanční rámec, jak často je plán aktualizován a hodnocen a kdo jej hodnotí. Kladené otázky byly zaměřeny na zapojení zaměstnanců a veřejnosti do procesu strategického plánování.

Především u střednědobých a dlouhodobých strategií je žádoucí tyto dokumenty průběžně hodnotit a aktualizovat. Strategický plán průběžně hodnotí 70 % měst (ale jen 33 % těch, kteří uvedli, že strategický plán sestavují na více než 8 let).

Má-li být strategický plán skutečným nástrojem používaným při řízení města, měl by na něj být navázán akční plán s finančním rámcem. Finanční rámec strategického plánu má zpracováno 64 % měst. Nejméně kladných odpovědí týkajících se zpracování finančního rámce strategického plánu je ve velikostních kategoriích do 20 tisíc obyvatel, finanční rámec strategického plánu zde netvoří 43 % měst.

Téměř 33 % měst, která mají strategický plán, provádí jeho průběžné hodnocení. Odpovědi na otázku, jak často města strategický plán hodnotí byly různorodé a pohybovaly se od čtvrt roku do 8 let. Nejčastěji udávanou dobou je však jeden rok (v 63 % všech případů). Tři města uvedla, že strategický plán průběžně hodnotí, nespécifikovala však jak často.

Pokud jde o průběžnou aktualizaci strategického plánu, tu provádí 71 % měst, přičemž ve velikostních kategoriích nad 30 tisíc obyvatel plán průběžně aktualizují všechna města, tj. 100 %. Plány jsou aktualizovány různě: po půl roce, jednomu roku, dvěma lety, čtyřech letech, osmi letech či dle potřeby, nejčastěji však jednorozně (v 53 % případů). V odpovědích na otázku, kdo iniciuje změny strategického plánu, se nejčastěji objevuje rada (33 %), zastupitelstvo (16 %), starosta a odbory městského úřadu (shodně po 1 %). Mezi ostatními uváděnými iniciátory se objevují výbory, komise, investoři, občané, podnikatelé, neziskové organizace (bez ohledu na pořadí). Čtyři města uvedla, že průběžně strategický plán aktualizují, nicméně nebyla schopna uvést, jak často.

V pozornosti zájmu bylo také to, jestli jsou do procesu strategického plánování zapojeni zaměstnanci města a veřejnost. Zaměstnanci jsou zapojeni v 90 % měst, veřejnost v 78 % všech případů. Nicméně i zde sice čtyři města uvedla, že zaměstnance nějakým způsobem zapojuje, nevedla však již odpověď na to, jakým způsobem. Podobně je tomu i u zapojení veřejnosti, kde takto odpověděla dvě města. Zaměstnanci jsou zapojovali např. v pracovních skupinách, kde podávají náměty z oblasti své působnosti, nebo se přímo podílejí na zpracování dílčích podkladů a částí plánů. Někde byli zaměstnanci oslovováni formou anket či dotazníků. Veřejnost je zapojovala v odborných i neformálních skupinách, komisích a výborech. Některá města pořádají tzv. „kulaté stoly“ a besedy, jiná zase ankety a dotazníková šetření. Nejčastějším způsobem zapojení veřejnosti je její účast v pracovních skupinách a komisích. Výjimečně města uvádějí, že zapojování veřejnosti realizují pozvánkou na zasedání zastupitelstva či umístěním návrhu strategického plánu na internetové stránky, přičemž zájem o zapojení se je ponechán na straně občanů.

Z uváděných pozitiv, která jsou městy vnímána, ze zapojení zaměstnanců do strategického plánování, lze zmínit tato:

- V mnoha případech vidí zaměstnanci hlouběji do dané problematiky, mohou upozornit na případná úskalí plánu, jsou více zainteresovaní na realizaci.
- Znalost problematiky města byla přínosem pro zpracování jednotlivých projektů.
- Zaměstnanci získají širší povědomí o rozvojových záměrech města a dozví se, co bude v delším časovém horizontu realizováno.
- Díky zapojení zaměstnanců byly v plánu obsaženy reálnější dílčí cíle a plán byl konkrétnější.
- U zaměstnanců, kteří se podíleli na zpracování, je zřetelná větší motivace k realizaci úkolů z plánu vyplývajících.
- Zaměstnanci se ztotožní s cíli organizace.
- Zvýšení aktivity, osobní odpovědnost.
- Někteří zaměstnanci si začali částečně uvědomovat proč tady jsou.
- Bez zapojení zaměstnanců města by nebyl strategický plán vůbec realizovatelný, je to základní dokument, kterým se řídíme.

Negativa ze zapojení zaměstnanců do strategického plánování jsou viděna takto:

- Negativa se u nás neprojevala. Zapojili se ti zaměstnanci, které práce těšila a měli nápady, ti také pak měli radost z toho, že se něco uskutečnilo. Ti, kteří žádné nápady neměli, jsou zase výborní na to, aby odvedli mravenčí práci a nápady realizovali.
- Neochota zabývat se něčím, co není výslovně specifikováno v pracovní náplni.
- Snaha rozdrobit celek na detaily v oblastech, které nejsou podstatné.
- Nedostatek strategického uvažování.
- Úzký pohled na problém.
- Široké spektrum názorů a z toho vyplývající složité dohady při určování priorit.

Z uváděných pozitiv, která jsou městy vnímána, ze zapojení veřejnosti do strategického plánování, lze uvést tato:

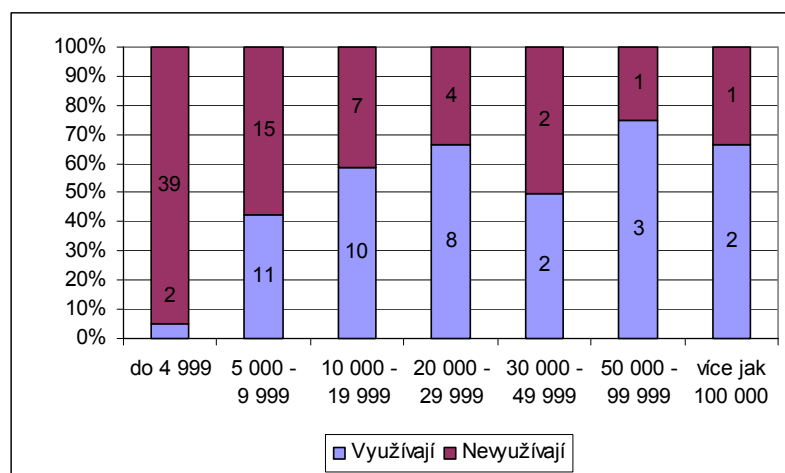
- Občané mají aktivnější zájem o dění ve městě. Více si všimají okolí.
- Zvyšuje se pocit souznělosti, pocit možnosti něco změnit a iniciovat.
- Získání přínosných myšlenek, nových návrhů, zajímavých podnětů a způsobů realizace.
- Získání zpětné vazby, zvýšení transparentnosti.
- Plán je zpracován konkrétněji.
- Zahrnutí odrazu potřeb občanů města, který je rozhodujícím faktorem pro strategické plánování.
- Růst zájmu občanů o dění ve městě v blízké i vzdálenější budoucnosti.
- V různých oblastech mohou mít občané více znalostí, zkušeností a kvalifikačních předpokladů.
- Větší srozumitelnost, ztotožnění se s cíli.
- Občané mají příležitost sdělit, co je jejich prioritami, není jim vnucováno, co nechtějí.
- Je to hnací motor zlepšování kvality života ve městě.
- Daleko lépe se prosazují dlouhodobé záměry města.
- Zjištění potřeb zákazníků.

Oproti tomu stojí negativa, která města ze zapojení veřejnosti vnímají:

- Projevování zakořeněného negativního názoru na úředníky. Projevování extrémních názorů.
- Malý zájem občanů o dění ve městě a hledání společného řešení hlavních problémů.
- Nerealizovatelné požadavky a jejich nesoulad se zdroji. Nepochopení spojení plánu s finančními prostředky.
- Snažíme se zjistit, proč některé oblasti občané vnímají negativně. Takže negativa jsou pro nás přínosem.
- Je třeba počítat s dlouhodobějším procesem přípravy plánu.
- Je nutno dávat větší důraz na proces a neodbíhat k jednotlivostem.
- Rozříšitelnost názorů.
- Tendence zvyhodňovat sebe sama či velmi úzký okruh zájemců.
- Hůře se hledá konsensus při určování priorit.

6.3.8. Benchmarking

Benchmarking je metodou, která se běžně používá k řízení kvality služeb a produktů, jak ve firmách, tak v organizacích veřejného sektoru. Spočívá v nepřetržitém a systematickém procesu porovnávání a měření produktů a procesů vlastní organizace s partnery a v aplikaci jejich úspěšnějších postupů do vlastního řízení. Používání této metody mezi městy není v současnosti běžnou záležitostí³. Některá (větší) města se učí tuto metodu používat např. i prostřednictvím projektů, které vyhláší Ministerstvo vnitra ČR. Se zvyšující se velikostí města (až na velikostní kategorii 30 – 49 tis. obyvatel) je patrný nárůst zkušeností s používání metody (viz obrázek č. 6.5.).



Obrázek č. 6.5.: Počet měst využívající benchmarking.

Zdroj: vlastní šetření, 2005

³ Viz např. šestý sloupec tabulky č. 6.4 (užívání vybraných nástrojů při řízení měst), kdy benchmarking využívá „pouze“ 35,5 % měst, která se průzkumu zúčastnila.

Nejčastější motivací k aplikaci benchmarkingu byla pro města chuť srovnat činnosti města s někým jiným a zjistit, jak si město stojí v oblastech efektivity výkonu a poměr kvality poskytovaných služeb ve vztahu k nákladům na službu (především náklad na úředníka). Objevuje se i potřeba získání opory argumentů při prosazování změny u politické reprezentace měst (zastupitelů, radních).

Nikerak neočekávaně je nejčastější oblastí, ve které města srovnávání provedla, výkon státní správy (49 %). Druhou nejčastěji srovnávanou oblastí jsou lidské zdroje (optimalizace počtu pracovníků, hodnocení pracovníků, náklady na platy atp.) (19 %). Samosprávné činnosti byly porovnávány v 16 % případů a všechny oblasti v 9 %. Zbytek pozornosti (7 %) byl směřován např. na oblast řízení procesů, rozpočtování či schopnost získávat finanční prostředky z EU.

Nárůst zájmu měst o benchmarking je významný od roku 2003. V období let 2003 a 2004 se srovnalo 90 % všech měst, která se do průzkumu zapojila. Určitou zajímavostí je město Brno, které uvedlo, že srovnávání provádí průběžně již od roku 1995. Pozitivní je také skutečnost, že většina měst z těch, co benchmarking již použila, jej prováděla opakovaně (70 %). Výsledky dle velikostních kategorií naznačuje následující tabulka.

Tabulka č. 6.5.: Provedení benchmarkingu opakovaně

Velikostní kategorie	Ano	Ne
do 4 999 obyvatel	50,0	50,0
5 000 - 9 999 obyvatel	81,8	18,2
10 000 - 19 999 obyvatel	42,9	57,1
20 000 - 29 999 obyvatel	71,4	28,6
30 000 - 49 999 obyvatel	50,0	50,0
50 000 - 99 999 obyvatel	100,0	0,0
více jak 100 000 obyvatel	100,0	0,0
Celkem	69,7	30,3

Zdroj: vlastní šetření, 2005

Nejvíce měst provádělo srovnání s 48 – 50 partnery (34 %), 23 % měst se srovnávalo s 9 – 15 partnery, dalších 17 % s 2 – 4 partnery. S nejvíce partnery se porovnávalo město Vrchlabí – 70 partnerů. Štramberk uvedl, že se srovnával s podnikatelskými organizacemi, všechna ostatní města shodně uvádějí, že se srovnávala se stejným typem organizace jako jsou oni sami, tj. s obcemi (městy).

Následující tabulka naznačuje odpovědi na otázku, jaký typ benchmarkingu města pro srovnávání použila. Nejvíce se města srovnávala s jinými organizacemi (externí benchmarking) a použila pro to nejčastěji benchmarking výkonový, funkční (srovnávají se funkce či pracovní postupy) nebo procesní (srovnávají se procesy v organizaci).

Tabulka č. 6.6.: Použitý typ benchmarkingu

Typ benchmarkingu	%	Nejpoužívanější ve velikostní kategorii	Nejméně využívaný ve velikostní kategorii
Interní (vnitřní)	10,9	více jak 100 000	30 000 – 99 999
Externí (vnější)	22,8	30 000 – 49 999	10 000 – 19 999
Mezinárodní	2,0	50 000 – 99 999	do 4 999, 10 000 – 19 999, 20 000 – 49 999 a více jak 100 000
Funkční	17,8	10 000 – 19 999	do 4 999
Procesní	12,9	do 4 999	20 000 – 29 999
Výkonový	27,7	20 000 – 29 999 a 50 000 – 99 999	30 000 – 49 999
Strategický	5,9	20 000 – 29 999 a 50 000 – 99 999	do 4 999 a více jak 100 000

Zdroj: vlastní šetření, 2005

Nejčastěji města aplikovala benchmarking na nějakou část své organizace (64 %), zbytek měst prováděl benchmarking v rámci celé organizace (36 %). Pokud města srovnávala jen část své organizace, pak se nejčastěji zaměřila na nákladovou efektivnost a pracovní postupy, méně časté bylo srovnávání v oblastech podpůrných činností či poskytování veřejných služeb.

Přínosy a problémové oblasti využívání benchmarkingu

Jedním z částých přínosů, který je zmiňován, je možnost porovnání se s ostatními a zjištění toho, jak si město stojí se svými dosavadními postupy v běžné praxi oproti svým protějškům. Častým přínosem jsou však také optimalizace počtu pracovníků a zvýšení efektivnosti sledovaných činností, úspora finančních prostředků, zvyšování kvality poskytovaných služeb, hodnocení výkonnosti celé organizace či jednotlivých pracovníků. Přičemž 91 % měst tyto přínosy očekávala.

Z negativ a úskalí, která města spatřují v aplikaci benchmarkingu, lze vybrat tyto např. odpovědi:

- Každý úřad má svá specifika a nelze úplně přesně stanovit počet pracovníků, který by měl být přidělen na určitou agendu, na malých úřadech totiž dochází často ke kumulaci různých funkcí. Srovnání poskytne konkrétní čísla (výsledky), ale vždy je třeba vycházet z konkrétních podmínek fungování úřadu.
- Je třeba vycházet ze srovnatelných údajů a předem se dohodnout na co nejjasnějších definicích ukazatelů, dat a pojmů (např. ukazatel počtu zaměstnanců – zahrnují se osoby, které se na výkonu činnosti podílejí nebo jejich úvazky, zahrnují se jen úředníci nebo i obslužný personál – technici, vedoucí odboru atp.).
- Úskalí spatřujeme, jako asi u všech metod, v nutnosti přesvědčit lidi ke změně práce. Nebezpečí je v mechanickém posuzování představitelů volených orgánů města.
- Úskalí plynou zejména z oblasti samosprávy, kde jsou postupy v různých obcích odlišné.

- Nelze spoléhat pouze na benchmarking. Benchmarking by měl být používán „rozumně“ a na jeho výsledky by se mělo nahlížet v souvislostech (např. odbor má oproti ostatním srovnávaným odborům málo zaměstnanců, protože další činnosti za něj vykonávají odbory jiné).
- Časová náročnost sběru údajů.

Celkové zhodnocení aplikace benchmarkingu

Některá města si netroufají celkové hodnocení vyslovit s ohledem na relativně krátkou dobu, po kterou srovnávání provádějí. Další však nejčastěji uvádějí kladné hodnocení a vidí v benchmarkingu dobrého pomocníka pro dosahování jimi stanovených cílů a očekávání. Jiní vidí jeho smysl v propojení s dalšími metodami jako je např. CAF (Společný hodnotící rámec).

Důvody nevyužívání benchmarkingu

Nejčastějšími důvody, které organizacím brání v použití benchmarkingu, jsou nedostatek lidských zdrojů (26 %), neexistence politického požadavku a podpory ze strany zastupitelů města (22 %), nedostatek finančních zdrojů (22 %) a špatná dostupnost informací a zkušeností spojených s touto metodou (22 %). Výjimečně města uváděla, že nepovažují za účelné se touto problematikou zabývat (5 %), že mají strach ze zneužití informací (2 %) či že benchmarking není jejich prioritou, že nemají dostatek času na jeho provádění, že není vhodný pro menší města, že stát podporuje jeho provádění pouze u obcí s rozšířenou působností či že je to zbytečné zvyšování administrativní zátěže (1 %). Nejčastěji uváděným důvodem toho, že města dosud benchmarking pro své řízení nepoužila, je skutečnost, že se jedná o nově používanou metodu v české veřejné správě. Města ji neznají, mají malé zkušenosti s jejím použitím a tak nevědí, jak ji aplikovat.

Města, která dosud benchmarking nepoužila, uvažují, že v budoucnu by nejspíše využila srovnávání směřující na celou organizaci. Při porovnání odpovědí dle velikostních kategorií by srovnávání celé organizace použila města nad 10 tisíc obyvatel. U měst menších předpokládají srovnávání jen částí organizace, převažují pracovní postupy a za nimi pak nákladová efektivnost organizace. Požadavek na srovnávání podpůrných činností či poskytování služeb se objevuje výjimečně.

U měst, která benchmarking dosud nevyužila, jsme také zjišťovali, na jaké oblasti by jej nejspíše využila, pokud by se pro jeho aplikaci rozhodla. Nejčastěji odpovídala města s počtem obyvatel do 10 tisíc. Nicméně ve všech velikostních kategoriích jsou potencionální oblasti srovnávání podobná. Nejčastěji je to oblast lidských zdrojů (organizace práce, optimalizace počtu pracovníků, hodnocení pracovníků, náklady na platy, efektivní využívání pracovní doby), nákladová efektivnost města a výkon přenesené působnosti (pracovní postupy, porovnání výkonů s příspěvkem od státu, kvalita služeb). U menších měst se objevuje i oblast komunálních služeb či strategického plánování.

6.4. Závěry

Je zřejmé, že nelze na základě tohoto dotazníkového šetření usuzovat na obecné trendy ve fungování měst v České republice. Získaná data mohou však velmi dobře posloužit jako základ pro srovnávání a odhalení silných a slabých stránek, které řízení měst provázejí.

Do fungování veřejné správy zasahují neustále probíhající změny ve společnosti. Postupným vývojem se však objevují metody, přístupy a nástroje, které lze úspěšně využívat pro zvyšování efektivnosti organizací veřejné správy, pro usnadňování procesů a činností, ale i pro celkové zlepšování fungování systému veřejné správy. K tomu je možné využívat jak zmiňované přístupy k řízení organizací, tak i další.

Nutno podotknout, že jak strategické plánování, tak benchmarking, vyžadují při svém zavádění investici finančních i lidských zdrojů. Ta města, která je využívají, vidí ve vynaložení prostředků na tyto činnosti pozitivní přínosy pro jejich řízení.

Územní samosprávy výběrem vhodných metod pro své řízení mohou do značné míry ovlivnit kvalitu života svých občanů, jsou totiž nadány významnými funkcemi, např. mají podstatnou úlohu při územním plánování, mohou z velké části ovlivňovat místní obyvatele i návštěvníky pomocí osvěty, poradenství, informací a příkladů.

Na projektu spolupracovali: Ing. Simona Hrabalová, Ing. Svatava Nunvářová, Ing. Irena Opluštilová a Mgr. Lukáš Navrátil (technická opora při zpracování dat).

Literatura:

- [1] Český statistický úřad – internetová stránka dostupná na <<http://www.czso.cz>>
- [2] HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 131 s. ISBN 80-210-3679-6.
- [3] KOLEKTIV AUTORŮ. *Řízení procesů výkonu státní správy (Případová studie Vsetín)*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 160 s. ISBN 80-239-4098-8.
- [4] OCHRANA, F. ŠUMPÍKOVÁ, M. *Reforma veřejných financí: od nabídkového k poptávkovému modelu alokace veřejných zdrojů*. Acta Facultatis Aerarii Publici, No. 1, ročník 1. Banská Bystrica: Universita Mateja Bela, 2004. str. 136 - 142. ISSN 1336-5797.

PATRIA.cz
Váš investiční portál

MASARYKOVA UNIVERZITA
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA
Katedra regionální ekonomie a správy

Doc. RNDr. Milan Viturka, CSc.
vedoucí katedry

ŘÍZENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

Autorky: Ing. Simona Hrabalová, Ph.D., Ing. Svatava Nunvářová, Ing. Irena Opluštilová

Ediční rada: L. Bauer, L. Blažek, H. Hušková, F. Kalouda, M. Kvizda, L. Lukášová, R. Lukášová, J. Nekuda, J. Rejtořík (předseda), A. Slaný, J. Šedová, V. Žitek

Vydala Masarykova univerzita roku 2006

1. vydání, 2006 náklad 30 výtisků
Tisk Olprint, Jaroslav Olejko, Šlapanice, Brněnská 252/29

55-985B-2006 02/58 21/ESF

ISBN 80-210-4158-7

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou v redakci vydavatele.