

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

**Balanced Scorecard jako inovativní nástroj strategického managementu
obcí a regionů**

Ing. Michaela Stříteská

Dizertační práce

2008

University of Pardubice
Faculty of Economics and Administration

**Balanced Scorecard as an Innovative Instrument for Strategic
Management of Municipalities and Regions**
Ing. Michaela Strítěská

Dissertation

2008

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému školiteli Doc. Dr. Ing. Milanu Sieglovi, CSc. za cenné rady, připomínky a odborné vedení, kterým mi pomáhal po celou dobu mého doktorského studia a při vypracování dizertační práce.

Dále bych ráda poděkovala prof. RNDr. Vieri Pacákové, Ph. D. za odborné konzultace při zpracování výsledků výzkumné části práce.

Michaela Strítěská

Abstrakt

V současné době je územní samospráva vystavena silnému tlaku na zlepšení kvality a efektivnosti poskytovaných služeb, zvýšení transparentnosti a odpovědnosti. Manažeri působící na místní a regionální úrovni hledají inovativní manažerské nástroje pro realizaci strategie a posílení participace občanů na řízení věcí veřejných. Koncept nazvaný Balanced Scorecard reprezentuje nový model strategického managementu, který již uspěl v soukromém sektoru.

Metoda Balanced Scorecard (BSC) vznikla začátkem 90. let 20. století jako reakce na empirická zjištění, že řada strategií není v podnikové praxi naplněna úspěšnou realizací. V posledních letech se také o BSC často hovoří jako o využitelném koncepčním rámci pro řízení a realizaci strategie rozvoje území či regionu.

Hlavní pozornost dizertační práce je věnována procesu strategického managementu obcí a regionů, účinnému vytvoření a zavedení modelu Balanced Scorecard a možnostem jeho aplikace v praxi české územní samosprávy. Na základě ověřené hypotézy je vytvořen návrh postupů a nástrojů, jež povedou ke zlepšení strategického managementu na úrovni obcí a krajů.

Klíčová slova

Strategický management, strategické plánování, územní samospráva, Balanced Scorecard, měření výkonnosti.

Abstract

Local governments have currently come under the strong pressure to improve quality as well as efficiency in service delivery, increase transparency, and accountability. Municipal and regional managers are looking for innovative managerial tools in order to implement the strategies and strengthen the citizen participation in governance. The concept called the Balanced Scorecard (BSC) represents a new model of strategic management that has been already successfully used in the private sector.

Balanced Scorecard method was developed in the early 1990`s as a response to the empirical findings that a number of strategies are not implemented successfully in the business world. In recent years, BSC has been also discussed as a usable conceptual framework for the strategy implementation and strategy development management of municipalities and regions.

The main attention of the dissertation is paid to the strategic management process of municipalities and regions, to the creation and effective implementation of Balanced Scorecard model and its potential application in the practise of the Czech local administration. Based on the verified hypothesis, a draft of procedures and tools that will lead to improvement in municipal and regional strategic management has been created.

Keywords

Strategic management, strategic planning, local government, Balanced Scorecard, performance measurement.

OBSAH

Seznam grafů	8
Seznam obrázků	9
Seznam tabulek	10
Seznam použitých zkratk	11
Úvod	12
1. Cíle dizertační práce a výzkumná hypotéza	15
2. Metody dizertační práce	17
3. Aspekty managementu rozvoje územních samosprávných celků	18
3.1. Postavení územních samosprávných celků v ČR a jejich role v regionálním rozvoji	18
3.1.1. <i>Municipální úroveň územní samosprávy</i>	21
3.1.2. <i>Regionální úroveň územní samosprávy</i>	22
3.2. Management místní a regionální správy	24
3.2.1. <i>Pojetí, cíle a typy regionálního a municipálního managementu.....</i>	25
3.2.2. <i>Specifika managementu místní a regionální správy</i>	26
3.3. New Public Management – manažerský přístup k veřejné správě	29
3.4. Good Governance – efektivnější vládnutí	33
3.5. Vybrané moderní přístupy a metody managementu veřejné správy	37
4. Strategický management rozvoje územních samosprávných celků	39
4.1. Podstata a význam strategického managementu v kontextu územní samosprávy	39
4.2. Modely strategického managementu ve veřejné správě	43
4.3. Proces strategického managementu na místní a regionální úrovni	46
4.3.1. <i>Strategické plánování rozvoje obcí a regionů</i>	49
4.3.2. <i>Implementace strategie</i>	59
4.3.3. <i>Strategický management výkonnosti na úrovni územní samosprávy</i>	60
4.4. Strategické plány rozvoje obcí a regionů a jejich zhodnocení	64
5. Balanced Scorecard jako nástroj strategického managementu	68
5.1. Metoda Balanced Scorecard – podstata, obsah a význam	69
5.2. Metoda Balanced Scorecard ve strategickém managementu veřejné správy	72
5.2.1. <i>The Balanced Success - nový model managementu veřejné správy</i>	76
5.3. Tvorba a implementace BSC jako systému strategického managementu	78
5.4. Přínosy aplikace metody Balanced Scorecard	84

6. Metoda Balanced Scorecard – účinný nástroj strategického managementu obcí a regionů	86
6.1. Základní hypotéza a výzkumné otázky	86
6.2. Analýza metody BSC jako nástroje strategického managementu obcí a regionů	88
6.2.1. <i>Charakteristika, organizace a metodologie dotazníkového šetření</i>	<i>88</i>
6.2.2. <i>Metody analýzy dat</i>	<i>91</i>
6.2.3. <i>Interpretace výsledků dotazníkového šetření</i>	<i>93</i>
6.2.4. <i>Souhrnné výsledky analýzy metody BSC jako nástroje strategického managementu obcí a regionů</i>	<i>125</i>
6.3. Analýza možností aplikace metody BSC v podmínkách české samosprávy	129
6.3.1. <i>Město Pardubice</i>	<i>130</i>
6.3.2. <i>Město Hradec Králové</i>	<i>133</i>
6.3.3. <i>Komparace obou přístupů ke strategickému plánování a zhodnocení výsledků</i>	<i>136</i>
7. Návrhy na zlepšení strategického managementu obcí a krajů	138
8. Závěr	151
9. Literatura	155
10. Přílohy	163

Seznam grafů

<i>Graf 6-1: Důvody pro zavedení metody BSC</i>	94
<i>Graf 6-2: Krabicový graf pro proměnnou „doba používání BSC“</i>	96
<i>Graf 6-3: Rozsah zavedení BSC</i>	97
<i>Graf 6-4: Provázali jste BSC jednotlivců s politikou odměňování ?</i>	98
<i>Graf 6-5: Spolupracovali jste při zavádění BSC s konzultantskou firmou?</i>	99
<i>Graf 6-6: Náklady na strategické plánování založené na metodě BSC</i>	103
<i>Graf 6-7: Počet pracovníků strategického plánování</i>	104
<i>Graf 6-8: Struktura modelu BSC</i>	105
<i>Graf 6-9: Krabicový graf pro proměnnou vyjadřující počet měřítek</i>	110
<i>Graf 6-10: Jaké další moderní metody využíváte?</i>	112
<i>Graf 6-11: Používáte nějaký speciální software?</i>	113
<i>Graf 6-12: Krabicový graf pro proměnnou „velikost implementačního týmu“</i>	114
<i>Graf 6-13: Kvantilový graf pro proměnnou „velikost implementačního týmu“</i>	115
<i>Graf 6-14: Krabicový graf pro proměnnou vyjadřující dobu zavádění BSC</i>	116
<i>Graf 6-15: Kvantilový graf pro proměnnou „doba zavádění BSC“</i>	116
<i>Graf 6-16: Názory respondentů na přínosy metody BSC pro územní samosprávu</i>	117
<i>Graf 6-17: Krabicový graf pro jednotlivé varianty přínosů</i>	118
<i>Graf 6-18: Názory respondentů na hlavní bariéry zavedení metody BSC do prostředí územní samosprávy</i>	120
<i>Graf 6-19: Krabicový graf pro jednotlivé varianty bariér</i>	121
<i>Graf 6-20: Spokojenost respondentů s výsledky, které jim zavedení metody BSC přináší</i>	122

Seznam obrázků

<i>Obrázek 3-1: Stručné srovnání funkcí Good Governance a Good managementu</i>	<i>34</i>
<i>Obrázek 3-2: Koncept Good Governance na úrovni územní samosprávy.....</i>	<i>36</i>
<i>Obrázek 4-1: Proces strategického managementu</i>	<i>47</i>
<i>Obrázek 4-2: Klasický cyklus strategického plánování pro územní samosprávu</i>	<i>50</i>
<i>Obrázek 4-3: Model pěti sil pro potřeby veřejné správy</i>	<i>52</i>
<i>Obrázek 4-4: Vztah mezi zdroji, schopnostmi, konkurenční výhodou a klíčovými faktory úspěchu</i>	<i>55</i>
<i>Obrázek 4-5: Model managementu výkonnosti pro územní samosprávu</i>	<i>62</i>
<i>Obrázek 4-6: Klíčové bariéry realizace strategie</i>	<i>65</i>
<i>Obrázek 5-1: BSC model pro soukromý sektor</i>	<i>71</i>
<i>Obrázek 5-2: Model Balanced Scorecard pro veřejnou správu</i>	<i>73</i>
<i>Obrázek 5-3: Logická hierarchie perspektiv BSC.....</i>	<i>75</i>
<i>Obrázek 5-4: Logika strategického řízení na základě BSC</i>	<i>78</i>
<i>Obrázek 5-5: Devět kroků k úspěchu.....</i>	<i>80</i>
<i>Obrázek 5-6: Příklad části strategické mapy instituce veřejné správy</i>	<i>81</i>
<i>Obrázek 6-1: Strategický cyklus plánování.....</i>	<i>102</i>
<i>Obrázek 7-1: Rámec strategického managementu rozvoje obcí a regionů</i>	<i>140</i>
<i>Obrázek 7-2: Návrh strategické mapy města Pardubic.....</i>	<i>145</i>

Seznam tabulek

<i>Tabulka 5-1: Hlavní rozdíly mezi modelem BSC pro podniky a pro veřejnou správu</i>	77
<i>Tabulka 5-2: Příklad typicky sestaveného BSC</i>	82
<i>Tabulka 6-1: Přehled účastníků dotazníkového šetření</i>	88
<i>Tabulka 6-2: Počty rozeslaných a vyplněných dotazníků dle jednotlivých zemí</i>	91
<i>Tabulka 6-3: Rozdělení respondentů dle počtu obyvatel</i>	93
<i>Tabulka 6-4: Popisné charakteristiky proměnné „doba používání BSC“</i>	95
<i>Tabulka 6-5: Pět fází metodiky pm2</i>	100
<i>Tabulka 6-6: Od kritických faktorů úspěchu k úrovni cílů</i>	101
<i>Tabulka 6-7: Příklady perspektiv v modelu BSC územní samosprávy</i>	106
<i>Tabulka 6-8: Indikátory BSC využitelné v perspektivě zákaznické/občanské</i>	107
<i>Tabulka 6-9: Indikátory BSC využitelné v perspektivě finanční</i>	108
<i>Tabulka 6-10: Indikátory BSC využitelné v perspektivě učení se a růstu</i>	108
<i>Tabulka 6-11: Indikátory BSC využitelné v perspektivě interních procesů</i>	109
<i>Tabulka 6-12: Popisné charakteristiky proměnné „počet měřítek“</i>	110
<i>Tabulka 6-13: Tabulka rozdělení četností</i>	111
<i>Tabulka 6-14: Popisné charakteristiky proměnné „počet pracovníků implementačního týmu“</i>	114
<i>Tabulka 6-15: Popisné charakteristiky proměnné „doba implementace“</i>	115
<i>Tabulka 6-16: Popisné statistiky jednotlivých možností</i>	118
<i>Tabulka 6-17: Popisné statistiky uvedených možností</i>	120
<i>Tabulka 6-18: Spearmanův korelační koeficient</i>	123
<i>Tabulka 6-19: Spearmanův korelační koeficient</i>	123
<i>Tabulka 6-20: posouzení možnosti využití indikátorů v jednotlivých perspektivách</i>	133
<i>Tabulka 7-1: Návrh měřítek pro strategickou mapu města Pardubic</i>	147
<i>Tabulka 7-2: Návrh strategických akcí ke strategickému cíli Podpora dopravní infrastruktury</i>	149

Seznam použitých zkratk

BSC – Balanced Scorecard

CAF - Common Assessment Framework (Společný hodnotící rámec)

ČR – Česká republika

EFQM - European Foundation for Quality Management

EIPA – European Institute of Public Administration

EU – Evropská unie

ISO - International Organization for Standardization

IT – Informační technologie

MBO – Management by Objectives

MHD – Městská hromadná doprava

NPM – New Public Management

OECD – Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

OSN – Organizace spojených národů

PPP – Public Private Partnership (Partnerství soukromého a veřejného sektoru)

TQM – Total Quality Management

UNESCAP - United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

Úvod

Začátek 21. století je spojen s razantními změnami ve společnosti i v ekonomice. Globalizace, zrychlení tempa vědeckotechnického rozvoje, demografické změny a růst významu znalostí představují charakteristické znaky této doby. S tím, jak se mění okolní prostředí, mění se i charakteristiky úspěšných organizací a strategické modely jejich řízení. Vznikají nové manažerské metody, které reagují na dynamický vývoj ekonomických a sociálních vztahů ve společnosti. Tento trend dopadá i na veřejnou správu.

Vstup do Evropské unie a proces reformy veřejné správy v ČR úplně změnily úlohu územní samosprávy a hlavně význam regionální a komunální politiky. Na územní samosprávy byly převedeny rozsáhlé kompetence v oblasti finančního rozhodování a správy majetku získaného v mnoha případech i privatizací státního majetku. Tento přenos pravomocí však nebyl doplněn potřebnými finančními zdroji. Fiskální decentralizace tak byla za decentralizací věcných kompetencí značně opožděna. Realizovaný transfer kompetencí a neustále měnící se prostředí vybízí územní samosprávu k zefektivnění celého systému řízení.

Celá řada existujících problémů, před nimiž dnes regionální a komunální politika stojí, se již nedá řešit tradičními administrativními přístupy a postupy. Klíčovým úskalím územní samosprávy je výkonnost a efektivnost jejího fungování. Je nutné změnit staré zvyky, mentalitu, překonat averzi k akceptování rizika a změnám a neochotu učit se novým metodám a technikám (Wright, Nemeč, 2003, s. 79). Odstranění těchto problémů vyžaduje realizaci inovativních přístupů a aplikaci účinných nástrojů. Jednou z cest, jak docílit zvýšení efektivity výkonu územní samosprávy, je uplatňování moderních manažerských metod, které již uspěly v komerčním sektoru a napomohly podnikům k růstu konkurenceschopnosti. Zavádění manažerských nástrojů, které mají svůj původ v podnikatelské sféře, je také jedním z hlavních principů nového stylu řízení veřejné správy - New Public Management.

Je všeobecně správně vědou uznáváno, že pro fungování veřejné správy, tedy i územní samosprávy, má důležitý význam strategický management a strategické plánování (Wokoun, Mates, 2006, s. 33). Pro mnohé zahraniční manažery se stal strategický přístup k řízení doslova nepostradatelným. V českých organizacích však prozatím nalézáme nedostatek strategického citění a myšlení (Mallya, 2007, s.16). Přitom dnešní dynamické

prostředí vyžaduje, aby i obce a regiony měly jasně definovanou vizi a směr, kterými se chtějí dále ubírat. Představitelé územní samosprávy musí vypracovat strategický plán, který definuje dlouhodobé cíle a rozvojové mantinely samosprávného území a tím dává možnost jednotlivcům, podnikatelským subjektům a celé občanské společnosti pro další rozvoj. V praxi to znamená, že např. podnikatelské subjekty jednoznačně vědí kam směřovat své podnikatelské aktivity v rámci samosprávného území, tzv. veřejnoprávní regulace.

Využití nových nástrojů strategického managementu nejenže ulehčí proces takového rozvoje, ale též přispěje k tomu, aby byly struktury transparentní a snadno pochopitelné. Modelem strategického řízení, který dosáhl nebyvalého úspěchu v podnikatelském sektoru, je koncept nazvaný „The Balanced Scorecard“ (dále jen BSC). Metoda BSC byla představena na počátku devadesátých let dvacátého století profesory Harvardské univerzity Robertem Kaplanem a Davidem Nortonem jako systém měření výkonnosti podniku, který klade důraz nejen na finanční, ale také nefinanční indikátory. Později byla modifikována tak, aby se stala systémem managementu výkonnosti využitelným pro řízení a realizaci podnikové strategie. V posledních letech se o metodě Balanced Scorecard také často hovoří jako o využitelném koncepčním rámci pro řízení a realizaci strategie rozvoje území či regionu. V podmínkách české územní samosprávy není tato inovativní metoda prozatím běžně uplatňována. Z provedených průzkumů u vedoucích úředníků obcí dokonce vyplývá neznalost možností, která tato metoda veřejnému sektoru skýtá.¹ Na základě těchto tvrzení se hlavní pozornost dizertační práce soustředí na strategický management územní samosprávy založený na metodě Balanced Scorecard.

Dizertační práci je rozdělena na tři hlavní části. První teoreticko-metodická část vychází z širšího pojetí managementu místní a regionální správy, aby bylo možné opodstatnit předmět zájmu dizertační práce, tedy metodu Balanced Scorecard pro územní samosprávu. Tato část práce poskytuje základní východiska strategického managementu územní samosprávy, včetně definic a charakteristiky klíčových komponentů sloužících k pochopení rozsahu a struktury aktivit strategického managementu na úrovni obcí a regionů. Zároveň je pozornost věnována procesu strategického managementu a kritickému

¹ Např. výzkum s názvem Management regionální a místní správy realizovaný na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v průběhu podzimu 2005.

zhodnocení současného stavu strategického plánování obcí a regionů. Konkrétněji se tato část zabývá otázkami podstaty a významu metody Balanced Scorecard a rozdílům mezi podnikovým a veřejným modelem.

Druhá část práce je výzkumnou částí, která obsahuje výsledky empirického výzkumu zaměřeného na analýzu metody BSC jako nástroje strategického managementu obcí a regionů a na ověření možností aplikace tohoto modelu v podmínkách české územní samosprávy. Prostředkem pro získání dat je dotazníkové šetření, jež bylo provedeno mezi zahraničními městy a regiony Evropy, USA, Austrálie a Afriky, které již metodu BSC využívají. Ověření předpokladů a možností pro zavedení BSC do praxe územní samosprávy v ČR je provedeno formou kvalitativního výzkumu pomocí strukturovaných rozhovorů. Analýza a kritické zhodnocení konceptu BSC se může stát impulsem k inovacím v procesu plánování a řízení rozvoje obcí a regionů.

V rámci třetí části práce je vytvořen návrh postupů a nástrojů, jež povedou ke zlepšení procesu strategického managementu rozvoje obcí a krajů, to zároveň představuje hlavní cíl dizertační práce. Soubor těchto návrhů a doporučení vyplývá z analýzy, výsledků a závěrů provedených průzkumů a je doplněn konkrétními příklady aplikace BSC pro město Pardubice. Pro ostatní subjekty územní samosprávy tyto návrhy představují inspiraci a náměty k řešení a diskuzi.

1. Cíle dizertační práce a výzkumná hypotéza

Základním východiskem každé dizertační práce je jednoznačné vymezení problémových otázek, stanovení cílů a pracovní hypotézy. Dle Wokouna a Matese (2006, s. 7) jsme v posledních letech svědky zvýšeného zájmu o regionální a správní problematiku, což se odráží na vědeckém poli a v aplikovaném výzkumu. Studie prokázaly, že česká veřejná správa stále hledá silné manažerské nástroje pro realizaci měřitelných strategií, pro propojení občanů, politiků a v neposlední řadě zaměstnanců úřadů přímo odpovědných za realizaci dílčích projektů (Půček, Šusta, 2006, s. 3). Tato dizertační práce svým tematickým zaměřením výzkumu koresponduje s výše zmíněnými trendy a snaží se takovéto manažerské nástroje nalézt. Objektem výzkumu dizertační práce jsou územní samosprávné celky a strategický management jejich rozvoje. Předmětem výzkumu je metoda Balanced Scorecard, která reprezentuje nový nástroj strategického managementu.

Hlavním cílem dizertační práce je návrh postupů a nástrojů, jež povedou ke zlepšení procesu strategického managementu rozvoje obcí a krajů, přičemž ve svém důsledku přispějí k zefektivnění celého systému řízení.

K naplnění hlavního cíle dizertační práce přispějí následující specifické cíle:

- ✓ provést analýzu odborné literatury zabývající se problematikou managementu místní a regionální správy s akcentem na metody a nástroje strategického plánování rozvoje,
- ✓ provést deskripci vybraných inovativních přístupů managementu obcí a krajů, které mohou mít vliv na územní a regionální rozvoj,
- ✓ provést kritické zhodnocení současného stavu strategického managementu a plánování územní samosprávy a identifikovat hlavní problematická místa,
- ✓ provést analýzu teoretických funkcí a hlavních komponentů metody Balanced Scorecard a její výsledky ověřit na primárních datech zjištěných průzkumem v zahraničních městech a regionech, které již BSC uplatňují,
- ✓ ověřit možnosti aplikace metody Balanced Scorecard v praxi české územní samosprávy,
- ✓ zobecnit výsledky a závěry z provedených průzkumů ve vztahu k uplatňování metody BSC při strategickém managementu územní samosprávy,
- ✓ navrhnout postupy a nástroje pro zefektivnění procesu strategického managementu obcí a krajů.

Dizertační práce se snaží nalézt odpovědi na tyto problémové otázky: V čem spatřujeme specifické rysy managementu územní samosprávy? Jaké faktory mají vliv na kvalitu managementu místní a regionální správy? Co je obecným cílem územní samosprávy? Jaké metody a nástroje lze využít v rámci procesu strategického managementu územní samosprávy? Jaké jsou hlavní komponenty metody BSC? Je koncept BSC využitelný jako nástroj strategického managementu i v územní samosprávě? Existují rozdíly mezi podnikovým BSC a modelem pro územní samosprávu? Jaké funkce v tomto kontextu BSC naplňuje? Jaké principy a postupy musí být dodržovány pro jeho účinné zavedení? Lze v českých podmínkách metodu BSC použít jako nástroj pro tvorbu, vyjasnění a realizaci strategie obce či regionu?

Kromě zodpovězení výše zmíněných problémových otázek a naplnění stanovených cílů by měla dizertační práce přispět k ověření základní hypotézy, jež byla navržena následovně. *Aplikace metody Balanced Scorecard za předpokladu respektování stanovených principů a postupů představuje využitelný nástroj strategického managementu pro územní samosprávu.* Při ověřování této hypotézy budou využity postupy analytické a syntetické, metody zobrazení kvalitativních a kvantitativních dat a komparace nashromážděných informací.

2. Metody dizertační práce

Při zpracování dizertační práce budou využity především logické metody vědecké práce, které zahrnují množinu metod využívajících principy logiky a logického myšlení. Mezi ně zařazujeme:

§ *abstrakci - konkretizaci,*

§ *analýzu - syntézu,*

§ *indukci - dedukci.*

V rámci kapitol, které poskytují teoretická východiska dizertační práce bude provedena:

§ *rešerše zahraniční i domácí odborné literatury včetně časopiseckých statí,*

§ *analýza odborných materiálů EU, OSN či Světové banky, které se týkají dané problematiky.*

Pro získání empirických dat potřebných ke splnění hlavního cíle budou použity metody a techniky kvantitativního i kvalitativního výzkumu. Jako základní metoda sběru dat bude zvoleno *dotazníkové šetření pomocí elektronické pošty*. Dotazníkové šetření nám umožní získat informace od zahraničních měst a regionů, která již metodu BSC uplatňují. Při zpracování získaných údajů bude využita *statistická analýza dat*. Účelem analýzy dat je přehledně zpřístupnit data graficky, tabulkově a výpočtem vhodných statistických charakteristik tak, aby byly dobře patrné jejich statické vlastnosti a současně se umožnilo jejich srovnání. Takto provedené výzkumné šetření umožní verifikaci poznatků získaných rešerší literatury na jedné straně a jejich doplnění o nové poznatky na straně druhé.

Kvalitativní výzkum bude proveden metodou *strukturovaných rozhovorů* s otevřenými otázkami. Tento typ rozhovoru byl zvolen z důvodu nutnosti minimalizovat variaci otázek kladených respondentům. Redukuje se tak pravděpodobnost, že se data získaná v jednotlivých rozhovorech budou výrazně strukturně lišit.

Návrhová část dizertační práce bude vycházet ze syntézy výsledků obou provedených průzkumů a bude obsahovat konkrétní návrhy postupů a nástrojů, jež přispějí ke zkvalitnění procesu strategického managementu na úrovni obcí a krajů.

3. Aspekty managementu rozvoje územních samosprávných celků

Poznání současného stavu problematiky vyžaduje začlenění konkrétního dílčího problému do širších souvislostí. Z tohoto důvodu jsou v úvodní teoretické kapitole řešeny a diskutovány otázky týkající se postavení a kompetencí územních samosprávných celků v regionálním rozvoji, specifik regionálního a municipálního managementu a možností uplatnění vybraných manažerských přístupů a principů v řízení obcí a krajů. Zároveň je nezbytné konkretizovat a definovat vybrané pojmy, které jsou pro problematiku managementu rozvoje obcí a regionů klíčové. Vzhledem k řadě odlišných teoretických konceptů, bude vždy vymezeno jedno konkrétní pojetí, které bude uplatňováno v průběhu celé práce.

3.1. Postavení územních samosprávných celků v ČR a jejich role v regionálním rozvoji

Podpora regionálního rozvoje je v současné době jednou z nejvýznamnějších priorit řízení veřejné správy. Pro pochopení a začlenění managementu územních samosprávných celků do celkového konceptu veřejné správy je nejprve nutné vymezit samotný pojem veřejná správa. Dle Rektořika (2002, s. 59) *veřejná správa představuje soustavu institucí, řídicích a výkonných činností, které vyplývají z objektivní potřeby uspořádané společnosti, která je geneticky dána potřebou člověka žít ve společenství druhých lidí.* V moderních demokraciích je veřejná správa chápána jako služba občanům a veřejnosti. Od této primární funkce se odvíjejí hlavní principy veřejné správy (jako transparentnost, povinnost skládat účty, veřejná kontrola), stejně tak i formy a metody její činnosti. Evropskou veřejnou správu lze obecně charakterizovat jako součást práva a právního rámce státu. Rozhodování úředníků probíhá na základě zákonem stanoveného procesu a pravidel, které směřují shora dolů.

Ve vztahu k principům rozhodování o potřebách občanů a jejich zabezpečení členíme **veřejnou správu** na státní správu a samosprávu. Samospráva lze ještě dále rozdělit na územní samosprávu (obce, kraje) a zájmovou samosprávu (komory, sdružení apod.). Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem a svým charakterem představuje realizaci výkonné moci. Státní správa zahrnuje orgány se všeobecnou působností (vláda) a specializovanou působností (resortními ministerstvy, ústředními úřady a dalšími

specializovanými orgány). Stát jako subjekt veřejné správy vykonává státní správu prostřednictvím těchto orgánů, ale také prostřednictvím krajských a obecních (městských) úřadů. Na tomto místě je také nezbytné zmínit několik poznámek o samotném pojmu samospráva a o jeho postavení v moderní veřejné správě. Dle Kadečka (2002, s. 6) lze *samosprávu vymezit jako jednu z větví veřejné správy, jako projev výkonné moci ve společnosti zorganizované ve stát, a to větev nezávislou a státní správě nepodřízenou*. Přičemž pravomoc a působnost samosprávy není ničím stojícím v kontrapozici ke státu, ba naopak je státem potvrzena. V této souvislosti se také často objevuje otázka, kdy a v jakém rozsahu má veřejnou moc vykonávat stát a kdy územní samosprávné celky. Postavení a úkoly územní samosprávy v jednotlivých zemích ovlivňují historické tradice. Ty zároveň působí na rozdělení kompetencí mezi státem a územní samosprávou i mezi jednotlivými úrovněmi územní samosprávy. V kontextu evropské veřejné správy lze na tuto otázku odpovědět pomocí **principu subsidiarity**. Podle principu subsidiarity musí být všechna rozhodnutí přijímána co nejbližší občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon.

V teorii fiskálního federalismu je územní samospráva chápána jako forma veřejné vlády a veřejné správy – tzn. samostatné spravování veřejných záležitostí na území menším, než je stát, na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických podmínek (Peková, 2004, s. 17). Pro každý stupeň územní samosprávy je charakteristické, že představuje:

- ▶ **územní celek**, geograficky ohraničený,
- ▶ na němž žije určité **společenství občanů**,
- ▶ **samosprávu veřejných záležitostí**, které se týkají daného společenství občanů (tzn. vlastní pravomoci, působnost).

Územní samospráva tak uskutečňuje svoji základní samosprávnou funkci (hovoříme o tzv. samostatné působnosti). Samospráva věcí veřejných se realizuje pomocí celého souboru ekonomických, politických, ale i sociálních či kulturních vztahů, které jsou stanovené na základě zákonem určené rozhodovací autonomie. Soudobá územní samospráva v ČR:

- ▶ reprezentuje **konkrétní zájmy a preference občanů**,
- ▶ odpovídá za **zabezpečení celé řady veřejných statků**,
- ▶ vytváří **podmínky pro sociálně ekonomický rozvoj** municipalit, resp. regionu,
- ▶ **vykonává státní správu** – v rámci tzv. přenesené působnosti,
- ▶ **koordinuje vztahy** municipalita – region, municipalita – stát, region – stát.

Územní samosprávné celky často procházely rozporuplným vývojem. V historii územní samosprávy tak nalezneme jak období s extrémně centralizačními tendencemi a omezováním postavení samospráv (období světových válek), tak i období s poměrně značnou autonomií (ve 2. polovině 20. století). V posledních desetiletích dochází neustále k posilování role územní samosprávy. V souvislosti s reformou veřejné správy lze tento trend vysledovat i v ČR. Tuto skutečnost zároveň potvrzuje i zásadní dokument nazvaný Evropská charta místní samosprávy², jež např. zdůrazňuje princip demokracie a decentralizace moci, participace občanů na řízení věcí veřejných, princip vysoké míry autonomie, pravomocí a odpovědnosti místních orgánů a další. V České republice je **system územní samosprávy dvoustupňový**, tedy konkrétními jednotkami územní samosprávy jsou obce a kraje. Kraje byly zřízeny k 1. 1. 2000 podle Ústavního zákona č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

V současné době je území ČR rozděleno na 14 krajů, 77 okresů (okresní úřady byly k 31. prosinci 2000 zrušeny) a 6 249 obcí. Dále by do tohoto systému mohly být ještě začleněny mikroregiony, regiony přeshraniční spolupráce či regiony soudržnosti NUTS II³, které také zastávají důležitou roli v regionálním rozvoji. Přesto však **budeme pojem územní samospráva vztahovat v následujícím textu pouze k obcím a krajům**, neboť ty sehrávají v managementu regionálního rozvoje klíčovou úlohu.

Před tím, než bude charakterizována působnost municipalit a regionů při podpoře regionálního rozvoje, je žádoucí vymezit pojem *rozvoj*. Beran a Dlask (2005) i ostatní autoři připouští, že tento termín je tak často rozporně definován, že jeho definice prozatím nebyla uspokojivě dořešena. V kontextu, který bude níže sledován, *je rozvoj chápán dle pojetí Macháčka (2004, s. 213) jako proces změn, k nimž dochází postupně a které přinášejí narůstání efektivnosti a účelnosti, pokud jde o využívání zdrojů a uskutečňování možností, podmiňujících pohyb z původního stavu do stavu žádoucího*. Spojí-li se výklad tohoto pojmu s územními celky pak lze shrnout, že představuje pozitivně hodnocené změny závislé na efektivním využívání zdrojů a probíhající v zájmu dosahování určitých cílů.

² Evropská charta místní samosprávy byla přijata členskými státy Rady Evropy v roce 1985. ČR ratifikovala tuto úmluvu v roce 1998.

³ Osm územních jednotek NUTS II, které sdružují dva i více krajů, bylo zřízeno pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, spočívající zejména ve využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU a pro statistické účely.

3.1.1. Municipální úroveň územní samosprávy

Za základní jednotku územní samosprávy je tradičně v evropském kontextu považována **obec**, jež je ze zákona vybavena nezávislými kompetencemi a odpovědností při zajišťování svěřených funkcí. Obce lze členit z různých hledisek. Obecně lze rozlišovat tyto základní druhy obcí: *obce, které nejsou městy; města* v závislosti na počtu obyvatel (v současné době od 3 000 obyvatel); *statutární města* (jejichž území je rozčleněno na městské obvody či městské části) a *hlavní město Praha*.

Jak již bylo naznačeno dříve, v ČR na základě reformy veřejné správy funguje tzv. **smíšený model veřejné správy**, tj. územně samosprávné celky vykonávají souběžně jak samosprávné funkce, tak i výkon státní správy. Zatímco u krajů je rozsah samosprávné i přenesené působnosti stejný, u obcí vznikly tři kategorie, které se od sebe liší z hlediska rozsahu přeneseného výkonu státní správy, nikoli rozsahu samosprávy. Dle tohoto kritéria členíme obce do tří typů, jejichž výčet je určen zákonem⁴:

- ▶ **I. typu, tzv. obce „bez přívlastku“**, tedy všechny obce, neboť každá obec vykonává určitý minimální rozsah státní správy v územním obvodu (v některých případech pak tyto obce vykonávají vybrané činnosti státní správy i na území jiných obcí; jedná se např. o systém matričních či stavebních úřadů),
- ▶ **II. typu, tzv. obce s pověřeným obecním úřadem** (celkem 388 obcí), tyto obce vykonávají státní správu pro další obce ve správním obvodu,
- ▶ **III. typu, tzv. obce s rozšířenou působností** (celkem 205 obcí), které vykonávají státní správu v územním obvodu větším, než je územní obvod dané obce a rovněž v širším věcném rozsahu než obce II. typu.

V kontextu regionálního rozvoje je úloha municipalit spatřována v zajištění koncepční a výkonné činnosti v oblasti místního rozvoje, dále v participaci a kooperaci s krajem při přípravě a realizaci regionálních programů rozvoje. Obec schvaluje program rozvoje obce, dále územní plán obce a regulační plán a vyhlašuje jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou⁵. Dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje⁶ může obec ve své samostatné působnosti:

⁴ Zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

⁵ & 84 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁶ & 14 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

- a) **podporovat rozvoj podnikatelských aktivit** potřebných pro rozvoj regionu, například formou technické a investiční přípravy pro investory – podnikatele,
- b) **sdružovat své prostředky se sousedními obcemi a dalšími právníckými osobami** při zajišťování rozvojových programů společných více obcím.

3.1.2. Regionální úroveň územní samosprávy

Pojetí a definice regionu nalezneme v odborné literatuře různé. Matoušková a Macháček (2000, s. 15) *definují region v nejobecnějším pojetí jako jakýkoliv územní celek, který je podle jednoho či více znaků (kritérií) vyčlenitelný z širšího území, jenž je pomocí těchto znaků vymezován pro konkrétní účel (ekonomické zájmy, vytváření informačních systémů, administrace), či jemuž v uspořádání území přísluší konkrétní funkce*. Přičemž Maier a Tödtling (1998, s. 32) konstatují, že by definice regionu měla vždy odpovídat danému kontextu a měla by se odvozovat z konkrétní formulace otázky. Na základě této teze a vzhledem k vymezení municipální úrovně bude v rámci této práce **pojem region chápán dle administrativního vymezení, tedy jako vyšší územní samosprávný celek** (kraj). Pokud tedy bude v rámci následujícího textu užíván pojem rozvoj spolu s přívlastkem „místní“, je uskutečňován v obci, pokud je propojen s přívlastkem „regionální“, je realizován v kraji.

Úloha krajů při koncipování a realizaci regionálního rozvoje se týká především koncepční a výkonné činnosti. Podle zákona č. 129/2000 Sb. o krajích je zastupitelstvu kraje, pokud jde o regionální rozvoj, vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění.⁷ Zákon o podpoře regionálního rozvoje dále ukládá kraji v rámci své samostatné působnosti:⁸

- a) **podporovat rozvoj soukromého podnikání** prospěšného pro kraj,
- b) **vyčleňovat ze svého rozpočtu finanční prostředky určené k odstraňování závad a nedostatků** v těch oblastech, které spadají do jeho působnosti, včetně odstraňování nežádoucích rozdílů uvnitř územního obvodu kraje,
- c) **podílet se na plnění úkolů souvisejících se zaměřením podpory regionálního rozvoje** podle § 3 a spolupracovat přitom s věcně příslušnými ústředními správními

⁷ Více & 35 odst. 2 zák. č. 129/2000 Sb. , o krajích.

⁸ & 13 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

úřady, zejména při vypracování a realizaci strategie regionálního rozvoje a státních programů regionálního rozvoje, pokud se týkají jeho územního obvodu,

- d) **spolupracovat s ostatními kraji** při plnění společných cílů a úkolů podpory regionálního rozvoje.

Na závěr této dílčí kapitoly je nezbytné zmínit některé aktuální problémy soudobé územní samosprávy, které silně determinují lokální a regionální rozvoj. Za primární problém územně samosprávných celků lze označit permanentní nedostatek potřebných finančních prostředků na zajištění všech úkolů a potřeb rozvoje. Teorie fiskálního federalismu označuje tuto skutečnost za tzv. **fiskální stres**. V rámci decentralizačních tendencí byly na územní samosprávy převedeny rozsáhlé kompetence, které však nebyly doplněny potřebnými finančními zdroji. Fiskální decentralizace tak byla opožděna za decentralizací věcných kompetencí, čímž se prohloubil fiskální stres územní samosprávy.

Tato situace vyplynula z rozpočtového určení daní⁹. Pro rozpočtové určení výnosů daní obcím stále platí systém¹⁰, který rozděluje obce do konkrétních velikostních kategorií dle počtu trvale přihlášených občanů.¹¹ Do konce roku 2007 tak obce, které byly na hranicích velikostních kategorií, výrazně ovlivnil nepatrný rozdíl v počtu obyvatel.¹² Obce s počtem obyvatel těsně nad určitou hranicí měly nespravedlivě mnohem vyšší příjmy na obyvatele než obce s počtem obyvatel těsně pod touto hranicí. Tento systém sice přinesl rovnoměrnější rozložení výnosů v území a také větší předvídatelnost daňových výnosů, na druhou stranu však posunul územní samosprávu opačným směrem, než bylo deklarováno v reformě veřejné správy. Došlo nejen k centralizaci, ale především byla potlačena silná stimulační stránka, která podporovala obce např. k získávání nových investorů. Ať byla snaha obce o realizaci rozvojových aktivit na svém území jakákoliv, na výši jejích příjmů se projevila jen velmi zprostředkovaně. Vzhledem k tomu, že se takovéto rozdělování daní často stávalo terčem kritiky, došlo na konci minulého roku ke schválení novely tohoto zákona.

⁹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

¹⁰ Již od roku 2001, dílčí změny proběhly v letech 2002 a 2007.

¹¹ Čtrnáct velikostních kategorií, s koeficientem od 0,42 pro obce do 100 obyvatel až po 1,67 pro obce nad 150 000.

¹² Například mezi příjmy Olomouce, která má mírně nad 100.000 obyvatel, a Českých Budějovic, které mají těsně pod 100.000 obyvatel, tento systém vytvořil rozdíl 270 milionů.

Přijatá novela zvýšila základní podíl obcí na sdílených daních z 20,59% na 21,40% a odstranila tolik kritizované skokové koeficienty velikostních kategorií. Současně také zavedla některá nová kritéria rozdělování (rozloha obce, prostý počet obyvatel), ale jen s velice nízkou vahou (obě kritéria pouze 3 %). K největšímu nárůstu příjmů tak došlo u nejmenších obcí do 100 obyvatel, u ostatních velikostních kategorií se jedná jen o nepatrné zvýšení. Ve svém důsledku pak tato novela vede k naprosto opačnému trendu, než lze sledovat ve většině zemí EU. Zde dochází k postupné centralizační tendenci územní samosprávy do větších celků a tím i k určité koncentraci obyvatelstva. Soustředování obcí do větších celků umožňuje vyšší profesionalizaci místní územní samosprávy a vytváří důležitý předpoklad pro zefektivnění managementu územní samosprávy (tato problematika bude více diskutována v následující kapitole). Tento trend přitom není v rozporu s dalším posilováním a decentralizací kompetencí na územní samosprávy.

3.2. Management místní a regionální správy

Vytvoření regionálního a municipálního managementu jako samostatné formy managementu je důsledkem decentralizačních reforem veřejné správy ve vyspělých zemích a potřeby řešit řadu specifických problémů a úkolů, před nimiž stojí regionální a komunální politika. Již v polovině minulého století se v řadě západoevropských zemí projevuje snaha realizovat regionální koncepce a plány. Konkretizace regionálního managementu se objevuje až v 80. letech, a to ve Švýcarsku, Rakousku, Německu a ve Velké Británii (Adamčík, 2000, s. 12). V současné době lze stále ještě považovat regionální a municipální management za mladý a dynamicky se vyvíjející fenomén. V odborné literatuře totiž dosud neexistuje jednotný pohled na definici pojmů regionální či municipální management. I přesto se lze seznámit s několika teoretickými směry, které však problematiku regionálního managementu vymezují jen útržkovitě a většinou s ohledem na účel jeho použití.

3.2.1. Pojetí, cíle a typy regionálního a municipálního managementu

Někteří autoři chápou regionální a municipální management velmi úzce, jiní naopak poměrně široce. Adamčík (2000, s. 1), Hrabánková (2002, s. 1) vymezují *regionální a municipální management*¹³ jako soubor přístupů, názorů, zkušeností, doporučení a metod, které vedoucí pracovníci regionů a obcí (regionální manažeři) využívají ke zvládnutí specifických činností, jež jsou potřebné k dosažení dvou vzájemně závislých cílů regionální politiky: ekonomického růstu regionů a zlepšování prostorového rozdělení. Ježek (1998, s. 96) naopak definuje regionální management z širšího pohledu jako *institucionalizovanou spolupráci regionálních aktérů, která umožňuje prosazení rozvojových koncepcí, generuje nové projektové myšlenky a vytváří úspěšnou pozici podnikajícího regionu a jeho produktů v meziregionální konkurenci*. Tento přístup k regionálnímu managementu pak hledá zejména odpověď na otázku: jakým způsobem je možné či vhodné řídit regionální rozvoj?

Z uvedených definicí vyplývá jeden zásadní nedostatek. Tento výrok potvrzuje Kutscherauer (2006, s. 56), který uvádí, že ve všech pojetích jsou akcentovány funkce regionálního či municipálního managementu zaměřené „rozvojově“ a téměř chybí jeho funkce „správní“. Pro potřeby této práce je **regionální a municipálním management** **chápán především jako ucelený soubor aktivit, jejichž realizace v praxi přispívá k efektivnějšímu zajištění rozvoje regionu či území**. V podstatě jde tedy o to, aby instituce územní samosprávy implementovaly do celkového systému řízení manažerské dovednosti.

Za hlavní cíle takto definovaného regionálního a municipálního managementu lze pak dle Búšika (2006, s. 37) považovat:

- iniciování a řízení rozvojových podnětů,
- aktivizování, posilňování a využívání lidských zdrojů a s tím spojené kreativní okolí,
- sdružování a koordinace územních zdrojů z odborného, personálního a organizačního hlediska a vedení k novým synergím,
- mobilizování územních inovačních potenciálů,
- poskytování informací o nových technologiích a tendencích vývoje,
- příprava mechanismů na řešení konfliktů a nalezení souladu,

¹³ Někdy též označován anglickým výrazem City management.

- poskytování poradenské a rozhodovací pomoci.

Vzhledem k tomu, že následující kapitoly práce budou zaměřeny na strategickou rovinu regionálního a místního rozvoje, považujeme za primární **úkol a cíl** regionálního a municipálního managementu zpracování vizí, budoucích scénářů a strategií rozvoje.

Pokud bychom se zaměřili na konkrétní typy regionálního a municipálního managementu, lze dle výše uvedených autorů rozlišovat tři základní druhy regionálního managementu a to podle míry zasahování státu:

- ▶ **centralistický typ,**
- ▶ **liberální typ,**
- ▶ **smíšený typ.**

Posuzujeme-li soudobý český regionální management podle rozdělení kompetencí a role státu, kterou v něm zastává, lze ho charakterizovat jako typ smíšený.

3.2.2. Specifika managementu místní a regionální správy

Obecně pojem „management“ označuje široké spektrum činností, jejichž realizace v praxi napomáhá k dosažení vytyčených cílů a ke kvalitnímu chodu organizace. Tyto specifické činnosti by měly být uplatňovány v každé organizaci, bez ohledu na to, zda se jedná o podnik, či instituce veřejné správy. Nejedná se tedy o pouhé zaměnění pojmů, jako jsou správa či řízení. Mezi typické činnosti, jež zahrnuje proces managementu, lze zařadit: plánování a organizování (definování účelu a cílů), personální zajištění a vedení lidí, monitorování a kontrolu, analyzování řešených problémů a rozhodování (včetně implementace), komunikaci a reprezentování organizace. Výše uvedené činnosti vycházejí z konceptů manažerských funkcí podniku, jsou však plně uplatnitelné i v managementu obcí a krajů, v podstatě v celé veřejné sféře obecně. Proto lze za jeden z největších přetrvávajících omylů praxe i teorie označit tvrzení, že regionální či municipální management je jiný management než management podniků. Tuto myšlenku potvrzuje i Drucker (2004, s. 69), který poukazuje na to, že pojem management nelze ztotožňovat pouze s podnikovým řízením. Naopak, že je management specifickým a charakteristickým nástrojem doslova každé organizace.

Při úvahách o managementu regionů a municipalit je však třeba zdůraznit, že zásady a principy managementu podniků nelze uplatňovat ve veřejné sféře bezesbytku, tedy bez určité modifikace. Municipální a regionální management má své **charakteristické rysy** a

specifické vlastnosti, které vyplývají z podstaty a definice veřejného sektoru (tedy i řízení obcí a krajů). Za obecné východisko pro identifikaci těchto specifíků proto považujeme veřejný management. Zásadní odlišností mezi veřejným a soukromým managementem je **rozdílnost cílů**. Cílem hospodaření obcí a krajů není dosažení zisku, zde je sledován především veřejný zájem a míra jeho naplnění. Wokoun a Mates (2006, s. 33) uvádějí, že veřejný a soukromý sektor slouží odlišným druhům sociálních zájmů a odlišným druhům dovedností a hodnot. S absencí kritéria zisku, které neexistuje nikde napříč celou veřejnou sférou, zároveň souvisí **omezená možnost využití měřítek a ukazatelů hodnocení**. Podle Wrighta a Němce (2003, s. 25) tak veřejným organizacím chybí jasný systém měření a řízení výkonnosti, který by dostatečně odrážel efektivnost a účinnost. Částečně je to také způsobeno tím, že výkonnost na úrovni obcí a krajů je jev mnohočetný (veřejné služby musí vystihnout různé hodnoty) a je často dosahován v koprodukcí (ve spolupráci) s třetí stranou. Navíc doba, která uběhne od intervence k nastalému efektu určitého rozhodnutí, může být velmi dlouhá.

Dalším podstatným rozdílem je **odlišnost právního prostředí**. V oblasti výkonu veřejného managementu existuje mnohem větší vázanost právními předpisy a normami, to způsobuje nižší kreativitu a iniciativnost manažerů i pracovníků. Manažeři veřejných organizací musí respektovat vůli volených orgánů, z čehož vyplývá limitovaná volnost v rozhodování. S tím souvisí i další specifikum veřejného managementu, kterým jsou předně stanovené potřeby plynoucí z politických rozhodnutí. Management regionů a municipalit je v podstatě vždy **závislý na prvotních politických rozhodnutích** a politické orientaci. Lze tedy hovořit o koexistenci dvou typů managementu, a to voleného a profesionálního. **Volený management** (zastupitelstvo, rada, hejtman, primátor či starosta) rozhoduje o základních koncepcích rozvoje kraje či obce a v jeho kompetenci jsou v podstatě všechna zásadní rozhodnutí včetně schvalování rozpočtu. A právě zde lze spatřovat zásadní problém současného municipálního a regionálního managementu. Řada volených představitelů nemá pro výkon své funkce dostatečnou odbornou kvalifikaci. V současné české územní samosprávě totiž není vyžadováno žádné minimum manažerských znalostí a dovedností pro volené regionální a municipální manažery. Tato otázka zároveň souvisí i s vysokým počtem malých obcí v ČR¹⁴, jak již bylo dříve zmíněno. Tyto malé obce prozatím nejsou schopny kvalitně řídit rozvoj, zajišťovat některé

¹⁴ 80 % obcí v ČR, jsou obce s počtem pod 1000 obyvatel.

služby či efektivně investovat do infrastruktury. To dokládají i výsledky průzkumů regionální politiky provedené v několika malých obcích v Moravskoslezském kraji a v kraji Vysočina (více Kutscherauer, 2006, s. 20). V malých obcích také prozatím podle Wokouna a Matese (2006, s. 287 – 306) nenacházíme organizační formy pro podporu regionálního rozvoje. Tyto obce pak nejsou schopny participovat na využívání finančních prostředků určených na regionální rozvoj. Na základě takto uvedených skutečností bude tato práce věnována v rámci municipální úrovně především managementu rozvoje obcí s rozšířenou působností.

Druhým typem managementu je **profesionální management** (krajský úřad, obecní (městský) úřad, tajemník obecního úřadu či vedoucí odborů), který na základě zadání ze strany rady a zastupitelstva zpracovává podklady pro veškerá rozhodnutí. Současně jsou v jeho kompetenci prakticky všechna správní rozhodnutí. Tento typ managementu je na výkon své funkce dlouhodobě připravován a měl by být tedy dostatečně odborně kvalifikován¹⁵. V souvislosti s touto stránkou regionálního a municipálního managementu se pak často diskutují požadavky či předpoklady, které by měl regionální manažer splňovat. Za nejdůležitější lze dle Búšika (2006, s. 48) považovat: analyticko-koncepční schopnosti, osobní předpoklady, znalosti z více oborů a disciplín, schopnost komunikovat, argumentovat, vyjednávat, schopnost týmové práce, dosáhnout konsensu, důvěryhodnost, ochota řešit věci novým způsobem a měnit či rozvíjet dobré vztahy mezi regionálními aktéry.

Pokud zároveň přijmeme myšlenku Ježka (1998, s. 97), že klíčovou funkcí regionálního managementu je **koordinace**, neboť regionální aktéři přicházejí z velmi odlišných oblastí společenského života (obce, kraje, soukromý aktéři, rozvojové agentury, vědecko-technologické parky, podnikatelská inovační centra), je nutno kriticky upozornit i na tuto oblast. Pak je třeba konstatovat, že koordinace a spolupráce mezi výše zmíněnými aktéry není v současné době na takové úrovni, která je potřebná k zajištění místního a regionálního rozvoje.

Jako shrnutí na závěr lze uvést, že neexistuje všeobecně uznávaný, uniformní model regionálního managementu. Každý kraj či obec si musí vytvořit vlastní přístup

¹⁵ Vzdělávání a prohlubování kvalifikace úředníků se dle zákona č.312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků stává celoživotní záležitostí každého úředníka.

k regionálnímu a municipálnímu managementu na základě specifických podmínek konkrétního regionu či území.

3.3. New Public Management – manažerský přístup k veřejné správě

Soudobé systémy řízení veřejné správy podléhají změnám na celém světě. K těmto změnám dochází především díky decentralizačním reformám v jednotlivých systémech, přemíře byrokracie a malé výkonnosti veřejné správy. Jako reakce na tyto změny vznikl koncept New Public Management (dále jen NPM)¹⁶, jehož hlavním cílem je modernizace a transformace zásad řízení veřejné správy prostřednictvím zavádění pozitivních metod managementu privátních subjektů.

Evropská veřejná správa byla v šedesátých a na počátku sedmdesátých let charakteristická dominantním postavením práva. Tento byrokratický model řízení byl v osmdesátých a devadesátých letech podroben silné kritice a vystaven snahám o jeho reformu. Za hlavní východisko reformy lze označit změnu hodnot společnosti, která vyústila v tvrzení, že veřejná sféra je zbytečně rozsáhlá, příliš neefektivní a nepružná. Ke zrození nového konceptu řízení také silně přispěla recese evropských ekonomik a stále rychleji rostoucí vědecko-technický pokrok. K první realizaci NPM, jež se zakládá na myšlence tzv. „štíhlého státu“, došlo na Novém Zélandu. Shodné principy a zásady také nalezneme v programech britské premiérky M. Thatcherové a amerického presidenta R. Reagana.

NPM představuje ryze teoretický model řízení veřejné správy inspirovaný především soukromým sektorem. V české literatuře věnující se řízení veřejné správy existuje několik pojetí modelu New Public Management. Rektořík a Šelešovský (2003, s. 16) *prezentují model NPM jen jako mozaiku nástrojů, které lze použít na vybranou organizaci za splnění jistých podmínek*. Těmito podmínkami rozumí např. orientaci na zákazníka, kvalitu poskytnutých služeb ve veřejné správě atd. Výše uvedené podmínky jsou zatím v České republice splněny jen velmi zřídka. Z tohoto důvodu lze NPM v podmínkách české veřejné správy považovat ještě stále za inovativní. Wright a Němec (2003, s. 16) *chápejí NPM jako koncept, jenž kombinuje mnoho prvků, které jsme dosud spojovali s manažery v podnikatelském sektoru*, a to: zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení vyšší kvality poskytovaných služeb, konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým

¹⁶ V některé literatuře se rovněž používá volný překlad tohoto pojmu - „nové řízení organizací veřejné správy“. Vzhledem k tomu, že v zahraniční literatuře se tento pojem z angličtiny nepřekládá, bude v dalším textu používáno jeho původní znění, tj. New Public Management.

sektorem, tržně orientovaný přístup a vysokou úroveň zodpovědnosti za výsledky manažera. Oproti tomu dle zprávy OECD z roku 1997 (World Bank, 1996) *je nové paradigma řízení veřejné správy zaměřeno na stimulaci její výkonnosti v podmínkách probíhající decentralizace*. Přičemž Rumpel (2002) vidí hlavní myšlenku NPM v tom, že veřejný sektor má poskytovat rámcové podmínky stimulující aktivitu privátních komerčních (podnikatelských) i nekomerčních aktérů (třetí sektor, tj. neziskový soukromý sektor).

Velký důraz současně mnoho autorů klade na roli manažerů a odstranění všech překážek omezujících volné jednání, heslem NPM se tak stává „nechte manažery řídit“. Vyústěním konceptu by potom dle Wokouna a Matese (2006, s. 57) měla být transformace orgánů veřejné správy ve štíhlé a skromné úřady (lean and mean government agencies) s uživatelsky vlídnými (pův. požadavek na ovládání informační technologie – IT systémů), pro klienty příjemnými postupy (smart public administration).

Podle zahraniční literatury (např. Hughes, 2003), můžeme obecně obsah konceptu NPM shrnout do dvou ústředních argumentů, a to:

1. zdroje nejefektivněji přerozděluje trh, nikoliv vláda,
2. jednotlivci sami nejlépe posoudí své potřeby.

Někteří autoři (např. Christensen, Laegreid, 1998) konstatují, že NPM nelze chápat jako sjednocenou a pevnou teorii, ale jako otevřený soubor rozmanitých doktrín, principů a měřítek, které si částečně mohou navzájem i odporovat. Většina z nich se však shoduje na **hlavních cílech NPM**, mezi které Škarabelová (2002, s. 33-34) zahrnuje:

- orientaci na zákazníka - jedná se o podporu služeb veřejného sektoru, které se daleko více zaměřují na uspokojování konkrétních potřeb občanů (zákazníků) a na spokojenost s těmito službami;
- orientaci na dopad poskytnuté služby - orientace na měřitelné výsledky, důraz je kladen na řízení prostřednictvím stanovování cílů a kontrolu poskytovaných služeb;
- orientaci na náklady - spojené s činností organizací veřejného sektoru, a to prostřednictvím sloučení odpovědností za poskytnutou službu a rozpočet;
- orientace na produkt – založená na filozofii produkování veřejných statků.

K základním požadavkům NPM patří **zavedení principů 3E** (economy, effectiveness, efficiency) - tedy hospodárnosti, efektivity a účinnosti. V ČR jsou tyto klíčové zásady zakotveny v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, v platném znění. Obecně je uznáváno, že daleko příznivější prostředí pro aplikaci těchto zásad

existuje v územní samosprávě (zabezpečující mimo jiné relativně měřitelné veřejné služby) než ve státní sféře. Důvodová zpráva k výše uvedenému zákonu obsahuje charakteristiku užívaných pojmů. *Hospodárností* se rozumí minimalizování nákladů na zdroje používané pro danou činnost při zohlednění přiměřené kvality. *Efektivita* vyjadřuje vztah mezi vstupy a výstupy, pokud jde o zboží, služby či jiné výsledky a zdrojovými vstupy použitými k jejich vyprodukování. Můžeme ji chápat buď jako dosažení předem stanovené míry výstupu s minimálními vstupy, nebo jako dosažení maximálního množství výstupu s daným množstvím vstupů. Daleko složitější je problematika kvantifikace účinnosti ve veřejném sektoru. Dle Ochrany (2002, s. 182) je to, zda daná instituce pracuje *účinně* otázkou účelů, cílů a působností dané instituce. Při stanovení účinnosti je tedy nutné zaměřit se na odpověď, nakolik jsou danými výstupy naplňovány cíle zvolené organizace. Mezi účinností a efektivností existuje vztah nepřímé úměry, hlavním cílem je tedy dosažení určité rovnováhy mezi nimi.

Na základě rozboru výše uvedené české (dále pak Lacina 2005, Vacek 2006) i zahraniční literatury (Andrisiani, Simon, 2002; Mclaughlin, Osborne, 2002) lze charakteristiku konceptu NPM shrnout pomocí následujících **trendů a požadavků**:

- **posílení participace občanů na řízení věcí veřejných** – důraz je kladen na co možná nejefektivnější komunikaci představitelů a úředníků s občany, občané jsou spolutvůrci politických rozhodnutí;
- **decentralizace pravomocí** – podpora flexibility na hierarchicky nižších úrovních a uplatnění principu, jenž spočívá v požadavku, aby linioví manažeři disponovali kompetencemi k řízení zdrojů a personálu;
- **profesionální management** - zvyšování kvalifikace volených představitelů, ale i zaměstnanců na všech hierarchických stupních;
- **zeštíhlování organizací** – redukce počtu zaměstnanců a změna organizační struktury na plošší;
- **zvýšení důrazu na výkonnost** – zkvalitnění systémů monitorování a hodnocení činností a zaměstnanců na základě předem stanovených měřitelných ukazatelů výkonnosti;
- **zavádění manažerských metod** – které se již úspěšně uplatňují ve sféře podnikatelské (jedná se především o controlling a benchmarking);

- **řízení podle cílů** – „management by objectives“, je založeno na dosažení dohody mezi manažery a zaměstnanci na cílech a výkonových normách, z nichž vychází systém hodnocení a odměňování;
- **uplatňování tzv. globálního rozpočtu** – pro předem definovaný výkon (službu) je pevně stanovená finanční částka;
- **využívání informačních technologií** – usnadnění spojení a komunikace mezi občany a organizacemi veřejného sektoru, zvýšení účinnosti a zjednodušení procesů poskytování služeb;
- **kooperace veřejného a soukromého sektoru** – zavádění konceptu partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP);
- **zavedení konkurence** na trh veřejných služeb – především pokud nebudou výše uvedené zásady prosazeny do řízení institucí veřejné správy.

Využití těchto požadavků NPM má mnohonásobný přínos pro obyvatele dané země, její vládu a parlament, veřejnou správu a její zaměstnance i spolupracovníky. Dle Kozákové (2008) či Škarabelové (2003, s. 33) lze identifikovat pro tyto skupiny **následující přínosy:**

- pro obyvatele: kompetentní služby, které budou poskytovány rychle, partnersky a nekomplikovaně; přiblížení se institucím veřejné správy a její větší transparentnost; otevřenost vůči jejich problémům a potřebám,
- pro parlament: více prostoru pro řešení politických problémů; méně detailních otázek; lepší rozhodovací, řídicí a kontrolní nástroje,
- pro vládu: větší prostor pro samotné vládnutí a vedení; méně správních úkolů,
- pro státní správu a samosprávu: více možností, jak reagovat na změny rychle a efektivně; jak se chovat hospodárně a jak poskytovat své služby v souladu s potřebami obyvatelstva;
- pro její zaměstnance a spolupracovníky: větší kreativita a iniciativnost; důraz na zodpovědnost a motivaci díky lepší rozpoznatelnosti kvality poskytnuté služby; více uznání v práci i na veřejnosti.

Zároveň je třeba zdůraznit, že uplatnění principů NPM představuje dlouhodobý proces, jehož úspěch závisí především na tom, zda jsou všichni zúčastnění aktéři ochotni promítnout výše uvedené zásady do svého každodenního jednání. I když je NPM všeobecně považován za moderní nástroj řízení, lze se také dle Wokouna a Matese (2006, s. 35) setkat s jeho četnou kritikou pro určitou ekonomickou jednostrannost.

Drechsler (2004, s. 392) ve své práci konstatuje, že myšlenkový směr NPM přehlédli dvě podstatné okolnosti. Jedna z nich již byla uvedena v rámci předchozí kapitoly, tj. rozdílnost cílů trhu a státu (veřejné správy). Za druhou okolnost považuje, že firma může v rámci svých vnitřních pravidel uplatňovat jakýkoli model řízení, zatímco veřejná správa je limitována demokratickými pravidly, především transparentností pravidel rozhodování.

I přes tyto kritiky představuje koncept NPM nový pohled na řízení veřejné správy, jež generuje zásady přispívající k jejímu celkovému zefektivnění. Obdobné principy a charakteristiky lze nalézt i v dalším konceptu řízení veřejné správy nazývaném Good governance.

3.4. Good Governance – efektivnější vládnutí

Koncept Good Governance¹⁷ je stále častěji využíván mezinárodními institucemi (OSN, OECD, Světová Banka, Mezinárodní měnový fond) jako prostředek pro řešení současných problémů v různých oblastech společenského života. Otázkou však je, zda se opravdu jedná o univerzálně použitelný koncept, jenž v kontextu veřejné správy přispívá k odstranění byrokratizace, korupce či aktuálních selhání regionálního a municipálního managementu.

Na přelomu 80. a 90. let (často v souvislosti s NPM) stoupá zájem o podrobnější poznání mechanismů vládnutí a současně se objevují snahy o stanovení indikátorů, které by měřily kvalitu vládnutí. Termín Good Governance se poprvé objevil v souvislosti s projekty rozvojové spolupráce. Světová banka (1989) došla k závěru, že přes značný přísun rozvojové pomoci není stále řada zemí v Africe schopna učinit zásadnější pokrok. Důvod spatřovala v absenci Good Governance, přičemž v této době byl koncept používán pouze jako synonymum pro efektivní vládu. Vládou se zde nemyslí pouze vláda na úrovni státu, ale také vláda regionální a lokální.

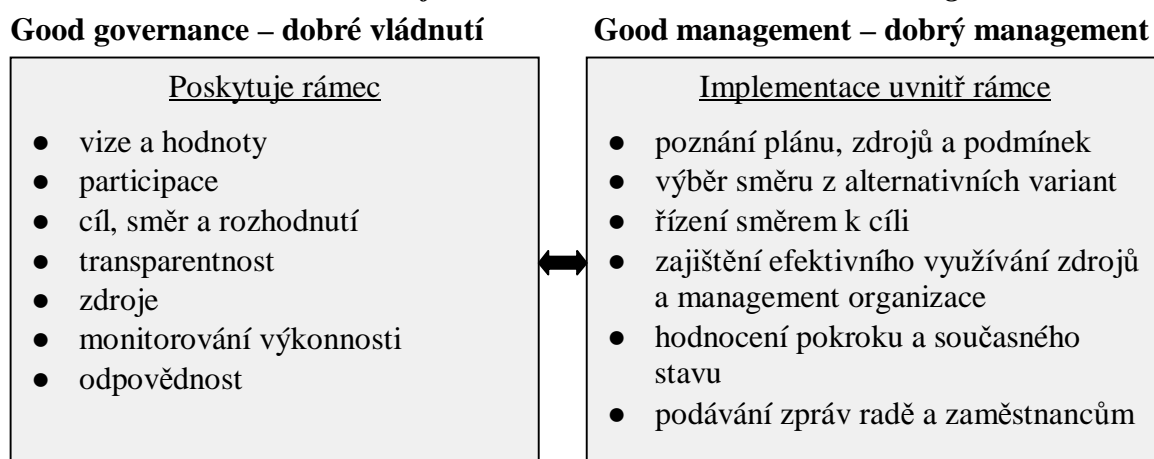
Základní pojetí konceptu nejlépe vystihuje definice UNESCAP, která chápe Good Governance jako *proces rozhodování a proces, pomocí něhož jsou rozhodnutí*

¹⁷ Neexistuje jeden ustálený český termín, nejčastěji se setkáme s pojmy dobré vládnutí, správné vládnutí, dobrá správa či správné řízení (tento poslední překlad nepovažuji za výstižný) či opisem transparentní a zodpovědná správa věcí veřejných (což je příliš dlouhé pro vytvoření termínu). Z důvodu této pojmové nejednotnosti bude v rámci této kapitoly používán anglický výraz Good Governance.

implementována.¹⁸ Komise o globální správě OSN definuje Good Governance jako *množství rozličných způsobů, jakými jednotlivci, veřejnost i soukromé instituce řeší vlastní běžné záležitosti*. Obě tato pojetí potvrzují, že koncept Good Governance je široký a velice flexibilní. Jeho charakteristiky jsou často uváděny jen abstraktně, přičemž obsah konceptu výše zmíněné instituce chápou odlišně. Na obecné úrovni tedy Good Governance představuje souhrn všech podmínek, které působí na jednání lidí a institucí způsobem, jenž vede ke zvyšování kvality života.

V kontextu územní samosprávy lze Good Governance vymezit podle Gilla (2005, s. 28) jako *dosahování požadovaných výsledků správným způsobem*: tzn. způsobem, který se shoduje s hodnotami demokratického a sociálně právního systému. Good Governance tak v podstatě vychází z aplikace etických principů do řízení organizace či území.

Obrázek 3-1: Stručné srovnání funkcí Good Governance a Good Managementu



Zdroj: Gill, 2005, s. 29.

V rámci takto definovaného modelu **úloha efektivního vládnutí z pohledu územní samosprávy spočívá v:**

- zainteresování komunity na identifikaci potřeb a očekávání – obecní a krajská správa musí prosazovat demokratické procesy a být zodpovědná za svá rozhodnutí občanům,
- zabezpečení, aby všechny úrovně řídicího systému pochopily svoje úlohy a kompetence,
- vytvoření a implementaci strategie rozvoje - zapojit do vymezení dlouhodobého směru (vize a strategické cíle) všechny aktéry a zformulovat postup jejich realizace,

¹⁸ V rámci soukromého sektoru existuje koncept nazývaný Good Corporate Governance, jedná se o efektivní a transparentní systém, podle kterého je podnik veden. Tento koncept však pro tuto práci není relevantní.

- podpoře a prosazení inovativních přístupů managementu, které přispívají k dosažení požadovaných výsledků,
- zabezpečení poskytování informací veřejnosti s cílem zajistit její participaci na procesu rozhodování místní a regionální správy,
- vymezit etické standardy chování zaměstnanců samosprávy a monitorovat její výkonnost.

Druhou stranu modelu, tedy úkoly **dobrého managementu**, lze vymezit z hlediska územní samosprávy takto:

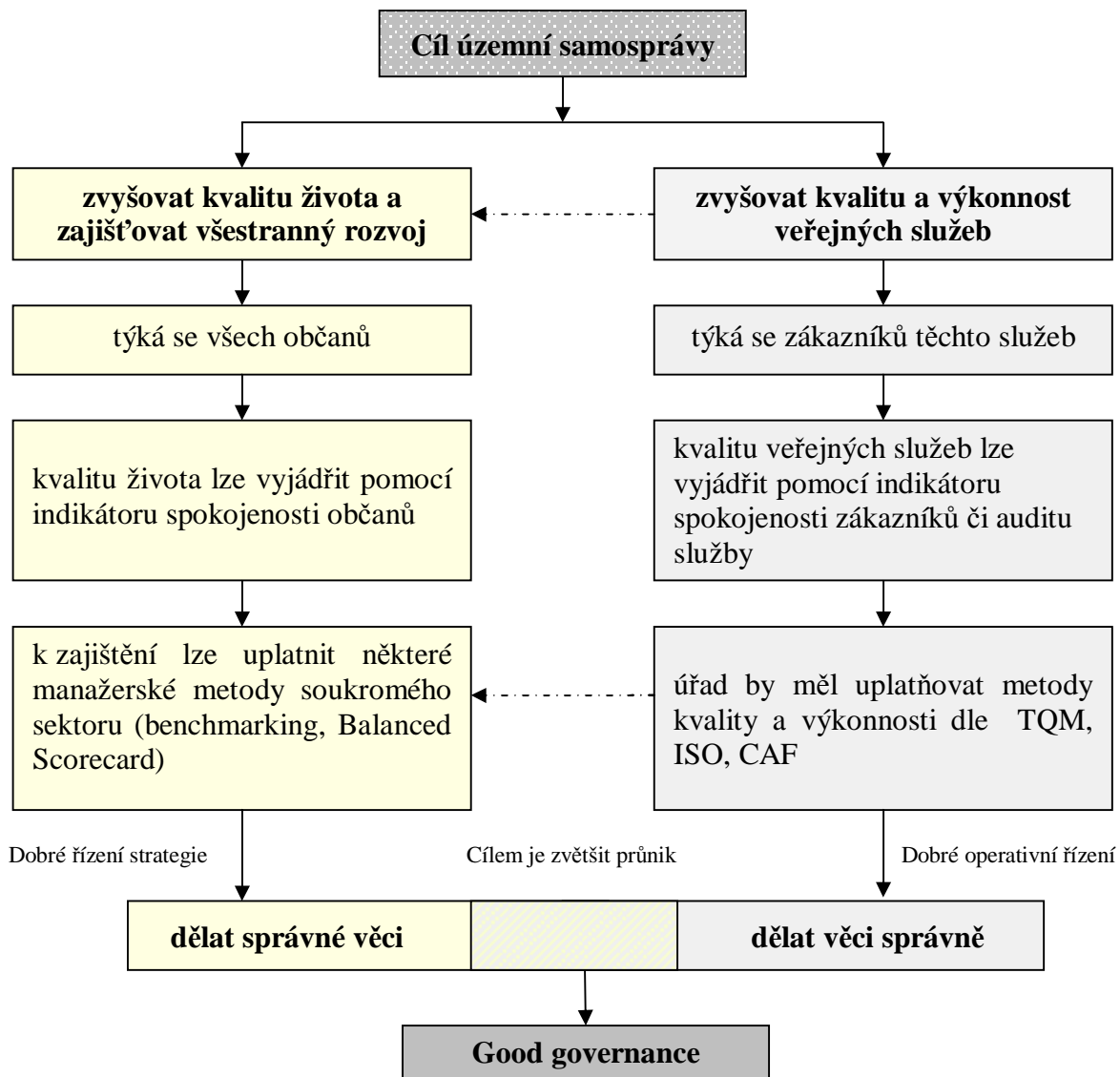
- vypracování taktických plánů zabezpečujících dosažení definovaných vizí, cílů a strategií,
- zajištění objektivního posouzení možností a variant, výhod a nevýhod, nákladů, výnosů a rizik,
- efektivní řízení zdrojů organizace s cílem dosáhnout požadované výsledky,
- řízení a měření výkonnosti území, organizace i jednotlivců,
- akceptování zodpovědnosti za výkony,
- přizpůsobování strategie v případě potřeby změnám prostředí.

Obě dvě strany modelu musí mít přesně vymezené kompetence, do kterých by si neměly navzájem zasahovat. Současně je nezbytné, aby mezi nimi existoval partnerský vztah a úzká spolupráce.

Principů uváděných v konceptu Good Governance existuje celá řada, za nejčastěji citované v odborné literatuře (Gill, 2005, s. 15, Postránecky, 2006, s. 137) můžeme označit následující: **transparentnost a otevřenost, participace, odpovědnost, efektivnost, konsenzus, dodržování právního řádu, nestrannost a integrace, spojitost strategií a konkrétních aktivit**. Všechny tyto principy jsou spolu silně provázány a velmi často na sebe odkazují. Způsob, jakým jsou zohledňovány v procesech rozhodování a řízení územních samosprávných celků, zapříčiňuje velké rozdíly v kvalitě vládnutí.

Jak již bylo naznačeno v předchozích kapitolách, základním cílem územní samosprávy je na jedné straně zajišťovat všestranný rozvoj území a zvyšovat kvalitu života občanů, na druhé straně pak zvyšovat výkonnost místních úřadů a kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Jak naznačuje následující obrázek obě tyto části jsou spojeny v přístupu Good Governance.

Obrázek 3-2: Koncept Good Governance na úrovni územní samosprávy



Zdroj: přepracováno dle Půček, Kocourek, 2005, s. 46-47.

Snahou institucí územní samosprávy by mělo být naučit se dělat správné věci správným způsobem. Podle Osborna a Gaeblera (1992, In. Vacek, 2006, s. 4) je „governance“ mechanismus pro realizaci komunálních řešení, způsob poskytování služeb, které přinášejí výhody všem občanům.

Na tomto místě je nutné krátce se zmínit o pojmu „kvalita ve veřejné správě“. Z hlediska působnosti obcí a krajů lze dle Půčka a Kocourka (2005 s. 44) kvalitu definovat jako „...míru naplňování oprávněných požadavků zákazníků na požadovanou veřejnou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji“, přičemž:

- zákazníci (například žadatelé na úřadě, účastníci správního řízení atd.) předpokládají, že jim služba bude poskytnuta rychle, bez nedostatků a v požadované kvalitě,
- občané očekávají, že dojde ke zlepšení kvality života v jejich obci či kraji,
- veřejné služby jsou služby poskytované ve veřejném zájmu,
- oprávněnost nebo neoprávněnost požadavků zákazníků je v řadě případů dána zákonnými normami nebo pomocí standardů (např. žádosti o výplatu sociální dávky nemůže být vyhověno z důvodu nesplnění podmínek, či část zdravotní péče je hrazena pacientem, protože je nadstandardní),
- oprávněnost nebo neoprávněnost požadavků občanů na kvalitu života je limitována nejen zákonnými normami, ale také oprávněností požadavků ostatních občanů, finančními a ostatními zdroji, které jsou k dispozici (v každé obci nemůže být škola či nemocnice).

Shrneme-li výše uvedené principy, koncept Good Governance pomáhá veřejné správě zlepšit orientaci na efektivní a účinné poskytování služeb, na zabezpečení dodržování nařízení a na nástroje využívající účast veřejnosti na rozhodovacích a dalších procesech. Obce či regiony, které nerespektují základní principy konceptu Good Governance, nemohou dlouhodobě dosáhnout požadovaného rozvoje spravovaného území. Prosazení výše uvedených zásad a principů do managementu institucí veřejné správy a jejich kontrola může být provedena pomocí aplikace konceptu Balanced Scorecard.

3.5. Vybrané moderní přístupy a metody managementu veřejné správy

V managementu veřejné správy (státní správy i samosprávy) se stále častěji uplatňují manažerské metody a přístupy, které se již osvědčily ve sféře podnikatelské. Kromě výše uvedených přístupů NPM a Good Governance existuje celá řada dalších metod a modelů, které lze ve veřejné správě aplikovat. Uplatňování metod, které pocházejí z podnikové sféry, je také jedním z klíčových principů NPM.

Za moderní či inovativní jsou pro potřeby této práce považovány ty metody, které transparentně dopředu reagují na změny, jako je globalizace, informační společnost, udržitelný rozvoj, tlak na zvýšení výkonnosti a efektivnosti či zlepšení kvality života. Mezi významné patří zejména ty, které již prošly určitou modifikací na podmínky veřejné správy a začínají se postupně zavádět i v České republice.

Jedná se především o následující přístupy a metody:

- Místní Agenda 21,
- Řízení projektů a strukturální fondy EU,
- Public Private Partnership,
- Metody řízení kvality a výkonnosti (ISO, CAF, EFQM, benchmarking),
- Městský marketing jako koncept regionálního rozvoje,
- Controlling,
- Balanced Scorecard.

Vzhledem ke skutečnosti, že je tato dizertační práce věnována problematice strategického managementu územní samosprávy a jako nástroj pro odstranění tradičních úskalí této oblasti, byl zvolen právě Balanced Scorecard, nebude se následující text podrobněji věnovat ostatním inovativním přístupům. Na tomto místě je pouze nezbytné zmínit pár poznámek o vztahu mezi BSC a controllingem, neboť se lze v literatuře i praxi setkat s řadou odlišných názorů.

Na metodu Balanced Scorecard bývá někdy pohlíženo jako na alternativní přístup ke controllingu. Správnější názor je ale ten, že BSC představuje rozšířený pohled na podstatu a účel controllingu, kdy jsou brány v úvahu nejen výsledky (zpravidla jen finanční), ale i potenciál, který se stává nezbytným předpokladem pro naplnění strategie. Autoři konceptu BSC předpokládají, že pomocí dosud známých přístupů (manažerské účetnictví, procesní řízení, controlling a reengineering) se dá vyřešit prezentace organizace navenek, tj. finanční analýza i interní (podnikové) procesy. Co však schází, je vize a strategie organizace, jež je rozpracována nejen z hlediska financí a interních procesů, ale i z hlediska péče o zákazníky a neustálého zvyšování kvalifikace všech zaměstnanců. Dle názoru autorů jsou to právě tyto dvě oblasti, které žádná z výše uvedených metod řízení dosud nebrala v úvahu. Dle Vysušila (2004, str. 17) se z tohoto hlediska strategický controlling jeví jen jako nesourodý soubor jistě důležitých, ale nesystematicky uspořádaných metod.

4. Strategický management rozvoje územních samosprávných celků

Jak již bylo naznačeno v úvodu práce, řešení existujících problémů rozvoje obcí a regionů vyžaduje realizaci nových přístupů a účinných nástrojů. V dnešním turbulentním prostředí představuje strategický management nástroj, který nabízí organizacím všech typů rámcové řešení, díky němuž jsou schopny rychle a efektivně reagovat na výkyvy v nepředvídatelném prostředí a nejisté budoucnosti.

Strategické přístupy v oblasti managementu regionální a místní správy se ve vyspělých zemích objevily na základě úspěchů „strategického myšlení“ v soukromém sektoru. V podmínkách české územní samosprávy lze strategický management stále považovat za novou a rozvíjející se oblast. Navzdory svému rozšíření v praxi jsou známy pouze základní přístupy a obecné charakteristiky. Následující kapitoly vysvětlují význam a základní pojmy strategického managementu, charakterizují proces strategického managementu a plánování a současně se zaměřují na strategické měření výkonnosti v kontextu regionálního rozvoje. Pozornost je také věnována strategickým plánům rozvoje obcí a krajů a jejich kritickému zhodnocení.

4.1. Podstata a význam strategického managementu v kontextu územní samosprávy

Chápání strategického managementu není dosud zcela jednotné. V literatuře se setkáme s různými přístupy a druhy definic. Podstatu definice strategického managementu není dle Joyce (1999, s. 3) lehké vystihnout, neboť strategický management se může transformovat na základě změny situace a v rámci jedné organizace mohou současně existovat různé typy strategických akcí. V souvislosti s územní samosprávou lze tuto myšlenku rozvést do konkrétní podoby. Pro územní samosprávu strategický management představuje na jedné straně politický požadavek či statutární povinnost. Na straně druhé ve stejném čase může představovat nástroj pro znovunalezení cesty ke strategickým cílům, pokud se obec či kraj stanou neřízenými nebo se blíží ke krizi.

Zpočátku byl strategický management v podstatě ztotožňován se strategickým plánováním. Až ke konci 20. století se přístup ke strategickému managementu začíná pomalu měnit a strategické rozhodování a plánování jsou již chápány pouze jako jeho jednotlivé části. Wokoun a Mates (2006, s. 33) uvádějí, že strategický management sice přepokládá

strategické plánování, avšak mnohem více zahrnuje proces řízení organizace strategickým způsobem na kontinuální bázi. To potvrzuje i přístup Brysona (2003, s. 39), který do rámce strategického managementu zahrnuje: *hodnoty, poslání, vize, strategické plánování, rozpočtování orientované na výsledky, řízení výkonnosti, strategické měření, hodnocení interního a externího prostředí, přičemž je nezbytné vycházet z uplatňování vzájemných vazeb mezi těmito prvky.*

Bowman naopak (1996, s. 9) charakterizuje **strategický management** jako *způsob, jakým se dělají a uplatňují závažná (strategická) rozhodnutí.* Pro Vebera a kol. (2000, s. 381) představuje strategický management *souhrn aktivit, jejichž smyslem je získání informací nezbytných pro formování dlouhodobých záměrů (cílů) fungování organizace.* Jouycův (1999, s. 6) pohled je ještě širší, neboť strategický management podle něho zahrnuje *nejen řízení organizace do budoucnosti, ale také způsob jak zapojit lidi, zainteresovat je na dosažení vize a cílů, reorganizovat pro větší účinnost a kvalitu a vytvářet partnerství s ostatními organizacemi.*

Nelze nezmínit skutečnost, že se strategický management svou podstatou liší od dalších úrovní managementu (taktický a operativní management). Strategický management se nikdy nesmí přizpůsobovat taktickému managementu, ale naopak taktický management (tvorba krátkodobých cílů a cesty jejich realizace) naplňuje cíle, které vyplývají ze strategického managementu. Strategická rozhodnutí se od ostatních liší svou komplexností. Tato **komplexnost** je dle Johnsona a Scholese (2005, s. 10-11) **dána třemi faktory:**

- strategická rozhodnutí jsou zpravidla realizována v podmínkách nejistoty o budoucnost,
- strategická rozhodnutí obvykle vyžadují integrovaný přístup k řízení organizace,
- strategická rozhodnutí většinou vyžadují změnu ve struktuře a kultuře organizace.

Jinými slovy řečeno, strategický management představuje komplexní proces manažerského rozhodování a řízení lidských zdrojů. Navíc, protože vychází z předpovědí budoucího vývoje, je to proces, který s sebou přináší nejistá doporučení v době, kdy jsou rozhodnutí realizována.

Je třeba si uvědomit, že se strategický management týká jak vývoje strategií, tak i utváření politiky za účelem dosažení dlouhodobých cílů organizace. Během tohoto procesu musí být věnována pozornost vnějším strategiím, stejně tak jako interním kapacitám. Strategický management se obecně zabývá přidružením zdrojů organizace k výzvám a příležitostem v širším prostředí a určuje tak dlouhodobý směr ve vztahu k nim. Všechna tato základní

teoretická, systémová a metodická východiska strategického managementu platí pro úroveň kraje a obce stejně jako pro všechny jiné úrovně řízení.

Shrneme-li výše uvedené definice, lze konstatovat, že pro potřeby této práce je definice Bowmana příliš úzká a opomíjí některé významné aspekty. Za východisko tak považujeme definici Jouyce, přičemž uplatňování strategického managementu na úrovni místní samosprávy musí vycházet z analýzy více faktorů. Wright a Nemeč (2003, s. 83) uvádějí, že strategická rozhodnutí v kontextu územní samosprávy musí být v souladu s funkcemi a kompetencemi samospráv, musí reagovat na unikátní místní potřeby a problémy a respektovat místní lidské, materiální a finanční zdroje. Strategická rozhodnutí však nejsou ovlivňována pouze prostředím a strategickými zdroji a schopnostmi, ale také hodnotami a očekáváním aktérů, jež mají v území „sílu“.

Aby byl management jakékoliv organizace schopen identifikovat strategii, která je přijatelná, měl by nejdříve najít odpovědi na následující základní otázky:

1. Kde se organizace nachází právě teď?
2. Které aktivity jsou pro ni klíčové?
3. Čeho chce dlouhodobě dosáhnout a jakým způsobem?

Pro porozumění procesu strategického managementu je nutné nejdříve objasnit pojem **strategie**. Některé pohledy napříč literaturou strategického managementu chápou strategické řízení a strategii jako shodné pojmy. Tato práce však přejímá názor Schendela (1994), jenž vymezuje strategický management jako pojmenování akademického oboru studií, kdežto strategii jako hlavní téma studií. Význam termínu strategie je pak interpretován různými autory odlišně. Jako u mnohých pojmů zmíněných v této práci i pro strategii platí, že neexistuje jednotná, všeobecně přijímaná definice. Mintzberg (2000, s. 23-29) například vidí v přístupech k tomuto pojmu řadu možností a považuje strategii za *model (vzor, šablonu) či plán, který integruje hlavní organizační cíle, politiky a posloupnost činností do soudržného celku*. Známý je také jeho *přístup P5*, který strategii definuje jako *plan (plán), pattern (vzor, šablonu), position (pozici), perspective (perspektivu) a ploy (fintu, trik)*. Johnson a Scholes (2005, s. 9) definují strategii *jako dlouhodobý směr a rozsah aktivit organizace, který v ideálním případě přizpůsobuje zdroje organizace měnícímu se prostředí, v němž organizace působí, trhům, zákazníkům a*

*očekáváním zainteresovaných stran (stakeholders)*¹⁹. Thomson a Strickland (1993, s. 6) chápou strategii jako *soustavu organizačních kroků a manažerských přístupů používaných k dosažení cílů a ke sledování poslání organizace*. Jednoduše lze říci, že strategie vyjadřuje základní představy o tom, jakou cestou budou dosaženy dlouhodobé cíle organizace.

V posledních letech se také často setkáváme s pojmem „nová“ strategie. Toto pojetí reaguje na několik znepokojujících skutečností, které jsou v souvislosti se strategickým managementem diskutovány významnými představiteli managementu (Mintzberg, Porter a další). Původní pojetí prezentuje strategii jako cestu k jednoznačně vytyčenému cíli. V dnešním rychle se měnícím prostředí musí být manažerský přístup ke strategii dynamický, flexibilní a inovační. Naplnění strategických cílů pak nelze chápat jako strnulý a rutinní postup za pevnými cíli. V novém pojetí je proto strategie spíše syntetické vystihnutí správného směru a je nutné ji vytvářet, případně modifikovat komplexně a kontinuálně. Moderní strategii tak např. Jirásek (2002) přirovnává ke střelbě na pohyblivý cíl, přičemž i střílející je v pohybu. Dytrt (2006, s. 128) naopak považuje strategii za schopnost manažera představit si možný vývoj vnitřních a vnějších podmínek organizace na základě soustavné analýzy vývoje politických, ekonomických a sociálních trendů společnosti. Délka strategie proto není obecně dána, ale vyplývá ze specifických podmínek prostředí, ve kterém se organizace nachází, a manažerových schopností vývojové trendy analyzovat a prognózovat.

Charakteristiky, které jsou výše uvedeny, představují základ pro pochopení strategie územní samosprávy. Dle Wrighta a Nemce (2003, s. 84) strategie místní samosprávy definuje *směřování a rozsah aktivit místní samosprávy v dlouhodobém pohledu propojuje disponibilní zdroje a mění se prostředky s cílem uspokojit požadavky „akcionářů“ samosprávy*. Jak již bylo zmíněno, pojem strategický management v oblasti české územní samosprávy není již zcela neznámý. Podle výsledků dílčích průzkumů je pojem strategie v institucích veřejné správy v ČR běžně používán (Kopfová, 2006). Pokud se však zaměříme na význam interpretace tohoto pojmu, zjistíme, že je spíše vnímán jako soubor taktik, nikoliv jako cesta vedoucí k dosažení strategických cílů.

¹⁹ Tento termín se většinou do českého jazyka nepřekládá, pokud bychom však trvali na českém ekvivalentu, lze použít výraz "zainteresované strany". V rámci práce budou používány oba pojmy.

Použitelnost strategického managementu v územní samosprávě naráží na celou řadu specifíků veřejného sektoru, které jsme již identifikovali v kapitole 3.2.2. K nejvýraznějším z nich dle Vacíka (2006, s. 27) patří:

- zákazník není získáván tradičními marketingovými postupy,
- cíle strategického managementu jsou komplexnější,
- okruh stakeholders je jinak strukturován, rozdílné jsou i dynamiky změn,
- zisk není použitelným kritériem pro výkonnost,
- jednotlivým pojmům strategického managementu není přiřazen univerzálně platný význam, některé základní termíny jsou chápány jinak než v sektoru soukromém.

Význam strategického managementu v institucích územní samosprávy není doposud zcela doceňován. V praxi sice nalezneme obce a kraje systematicky se zabývající strategickým řízením, tento přístup však není dosud direktivně prosazován z ministerské úrovně směrem k ostatním organizacím a institucím. Přitom neustálé zadlužování veřejného sektoru a sílící kritika veřejnosti (zákazníků) týkající se špatné kvality poskytovaných služeb zvyšuje potřebu strategického managementu v celé veřejné správě.

V kontextu územní samosprávy tedy strategický management představuje systematický způsob jak organizovat a řídit dlouhodobé změny a vytvářet v organizacích, obcích, regionech a následně i v celé společnosti široký konsensus na společné vizi a strategii pro budoucí rozvoj. Závěrem je také nezbytné připomenout, že strategie představují nejen plán do budoucnosti, ale také vzory z minulosti Mintzberga (2002, s. 142).

4.2. Modely strategického managementu ve veřejné správě

V podstatě je možné identifikovat nejméně čtyři modely strategického managementu, které jsou v současné době uplatňovány na úrovni veřejné správy. Jouyce (1999, s. 6) rozlišuje:

- **klasický model plánování,**
- **podnikatelský model strategického managementu,**
- **visionářský model strategického plánování,**
- **model strategického managementu založený na předvídání budoucnosti.**

Klasický model plánování doplňuje přístup racionálního plánování k managementu. Jeho uplatňování je doporučováno od roku 1977, kdy byly strategické plány tvořené americkými státními orgány hodnoceny se souhlasem Kongresu. Souhlas byl posuzován několika logickými způsoby. Například: Je programové prohlášení v souladu se zákonným nařízením? Je orientováno na výsledek? Jsou strategické cíle měřitelné a jsou provázány

s programovým prohlášením? Jsou popsány zdroje strategických požadavků? Jsou brány v úvahu externí faktory? Je plán diskutován a koordinován i s jinými orgány a je zabráněno zbytečné duplicitě? Má organizace datovou kapacitu, aby vytvořila základní data a použila měřítko výkonnosti? Popisuje plán, zda došlo ke konzultacím se stakeholders a jak byly využity jejich připomínky? Všechny tyto otázky naznačují, že definované strategie jsou jasné a logické. Shrňme-li to, tento klasický model říká, že plánování řízené cíli a výkonností je dobrou myšlenkou, která by měla být vždy a všude uplatňována, aby bylo zajištěno, zda jsou veřejné peníze využívány uvážlivě a efektivně. Ne vždy, je však volený management přesvědčen o významu strategického plánování. Veřejné organizace se tak často musí vyrovnávat s relativně rychlými změnami v politickém smýšlení. Na druhé straně volený management, který vyžaduje tento přístup, může vytvářet řadu psaných strategických plánů, což ale následně nezaručuje strategické myšlení. Stohy papíru mohou uspokojovat administrativní orgány, avšak v manažerském pojetí mohou být bezcenné.

Hlavní obrat v přístupu ke strategickému plánování nastává ve vyspělých zemích díky populárním analýzám o potížích veřejného sektoru v 90. letech. Zásadní příčiny pro uplatňování strategického plánování jsou spatřovány za prvé v problémech fiskálního stresu, z tohoto důvodu je potřeba udělat více za méně, a za druhé ve společenských změnách, které způsobují, že spotřebitelé očekávají větší možnost volby. Strategické plánování rovněž prokazatelně napomáhá veřejným organizacím ke změně a k inovacím. V současné době je populární naznačovat, že racionální modely plánování nefungují tak, jak se předpokládalo. Nicméně studie britské samosprávy (Flynn a Talbot, 1996) ukazuje, že většina organizací má formální strategické plánování, jež zajišťuje širokou škálu výhod. Manažeři územních samospráv v rámci této studie rovněž potvrdili, že jim strategické plánování napomohlo k dosažení cílů, k splnění úkolů, k specifikování klíčových faktorů úspěchu a k zajištění lepšího využití zdrojů. Jinými slovy řečeno, strategické plánování napomáhá zlepšit výsledky a efektivitu. Studie také došla k závěru, že strategické plánování vytváří pro zaměstnance jednotnou vizi budoucnosti a napomáhá identifikovat nové příležitosti a nápady.

Podnikatelský model strategického managementu vznikl v osmdesátých letech na základě populární myšlenky řídit veřejné organizace jako podniky. Důvody rozšíření lze spatřovat v tvrzení, že se za veřejné služby utrácí příliš mnoho peněz a že by mohlo dojít k výrazným úsporám, pokud by byly provozovány efektivněji (na základě podnikových přístupů). Fungovat jako podnik, znamenalo chovat se lépe ke klientům a k uživatelům veřejných

služeb. Často se navrhovalo, aby se s uživateli služeb jednalo jako se „zákazníky“. Podnikový přístup se dokonce aplikoval i na interní vztahy, takže hierarchické struktury byly nahrazeny (či obohaceny) vztahem kupující – poskytovatel. Plánování se samozřejmě stalo „obchodním plánováním“. Jedním z hlavních rysů podnikového modelu veřejných organizací je skutečnost, že rozvoj strategického přístupu k řízení začal v ten samý okamžik, kdy byly přeneseny kompetence na přední liniové manažery (tzv. front-line managers). Posílení kompetencí těchto manažerů s sebou přineslo i přenesení větší zodpovědnosti za oddělení. Strategický přístup se neodráží pouze v dlouhodobém plánování či v definování předpovědí budoucnosti. Přístup je strategický ve smyslu vytváření programových prohlášení, hodnot a schvalování plánů, které umožňují přenos rozhodování.

Vizionářský model strategického plánování se na rozdíl od podnikového modelu týká především dlouhodobého plánování. Základní myšlenka v tomto případě spočívá v definování budoucího stavu, kterého má být dosaženo a poté v identifikování aktivit, které povedou ze stavu současného do stavu žádoucího. Volení politici nebo top manažeři jsou zapojeni do procesu strategického managementu skrze brainstorming či jiný přístup k určení strategické vize a zaměstnanci jsou začleněni prostřednictvím internalizace souboru hodnot. Tyto hodnoty lze někdy charakterizovat jako soubor cílů, jindy mohou představovat morální prohlášení, jež definuje, jakými způsoby bude naplňováno stanovené poslání či strategie. Třetí a pravděpodobně velmi důležitá je tendence vidět tyto hodnoty jako směr, který stmeluje všechny zúčastněné. Soubor hodnot poté reprezentuje jednotný a sdružující kulturní aspekt, jenž je velice přínosný pro vytvoření prostředí podporující zavedení strategie. V rámci tohoto modelu není kladen důraz na přenesení pravomocí. Je-li očekávaný budoucí stav definován politickými představiteli, poté je přístup ke strategickému managementu, alespoň v tomto smyslu, spíše centralizovaný než decentralizovaný.

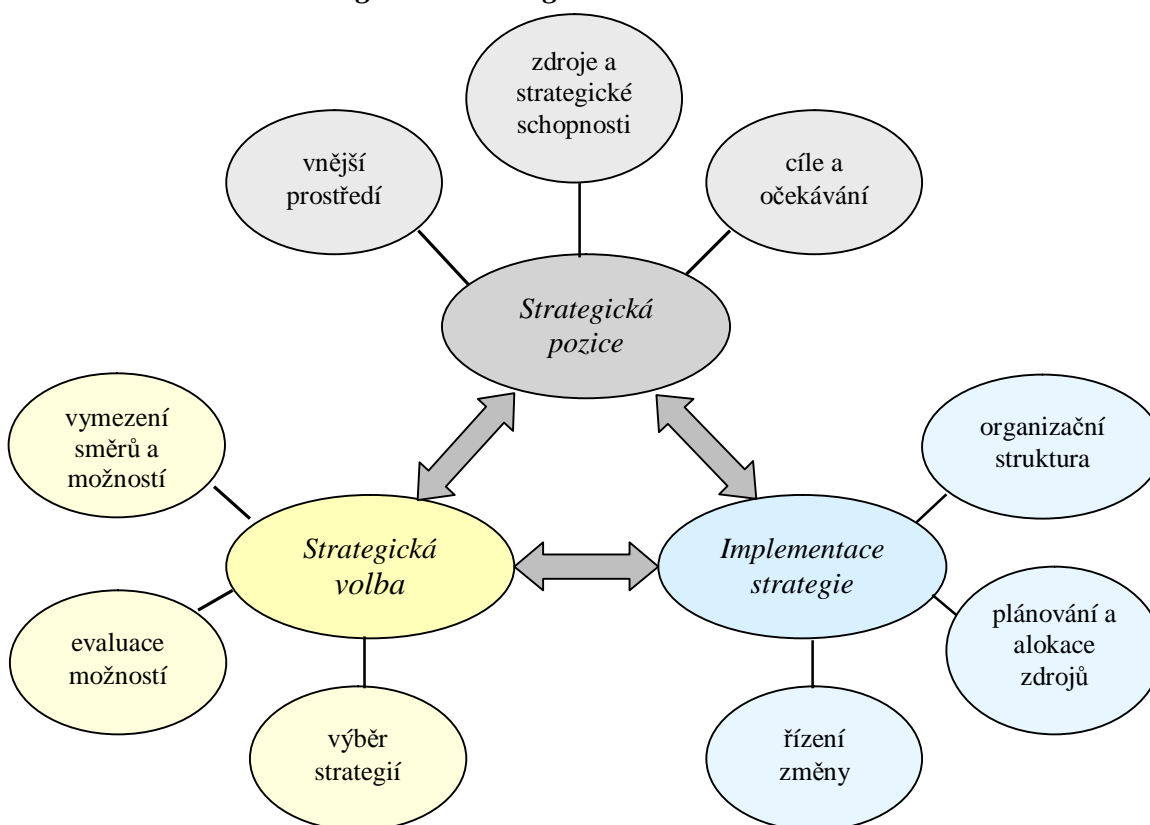
Podstatu modelu strategického managementu založeného na předvídání budoucnosti představuje myšlenka řízení strategických aktivit prostřednictvím inteligence/rozumu. Tento model se na strategickou změnu dívá z dlouhodobého pohledu a stejně jako vizionářský model definuje strategické vize. Plánování ale v tomto případě není jednoduše o identifikování aktivit, které organizaci dovedou ke strategické vizi. Současně je nutné zaměřit se na analýzu zdrojů a schopností a vytvářet partnerství s ostatními organizacemi, která se mohou podílet na realizaci strategické vize. Tento typ strategického managementu

je spojován s druhem intelektuálního vedení, které má zájem na tom, aby se manažeři i zaměstnanci zapojili jak srdcem, tak myslí a aby se zajistil jejich souhlas s daným strategickým směrem. Tento typ intelektuálního vedení rovněž identifikuje a řídí nejistoty při vypracování a rozvíjení strategie a při posunu směrem ke stanoveným cílům. Tyto nejistoty se objevují částečně proto, že vnější prostředí vytváří alternativní příležitosti (či hrozby), u nichž musí být posouzeno, zda díky nim neexistuje potenciál pro rychlejší dosažení (nebo zpoždění) strategické vize. Tyto příležitosti (či hrozby) obsahují také míru nejistoty, protože nejsou realizovány (nebo odchylovány) automaticky. Výstupy také obsahují určitou míru nejistoty, neboť realizace příležitosti (či odvrácení hrozby) vyžaduje znalosti a správný úsudek. Z toho vyplývá, že součástí tohoto modelu je i strategický management problémů (tzv. issue management).

4.3. Proces strategického managementu na místní a regionální úrovni

Ideální model strategického managementu zřejmě neexistuje, odborná literatura se však shoduje na skutečnosti, že by měl být uskutečňován v určitých, logicky navazujících fázích. Keřkovský a Vykypěl (2006, s.6-7) chápou strategický management *jako nikdy nekončící proces a jako posloupnost opakujících se a na sebe navazujících kroků, počínajících vymezením poslání, cílů a strategickou analýzou a končících formulací možných variant řešení, výběrem té nejlepší, její implementací do praxe a kontrolou průběhu její realizace*. Strategický management se tedy uskutečňuje jako **proces**, který je souborem manažerských rozhodnutí a postupů, dlouhodobě určujících fungování a činnosti organizace (v našem případě území či regionu). Podle Johnsona a Scholese (2005, s. 16) takovýto proces obsahuje *porozumění strategické pozici, strategickou volbu a strategickou implementaci*.

Obrázek 4-1: Proces strategického managementu



Zdroj: Jonhson a Scholes, 2005, s. 16.

Je třeba zdůraznit, že vztahy prvků uvedeného modelu nejsou prezentovány lineárně (nejprve strategická analýza, pak strategický výběr a nakonec implementace strategie). V praxi jsou jednotlivé prvky vzájemně propojeny a mohou se i prolínat.

Dle výše uvedených definic lze za **hlavní fáze strategického managementu** označit strategickou analýzu, tvorbu (formulaci) a výběr strategie, implementaci strategie a hodnocení či kontrolu strategie organizace, obce či regionu. Shrňme-li to, lze dle Koteena (1997, s. 22) konstatovat, že strategicky zaměřeni manažeři v podstatě překlenují mezeru mezi plánováním a implementací, a to prostřednictvím metod, jež přeměňují strategický záměr v akci a vyhodnocují jeho výsledky. Výše zmíněné principy platí pro všechny oblasti managementu, tedy i pro management místní a regionální.

Podle Mallya (2007, s. 28) je dokázáno, že ti, kdo využívají koncepty strategického managementu, **získávají značné výhody a to především:**

- ▶ podílí se aktivně na vývoji své budoucnosti, místo aby jen reagovali na její tvorbu, tím se ujímají kontroly nad svou budoucností,

- vzhledem k tomu, že komunikace, dialogy a participace jsou klíčovými faktory, napomáhá tento proces k dosažení porozumění a oddanosti od všech zúčastněných stran, prostřednictvím toho zároveň klesá odpor zaměstnanců ke změnám,
- jasné pochopení vztahu mezi výkonností a odměnou, kterou zaměstnanci dostanou, objasnění odpovědnosti každého zaměstnance,
- zlepšení koordinace a kontroly všech činností,
- efektivnější alokace času a zdrojů, méně času a zdrojů je věnováno nápravě chyb a špatným rozhodnutím,
- přispívá k zesílení kultury organizace a k integraci chování jednotlivců k celkovému úsilí,
- tvoří mantinely pro vnitřní i vnější komunikaci,
- poskytuje určitou míru disciplíny a formality v rámci managementu.

Závěrem této podkapitoly je ještě nezbytné zdůraznit některé vybrané **předpoklady pro úspěch strategického managementu v kontextu územní samosprávy**. Strategický management může být velmi účinným nástrojem, může však také selhat, pokud nejsou dodrženy následující zásadní podmínky.

1. Volený management (politici) musí být přesvědčen, že strategický přístup je užitečný. Současně musí být připraven přijímat strategická rozhodnutí a nést za ně odpovědnost.
2. Důležitým předpokladem je zajištění účasti nejen občanů, ale všech zainteresovaných stran. Ty musí být ubezpečeny, že jejich participace je opravdu žádaná a nezbytná.
3. Vzhledem k tomu, že se na strategickém procesu podílí značná část územní administrativy, je třeba vyžadovat její informovanost a častou diskusi s klíčovými zaměstnanci.
4. Žádoucí je dobrá kooperace mezi lokálními či regionálními partnery, tedy nejen mezi voleným a profesionálním managementem, mezi oběma typy managementu a občany, ale také spolupráce s místními podniky, neziskovými organizacemi a dalšími organizacemi veřejného sektoru.
5. Za strategický management je zodpovědný především primátor (hejtman, starosta) a náměstek, v jehož kompetenci je regionální rozvoj. Ti musí viditelně propagovat a podporovat proces ve všech jeho fázích.

4.3.1. Strategické plánování rozvoje obcí a regionů

V rámci strategického managementu zaujímá zvláštní postavení strategické plánování. Johnson a Scholes (2005, s. 51) charakterizují strategické plánování ve vztahu ke strategickému managementu *jako sekvenci analytických a hodnotících procedur, jež slouží k formulaci zamýšlených strategií a jako prostředek pro jejich implementaci*. Strategické plánování v České republice prošlo v průběhu let odlišným vývojem, než jak tomu bylo v západních zemích. Česká republika prakticky až do poloviny devadesátých let v oblasti strategického plánování zaostávala. Hlavním důvodem odmítání plánovacích přístupů byly nedobré zkušenosti z minulosti (před rokem 1989), na jejichž základě bylo strategické plánování chápáno jako přežitek z doby centrálního plánování.

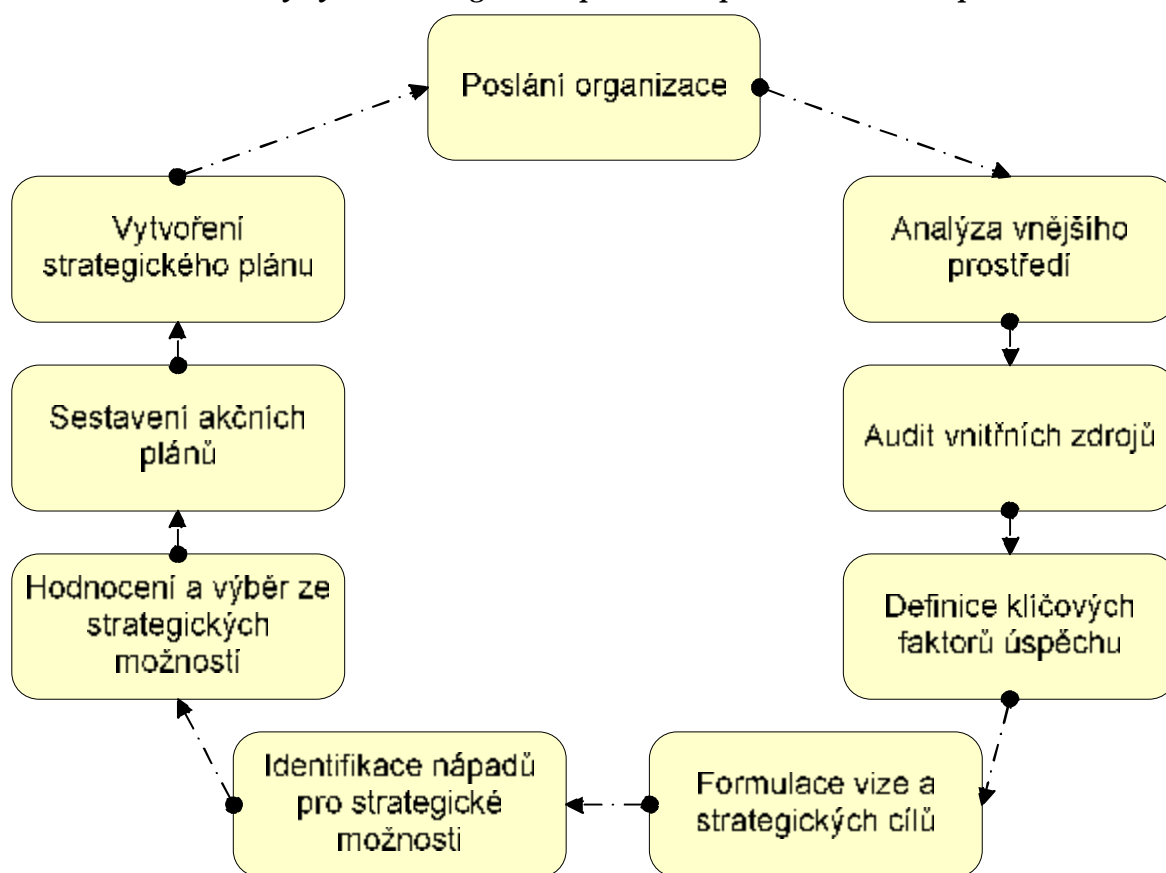
V dnešní době se již z velké části podařilo tento negativní jev odstranit. V posledních letech tak vzrůstá význam strategického plánování jako nástroje, který se zaměřuje na plánování a uskutečňování změn na místní a regionální úrovni. Zároveň je potřeba strategického plánování zvýšena v důsledku čerpání finančních prostředků z Evropské unie. Při získávání těchto zdrojů musí místní samosprávy prokázat schopnost tyto finanční prostředky účelně a efektivně využít. Primárním důvodem pro uplatňování metod a nástrojů strategického plánování by však měla zůstat snaha řešit aktuální problémy regionu a zlepšit kvalitu života občanů v obci či regionu.

Osborne a Gaebler (In Vacek, 2006, s. 191) považují strategické plánování *za proces, v němž se zkoumá současná situace komunity nebo organizace a možné trajektorie jejího vývoje, definují se cíle, vypracovává se strategie k dosažení těchto cílů a monitorují se výsledky*. Dle Woukouna a Matese (2006, s. 57.) *nacházejí instituce územní samosprávy prostřednictvím strategického plánování své hodnoty, poslání a vize, jakož i rozvíjejí strategické iniciativy k jejich praktické realizaci*. Strategický management tedy vychází ze strategického plánování. Pro Wrighta a Nemce (2003, s. 88) strategické plánování na úrovni územní samosprávy představuje *propojení schopností zformovat vizi a uplatnit efektivní metodologii, která ukáže místním představitelům a občanům jejich schopnosti ve vztahu k variantám vývoje směrem do budoucnosti komunity*. Proces strategického plánování se pak stává mechanismem, který přeměňuje hodnoty a očekávání obyvatel do politických rozhodnutí územních samosprávných orgánů a plánů.

Strategické plánování představuje soubor postupů a nástrojů, které musí být přizpůsobeny konkrétním podmínkám daného území či regionu, jestliže má být dosaženo úspěchu. Ve

výše uvedené literatuře se lze seznámit s různými cykly (procesy) strategického plánování. Následující obrázek identifikuje nejčastěji uváděné fáze strategického plánování.

Obrázek 4-2: Klasický cyklus strategického plánování pro územní samosprávu



Zdroj: vlastní zpracování

Obecně je třeba jasně rozlišovat mezi **dvěma odlišnými úrovněmi**, ve kterých strategické plánování působí: na jedné straně obec či region jako celek řídí svůj všeobecný rozvoj založený na konkrétní jasně definované souhrnné vizi samosprávy. Na straně druhé, jednotlivé odborné oblasti, v kterých komunální či regionální administrativa pracuje, by měly být také řízené způsobem strategického myšlení a plánování. Příslušná oddělení (odbory) tak musí na základě celkové strategie samosprávy zpracovat vlastní priority. Celková vize samosprávy tedy tvoří kostru pro každou další úroveň managementu.

Prvním strategickým krokem je identifikace **poslání organizace, obce či regionu**. Každá organizace je založena a funguje proto, aby naplňovala určité poslání. Poslání lze tedy charakterizovat jako obecné vyjádření prvořadého účelu existence organizace, které je v ideálním případě ve shodě s hodnotami a očekáváním stakeholders. U institucí veřejné správy je poslání většinou pevně stanoveno. Poslání obce je například stanoveno v Zákoně

o obcích následovně²⁰: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Na tomto místě je nezbytné vysvětlit pojem **veřejný zájem**. Přestože má tento pojem klíčovou roli v praxi veřejné správy, není výslovně obsahově vymezen právní úpravou. Dle Ochrany (2001, s. 211) je *veřejný zájem (společenský zájem) takovým zájmem, který má nadindividuální charakter*. Jeho nositelem je sociální subjekt (např. veřejná instituce), který zaměřuje prostřednictvím veřejného zájmu svou činnost. V ní jsou základními motivačními faktory společensky uznané cíle a potřeby, přičemž jednotlivá individua participují na dané činnosti právě proto, že sdílejí společné integrující hodnoty.

Druhým krokem je provedení **strategické analýzy situace**. Základem pro formulování strategie je nalezení souvislostí mezi obcí či regionem a jejich okolím. Proces formulace strategie vyžaduje systematický přístup pro identifikaci a analýzu vnějších faktorů působících na obec či region a jejich porovnání se zdroji a schopnostmi daného území. Cílem strategické analýzy je dle Sedláčkové a Buchty (2006, s. 9) *identifikovat, analyzovat a ohodnotit všechny relevantní faktory, o nichž lze předpokládat, že budou mít vliv na konečnou volbu cílů a strategie*. S ohledem na takto definovaný cíl lze vymežit dvě základní roviny zaměření strategické analýzy, a to analýzu vnějšího prostředí a analýzu vnitřních zdrojů a schopností. Nejedná se o dvě nezávislé úrovně, ale naopak je třeba zdůraznit vzájemný vztah a propojenost obou okruhů. Hlavním výstupem strategické analýzy je definování klíčových faktorů²¹, jež ovlivňují současný a budoucí úspěch komunity. Za klíčové prvky pro **analýzu vnějšího prostředí** lze označit politické a legislativní, ekonomické, sociální a kulturní a technologické faktory. Analýza, dělicí vlivy vnějšího okolí do čtyř základních skupin, se v podnikatelském sektoru označuje jako **PEST analýza**²². Jouyce (1999, s. 29) tento okruh vlivů pro potřeby veřejné správy ještě rozšiřuje o faktory demografické, ekologické a infrastrukturní. V rámci této analýzy není cílem vypracovat vyčerpávající seznam těchto faktorů, ale rozpoznat ty vlivy, které jsou významné právě pro konkrétní území či region. Přitom je nutné zaměřit se nejen na historické a současné vlivy prostředí na komunitu, ale také na předpokládané změny.

²⁰ § 2 Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

²¹ V odborné literatuře zabývající se strategickým managementem se také setkáme s pojmem strategická témata.

²² Akronym PEST je vytvořena z počátečních písmen anglických slov Political (politické a legislativní), Economic (ekonomické), Social (sociální a společenské) a Technological (technologické).

Základním úkolem je tedy identifikovat ty oblasti, jejichž změna by mohla vytvářet nové příležitosti nebo také ohrožení.

Pro určení nejvýznamnějších vlivů působících na obec či region lze také využít strukturální analýzy „odvětví“. Tyto analýzy by v podstatě s určitou modifikací mohly korespondovat s **Portrovým modelem pěti sil**, jenž je ve své podstatě nástrojem analýzy konkurenčního prostředí (Porter, 1994). Joyce (1999, s. 29) pro potřeby veřejné správy navrhuje model, podle něhož by se manažeři místo na konkurenční síly zaměřili na síly politické, jež jsou zobrazeny na následujícím obrázku.

Obrázek 4-3: Model pěti sil pro potřeby veřejné správy



Zdroj: přepracováno dle Jouyce, 1999, s.29.

Model takto definovaných pěti sil lze charakterizovat jako:

1. vyjednávací sílu politických (volených) orgánů,
2. vyjednávací sílu profesionálního managementu,
3. vyjednávací sílu trhu (poskytování veřejných služeb),
4. vyjednávací sílu občanů,
5. vyjednávací sílu zákazníků (uživatelů služeb).

Pokud za dominantní síly identifikujeme vyjednávací sílu politiků a profesionálů, pak lze předpokládat, že důraz bude kladen na plánování a strategie, jenž pomohou implementovat zamýšlené politiky a jsou konsistentní s prioritami vzešlých z názorů expertů. Pokud je dominantní vyjednávací síla trhu, pak jsou strategie primárně orientované na výsledky zaměřené na náklady a výkony. Pokud převládají vyjednávací síly zákazníků či občanů,

pak jsou vytvářeny strategie zaměřené především na inovace v poskytování veřejných služeb a statků a na systém poskytování těchto služeb.

Jinými slovy jde o zodpovězení následujících pěti otázek:

- Jaké směry a priority zdůrazňují volené orgány (rada, zastupitelstvo)?
- Jaké tlaky (např. v souvislosti s poskytováním některé veřejné služby) vyvíjí profesionální management?
- Jaké výzvy (problémy) se vytváří v důsledku komerčního tlaku či konkurence soukromých organizací?
- Jaké jsou zájmy veřejnosti a jak jsou tyto zájmy prosazovány zájmovými skupinami a lobbisty?
- Jaká jsou očekávání našich zákazníků a jak silně jsou vyjádřena pomocí průzkumů a stížností?

Jak již bylo zmíněno bezproblémové fungování a dlouhodobý rozvoj je možné lépe zajistit, pokud strategie obce či regionu obsahuje prostředky na identifikaci a přiměřené uspokojení očekávání a potřeb všech stakeholders.

Dalším nástrojem, který lze využít v rámci procesu strategického plánování, je **analýza stakeholders**. Tato analýza by měla být provedena hned z několika důvodů, a to především proto, abychom věděli koho zahrnout do procesu strategického plánování, a to jak do diskusí ohledně vize, záměrů a cílů rozvoje území, tak i do výběru té nejlepší varianty strategie a dále ke zjištění reakcí na strategickou změnu. Jako stakeholders pro účely této analýzy označujeme všechny jedince, skupiny, organizace či instituce, které mohou ovlivnit nebo mohou být ovlivněny výsledkem strategického rozhodnutí, plánem, programem i procesem, který vede k tomuto výsledku. Na úrovni územní samosprávy se tedy v nejširším pojetí jedná o: státní správu, představitele obce či regionu, zastupitele, úředníky, zákazníky, občany, zájmové skupiny, profesní sdružení, neziskové organizace, veřejné instituce, podnikatele, velké zaměstnavatele, zaměstnance, média. Stakeholders by měly být vnímány jako cílové skupiny komunikace. Postup při analýze stakeholders by měl být následující:

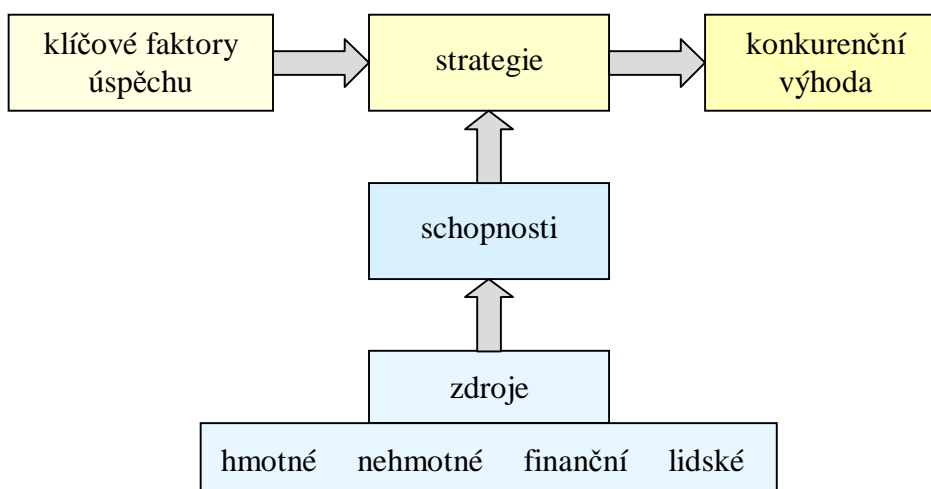
- vypracovat co nejúplnější seznam všech stakeholders,
- provést analýzu z hlediska vlivu a důležitosti jednotlivých skupin,
- identifikovat co obec či kraj požaduje od jednotlivých stakeholders,
- rozpoznat jejich přání a očekávání, určit kritéria podle nichž hodnotí rozvoj území či regionu, a stimulovat je,

- vybrat tzv. klíčové stakeholders a s nimi navázat komunikaci.

Tyto kroky by měly být současně doplněny diskuzemi a veřejnými setkáními a ověřeny pomocí dotazníkových, emailových či telefonických průzkumů. Pozitivními výsledky této spolupráce může být např. vzájemná inspirace a motivace, posílení vzájemné důvěry či šíření nejlepších praktik. V ideálním případě může tato komunikace vyústit v dlouhodobé partnerství mezi jednotlivými sektory společnosti – veřejným, soukromým a občanským (tzv. cross-sector partnership) k dosažení stanovených záměrů a cílů.

Po analýze vnějšího prostředí následuje další krok, kterým **je audit zdrojů a schopností** regionu či obce. V předchozím kroku byl kladen důraz na analýzu podmínek vnějšího prostředí jako zdroje potenciálních příležitostí a ohrožení. Tato fáze strategického plánování obrací svou pozornost na vztah strategie a vnitřní situace regionu či obce, tedy jejich zdrojů a schopností. Hlavním úkolem této analýzy je identifikovat strategicky významné zdroje a schopnosti a následně klíčové přednosti regionu či obce jako zdroje konkurenční výhody. Každá obec či region mají určité konkurenční charakteristiky, které následně determinují jejich konkurenční výhodu oproti jiným regionům a obcím. **Primárním cílem strategie se tak stává budování konkurenční výhody založené na klíčových způsobilostech** (tzv. core competencies). Audit zdrojů a schopností představuje nástroj pro vytvoření realistické strategie ve vztahu k existujícím zdrojům a mimo to poskytuje základní představu pro určení jaké zdroje může region či obec ovlivnit, na kterých může při strategickém plánování stavět či naopak. Počátečním bodem je identifikace základních typů zdrojů, a to do čtyř skupin: hmotné (pozemky, budovy, infrastruktura), nehmotné (např. pověst a image obce či kraje), lidské (počet a struktura obyvatelstva podle kvalifikace) a finanční (finanční struktura a stabilita). Audit zdrojů by se neměl zajímat pouze o to, jakými zdroji dané území či region disponuje, ale také jaké vazby mezi nimi existují a jak jsou seskupeny do určitých systémů. Významný aspekt také představuje fakt, jak tyto zdroje umí region či obec využít. Konkrétní území totiž může být velmi bohaté na klíčové zdroje, ale nemá-li přitom schopnosti je plně využívat, ztrácí význam. Jinak řečeno, vztahy a souvislosti mezi jednotlivými zdroji jsou často mnohem důležitější než samotné zdroje. Velmi významná je i vazba na klíčové faktory úspěchu, právě zde mohou být nalezeny rozhodující zdroje pro konkurenční výhody (viz následující obrázek).

Obrázek 4-4: Vztah mezi zdroji, schopnostmi, konkurenční výhodou a klíčovými faktory úspěchu



Zdroj: Sedláčková, Buchta, 2006, s. 78.

V rámci analýzy vnitřního prostředí by mohly být také využity, samozřejmě s určitou modifikací, některé modely uplatňované v soukromém sektoru. Jedná se například o model „7S“ firmy McKinsey, jenž zahrnuje sedm faktorů, jejichž názvy začínají v angličtině písmenem S: strategie (strategy), struktura (structure), systémy (systemes), styl práce a vedení (style), personál (staff), schopnosti (skills) a sdílené hodnoty (shared values). Nebo **Kauzální model Burkeho a Litwina** (in Mallya, 2007, s. 75) jenž zahrnuje dvanáct proměnných a to: vnější prostředí, mise a strategie, vůdcovství, kultura, struktura, manažerské praktiky, systémy, klima pracovních jednotek, požadavky úkolů a schopnosti jedince, motivace, potřeby a hodnoty jedince a výkonnost. Právě v těchto a dalších modelech užívaných v soukromém sektoru lze hledat inspiraci pro inovativní přístup k analýze vnitřního prostředí územní samosprávy.

Při výčtu nástrojů situační analýzy nelze opomenout ten nejrozšířenější - **SWOT analýzu**²³, jejíž základ tvoří analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb. Nalezneme ji ve všech českých strategických dokumentech. Hlavním cílem SWOT analýzy je identifikovat klíčové faktory ovlivňující úspěch regionu či obce, přičemž je potřeba rozvíjet silné stránky a potlačit slabé a současně být připraven na potenciální příležitosti i hrozby. Z tohoto přístupu však vyplývají i značná omezení, někdy je velmi těžké odlišit silné stránky od slabých a hrozby od příležitostí (Mallya, 2007, Sedláčková, Buchta, 2006). V nezkušených rukách může SWOT analýza vést k vytvoření dlouhého

²³ Zkratka SWOT je vytvořena z počátečních písmen anglických slov Strengths (silné stránky), Weaknesses (slabé stránky), Opportunities (příležitosti), Threats (hrozby).

seznamu problémů, jenž přispívá k nejasnému pohledu na vznikající strategie. Klíčové faktory jsou potom popisovány jako potenciální vnitřní síly, potenciální vnitřní slabiny, potenciální vnější příležitosti či potenciální vnější hrozby (Johnson, Scholes, 1993, Thompson, Strickland, 1996). SWOT analýza by tedy neměla reprezentovat závěrečnou fázi strategické analýzy, tak jak je často v praxi vnímána, ale pouze relativně přehledný nástroj, jehož přínos pro formulaci strategie nesmí být přeceňován.

Součástí strategické analýzy je také získávání informací o strategiích, které se budou realizovat v daném území na základě národních či regionálních programů, tak aby mohla být zajištěna vazba mezi jednotlivými úrovněmi strategického plánování. V české územní samosprávě výsledkem strategické situační analýzy zpravidla bývá **profil města či kraje**, který je hlavním faktografickým podkladem pro všechny další kroky procesu zpracování strategie rozvoje regionu či území. Na základě poslání a strategické analýzy musí být identifikovány **klíčové faktory úspěchy** či **strategická témata**, jež představují potenciál pro konkurenční výhodu daného území nebo regionu. Důležité je určit jen nevelký počet klíčových faktorů úspěchu rozvoje, protože čím užší bude zaměření, tím snazší bude fáze implementace strategie. Obce a regiony mají omezené možnosti řešit některé kritické oblasti spadající do odpovědnosti státu. Je tedy nezbytné definovat takové kritické oblasti, v nichž jsou obec či region schopny dosáhnout prostřednictvím dostupných lidských a finančních zdrojů opravdového zlepšení.

Dalším krokem je definování reálné **vize budoucí situace**. Vize představuje dlouhodobý, široce koncipovaný a jedinečný návrh budoucího stavu a aktivit organizace. Budoucí stav by měl odpovídat potřebám a očekávání občanů, místních podnikatelů i zaměstnanců. Jak již bylo několikrát naznačeno, do procesu tvorby vize je nezbytné zapojit veřejnost i reprezentanty všech zájmových skupin, aby mohli vyjádřit svůj názor na vývoj obce či regionu v horizontu deseti až patnácti let. Pro získání informací a podkladů od všech těchto skupin je možné využít průzkumy veřejného mínění či veřejná sezení. Zapojení veřejnosti by nemělo být chápáno jako jednorázový projekt, ale jako dlouhodobý proces vytváření spolupráce mezi místní či regionální správou a občany (vytváření tzv. místních partnerství). Spolupráce a komunikace by měla probíhat v co největší možné míře nejen při přípravě vize či strategických cílů, ale i v průběhu jejich realizace. Pokud existuje více verzí vize, konečné rozhodnutí by mělo být přijímáno na základě souhlasu všech partnerů. Důležitým prvkem strategického plánování na úrovni územní samosprávy je **konsensus**. Vize, které fungují, musí být jasné, srozumitelné a motivující. Drucker (2004, s. 35) uvádí,

definování poslání a vize je nesnadné, bolestivé a obsahuje prvek rizika. Jen to však organizaci umožní, aby stanovila své záměry, rozpracovala své strategie, soustředila své zdroje a dala se do práce. Jen to ji umožní, aby byla řízena k výkonnosti.

Po definování reálné vize je nutné její rozpracování do podoby **strategických cílů**. Strategické cíle v zásadě vyznačují specifické stavy, kterých chce komunita dosáhnout prostřednictvím svých aktivit. Stanovení strategických cílů navazuje na výběr kritických faktorů úspěchu, zaměřuje se na tyto klíčové oblasti a tvoří základní rámec pro přijímání rozhodnutí o strategických směrech a rozvojových aktivitách. Strategické cíle poskytují manažerům kritéria pro generování alternativních variant strategie a výběr strategie, která reprezentuje nejlepší předpoklady pro dosažení stanovených cílů. Strategické cíle musí být formulovány tak, aby zahrnovaly následující elementy, tedy byly tzv. *SMART* (specifické, měřitelné, akceptovatelné, realistické, časově vymezené).²⁴ Dnešní instituce veřejné správy zaměstnávají na každé organizační úrovni značné množství lidí s různými znalostmi a dovednostmi. Tyto znalosti a dovednosti se zároveň odrážejí v rozhodování o tom, jaké aktivity se budou uskutečňovat a jakým způsobem. Společná vize a definování strategických cílů tak přispívá ke kolektivnímu chápání a k jednotě v organizaci. Základním kritériem úspěšnosti této fáze, je stejně jako u definování vize dosažení konsensu.

Na základě strategické analýzy, vize a stanovení strategických cílů je možné přistoupit k formulaci strategie. Fáze formulace strategie může být charakterizována jako proces generování strategických možností a výběr nejlepší varianty. Strategické možnosti by měly identifikovat hlavní způsoby, kterými lze dosáhnout stanovené strategické cíle. Ke každému strategickému cíli zpravidla existuje více než jedna strategická možnost jak ho naplnit. Prvním krokem je tedy **zpracování seznamu strategických alternativ**. Při tvorbě tohoto souboru je nutné uplatnit maximální kreativitu. Při hledání a generování návrhů případných řešení se dají využít různé metody podpory skupinové kreativity:

- brainstorming,
- brainwriting,
- metoda CNB,
- synektika,

²⁴ SMART je akronymem (zkratkou) následujících anglických slov: specific, measurable, acceptable, realistic, time-bound.

- delfská metoda.

Za nejrozšířenější lze považovat metodu **brainstormingu**, jejímž základem je systematicky vedená rychlá diskuse mezi experty různého zaměření (stimulace synergetického efektu, „více hlav, víc ví“) a volné asociace.

Navazujícím krokem je **hodnocení jednotlivých strategických návrhů** a **výběr** optimální **strategie**. Při analýze strategických variant je možné využít řadu kritérií. Ty lze dle Joyce (1999, s. 51) seskupit do tří skupin:

- ▶ **administrativní kritéria** – způsoby financování, efektivnost vynaložených nákladů, organizační požadavky, technická proveditelnost, koordinace a integrace s ostatními strategiemi, programy a aktivitami, požadavky na dovednosti a vzdělávání;
- ▶ **kritéria orientovaná na výsledky** – konzistentnost s posláním, hodnotami, kulturou a vizí komunity, shodnost s očekáváními a přáními občanů a zákazníků, flexibilita a adaptabilita;
- ▶ **přijatelnost kritéria** – pro subjekty voleného i profesionálního managementu, pro stakeholders a pro širokou veřejnost.

Finální výběr „té nejlepší“ strategie je složitý problém, zejména na úrovni územní samosprávy, kde je do procesu strategické plánování zapojena řada aktérů. Obvykle totiž neexistuje jasně nejlepší nebo nejhorší varianta, každá z nich má svá pozitiva i negativa. Výběr strategie tedy není jen objektivním procesem hodnocení alternativních možností, ale je často věcí přístupu ke strategickému plánování a managementu. Pokud bude tento přístup např. založen na partnerství, pak bude pro výběr dominantní nalezení nejoptimálnější varianty pro všechny stakeholdery. Moderní metodou uplatňovanou při formulování a výběru strategií je také metoda **Benchmarkingu**. Benchmarking reprezentuje účinný nástroj organizačního učení, který ve veřejné správě významně přispívá k naplňování cílů NPM. Podstatou metody je identifikace a porovnávání „nejlepší praxe“, nejvýhodnějších způsobů pro dosažení stanovených cílů a monitorování a hodnocení dosahovaných výsledků. Jinými slovy Honus (2004, s. 10) definuje benchmarking jako *metodu trvalého zlepšování, která porovnává a analyzuje procesy (služby) za účelem zjistit nejlepší postupy, s nimiž pak organizace soutěží*. Za hlavní přínos benchmarkingu lze označit skutečnost, že vede organizaci ke změně, to je klíčem k úspěšnému strategickému managementu.

Ke stanoveným strategiím musí být vypracovány **akční (realizační) plány**, jež dále specifikují vybrané strategie do konkrétnějších cílů, programů a projektů. Tím je vytvořen strategický plán, který musí být průběžně monitorován, hodnocen a případně změněn, je-li to nutné. Tyto kroky však již spadají do fáze implementace strategie, z tohoto důvodu bude o nich podrobněji pojednáno v následující kapitole.

4.3.2. Implementace strategie

Tvorba strategie je spíše záležitostí voleného managementu a její prosazení spíše otázkou administrativní. Dle Mallya (2007, s. 136) je při formulování strategie často rozhodující „kreativní chaos“, při její realizaci je pak důležitá disciplína, schopnost plánovat, stimulovat a kontrolovat.

Implementace strategie je poslední fází procesu strategického managementu a jejím hlavním cílem je převedení formulované strategie do života. Podle Johnsona a Scholese (viz. Obrázek č.3) implementace strategie zahrnuje tři prvky. Prvním z nich je **plánování a alokace zdrojů**. V rámci tohoto kroku je třeba vymezit dílčí cíle, klíčové úkoly a priority, které je nutné vykonat, určit potřebné změny ve struktuře současných zdrojů samosprávy, sestavit časový harmonogram a stanovit zodpovědnost za změny. Přijaté strategie tedy musí být rozpracovány do navazujících plánovacích dokumentů (tzv. akční plány) a rozpočtů. Určení priorit napomáhá minimalizovat zaujatost a lobbismus v rozhodovacím procesu, kde se bojuje o limitované zdroje. Ve svém důsledku tak tento krok přispívá k transparentnosti při strategickém rozhodování a při rozdělování finančních zdrojů.

Druhým prvkem je **změna organizační struktury**, vztahů a procesů činností samosprávy. Především je nezbytné stanovit pravomoci, kompetence a odpovědnost jednotlivým odborům obecního (krajského) úřadu, doplnit potřebné znalosti a rozeznat nároky v oblasti informačních systémů. V rámci nastavení strategických procesů je nutné zavést systém managementu výkonnosti, který zahrnuje stanovení měřítek výkonnosti ke strategickým cílům (viz následující kapitola).

Třetí složkou implementace strategie je kvalitní **management strategických změn**. Ten vyžaduje aktivitu managementu samosprávy v oblasti řízení procesů změn a k tomu příslušné mechanismy. Mechanismy managementu změny se obvykle týkají nejen změny organizační struktury, ale také přeměny každodenních rutinních postupů, kulturních aspektů místní samosprávy a překonání politických bariér změny (Mallya, 2007, Wright, Nemeč, 2003). Úspěšná realizace strategie je také závislá na skutečnosti, zda dokáže

vedení samosprávy vytvořit prostředí podporující změny. Změny by měly být přijímány jako příležitosti k rozvoji samosprávy, ne jako potenciální hrozby pro všechny zainteresované aktéry. Odpor ke změnám se často stává hlavní překážkou pro implementaci strategie. Základním předpokladem implementace strategie je stimulovat zainteresované strany tak, aby přijaly výzvu k realizaci strategie, aby spolupracovaly s ostatními a aby si vypěstovaly takovou identitu k obci či regionu, kdy se budou cítit povinni podílet se na naplnění strategických cílů samosprávy.

Efektivní strategický management také vyžaduje **monitorování, kontrolu a evaluaci strategie**. Každá strategie časem zestárne či přestane platit v dynamicky se rozvíjejícím prostředí. Monitoring a evaluace tak představují významné nástroje strategického managementu, které napomáhají rychle reagovat na změny vnitřního a vnějšího prostředí. Hodnocení míry naplňování strategických cílů však představuje pro samosprávu komplikovaný úkol. Úspěch strategie by měl být posuzován z hlediska výstupů, výsledků a klíčových faktorů úspěchu. Proto je nezbytné ke strategickým cílům definovat vhodné ukazatele výkonnosti. Problematice managementu a měření výkonnosti se věnuje následující kapitola.

4.3.3. Strategický management výkonnosti na úrovni územní samosprávy

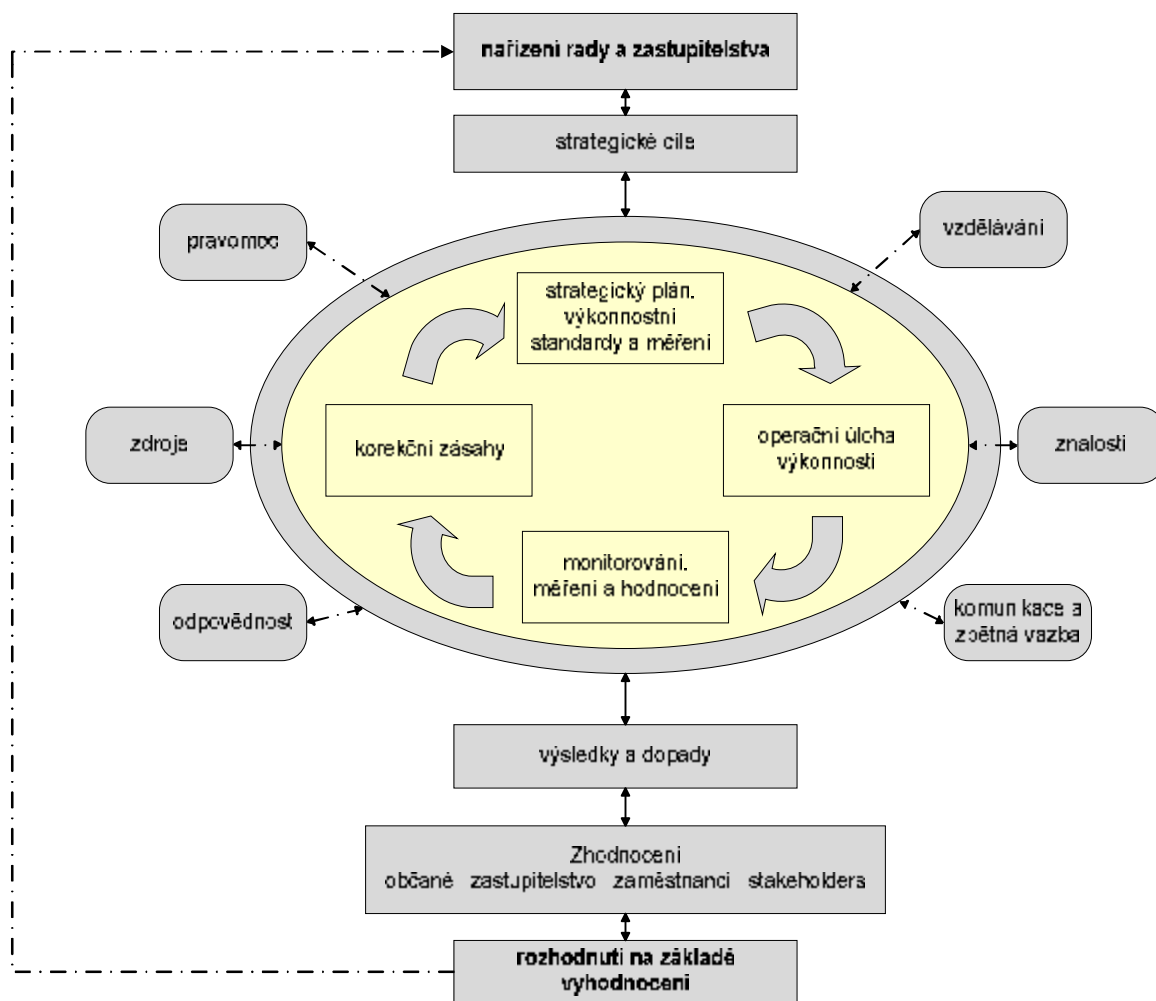
Podnikové subjekty se orientují na výkonnost, protože pokud jsou klíčové ukazatele špatné, znamená to jejich úpadek. Osborne a Gaebler (in Vacek, 2006, s. 179) konstatují, že konečným cílem veřejné správy je znovuzvolení politiků. Veřejná správa nezná úpadek a likvidaci. Neúspěchem politiků není to, že nedosáhli požadovaných výsledků, ale to, že nebyli znovu zvoleni. Kritériem úspěchu se pak pro ně stává spokojenost voličů a ne výkonnost. Proč tedy implementovat strategický management výkonnosti do prostředí územní samosprávy? Abychom mohli zodpovědět tuto otázku, je nejprve nutné porozumět pojmům management výkonnosti a měření výkonnosti. Měření výkonnosti je základním komponentem řízení jakéhokoliv procesu změny. Dle Brysona (2003, s. 40) *strategické měření zahrnuje zjišťování a sledování odůvodněných údajů o výkonech, pokud jde o dosahování strategických cílů*. Pevně stanovená měřítko výkonnosti tak mohou územní samosprávě pomoci odhalit, zda jsou konkrétní strategie naplňovány účinně a efektivně. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že měření výkonnosti a management výkonnosti jsou dva odlišné procesy. Klíčovou myšlenkou **měření výkonnosti** je formulování předpokládaného výkonu a návrh, jak tento výkon může být měřen pomocí definování

indikátorů výkonnosti. Tento proces samosprávě ukáže, zda byl zamýšlený výkon dosažen a s jakými náklady. Pokud se v institucích územní samosprávy setkáme s měřením, většinou se to týká vstupů. Jen zřídka se sledují výsledky. Z části je to způsobeno tím, že měření výsledků je ve veřejné správě značně obtížné, neboť zde chybí kritérium zisku. Dle De Bruijna (2002, s. 3) je to také způsobeno tím, že výkonnost ve veřejné správě je jev mnohočetný (veřejné služby musí vystihnout různé hodnoty) a je často dosahován v kooperaci (ve spolupráci) s třetí stranou. Navíc doba, která uběhne od intervence k nastalému efektu, může být velmi dlouhá.

Z těchto důvodů je v mnoha případech velmi obtížné měřit konečné výsledky, především pokud jsou v nich zahrnuty abstraktní cíle, jako je bezpečnost, integrace či kvalita. Co je však měřitelné, jsou přímé efekty intervencí úřední moci („výstupy“, jako udělená povolení, oznámené pokuty atd.), přičemž i některé mezi výstupy mohou být měřitelné. I to je důležité, neboť měření výstupů pomáhá najít postupy jak zlepšit řízení. Osborne a Gaebler (in Vacek, s. 180) uvádí, že již samotné definování měřítek výkonnosti je poučné, neboť veřejné instituce nemají zcela jasné cíle, někdy jsou dokonce chybně stanovené. Pokud se mají definovat odpovídající měřítka výkonnosti, lidé si začnou klást správné otázky, diagnostikují a redefinují problémy, které mají řešit. Zahájení procesu měření tak vede ke skutečnosti, že lidé začnou přemýšlet o stanovených cílech.

Management výkonnosti lze v širším pojetí charakterizovat jako strategický přístup k managementu, který vyzbrojuje manažery, zaměstnance a stakeholders konkrétními instrumenty a technikami. Tyto nástroje a techniky jsou využívány pro pravidelné plánování, nepřetržité monitorování, periodické měření a hodnocení výkonnosti samosprávy na základě stanovených měřítek a cílů vedoucích k vyšší účinnosti a efektivnosti (Conradie, 2003, s. 17). Následující obrázek znázorňuje model managementu výkonnosti územní samosprávy.

Obrázek 4-5: Model managementu výkonnosti pro územní samosprávu



Zdroj: *přepřacováno dle Planta, 2006, str. 18*

Výše uvedený model dle Planta (2006, s. 19) zobrazuje tři základní komponenty systému managementu výkonnosti v kontextu územní samosprávy. Nejprve je zde znázorněna makro-úroveň modelu, nazvaná rozhodování a hodnocení výkonnosti (znázorněna vně kruhu v diagramu), dále operační úroveň zavedení a zlepšování výkonnosti (zobrazena uvnitř kruhu v diagramu) a nakonec podmínky (malé ovály), které umožňují zlepšení výkonnosti celého systému.

Makro-úroveň modelu zahrnuje nařízení rady a zastupitelstva, strategické cíle odborů, rozpočet, výsledky a dopady a rozhodnutí o budoucích aktivitách samosprávy. Na vrcholu diagramu je umístěno zastupitelstvo, které formuluje vizi a omezený soubor vrcholových strategických cílů, jež jsou dále rozpracovány ve strategickém plánu. Strategické cíle jednotlivých odborů jsou výchozím bodem pro operační plány, v nichž jsou definovány konkrétní akce k dosažení stanovených cílů, a dále potřebné zdroje, čas a odpovědné

osoby. Zároveň je nutné do těchto plánů zahrnout strategická měřítka, která usnadňují implementaci zvolené strategie a pomáhají komunikovat, co je očekáváno a kdy to má být splněno. Nadto je hodnocení od občanů, zaměstnanců, zastupitelstva a všech zainteresovaných stran chápáno jako zpětná vazba, která je integrována do procesu rozhodování.

Druhým základním komponentem modelu je operační úroveň, která poskytuje rámec pro sdělení strategických cílů v celé organizaci, pro hodnocení výsledků dílčích aktivit a pro korekční zásahy, pokud je to nutné. Třetí část modelu představují podmínky umožňující zlepšení výkonnosti. Především tyto podmínky musí být v organizačním prostředí přítomny předtím, než model managementu výkonnosti dosáhne jakýchkoliv významných přínosů. Trénink a vzdělávání, komunikace, znalosti, přístup ke zdrojům, určení pravomocí a odpovědnosti poskytují zaměstnancům a střednímu managementu nástroje a techniky pro řešení problémů spojených s každodenním měřením a řízením výkonnosti. Pokud jsou zaměstnanci odpovědni za určitý výkon, musí mít pravomoc pro ovlivnění výsledků a odstranění případných bariér. Zaměstnanci se nesmějí cítit pouze jako „sběratelé“ informací a dat pro měřítka a cíle, které byly diskutovány jen na úrovni top managementu.

Nicméně otázka uvedená v úvodu této kapitoly stále zůstává. Měření, řízení a vyhodnocování výkonnosti jsou nástroji, které přinášejí i jiné výhody než jen zlepšení kvality informací pro strategické rozhodování. Mezi další významné přínosy managementu výkonnosti lze zařadit:

- zvýšení transparentnosti, které se stává podnětem pro inovace – co je měřitelné, je i proveditelné (Osborne a Gaebler, 1992): pokud může organizace, obec či region svoji výkonnost zviditelnit, může si stanovit cíle a zaměřit se na jejich plnění, pak se toto zviditelnění stává automatickým impulsem pro neustálé zlepšování výkonnosti;
- odměňuje výkon a předchází byrokracii – měření výkonnosti je forma řízení organizace či územní samosprávy podle výstupních hodnot: řízení podle vstupů znamená zaměření na formulaci cílů a záměrů a vytrácí se zde vazba mezi formulací a implementací strategie, naproti tomu management výkonnosti odměňuje výsledky, čímž předchází byrokracii;
- posiluje orientaci na externí prostředí – měření výkonnosti je silným stimulem pro externí odpovědnost, neboť poskytuje objektivní prezentaci výsledků, pokud může samospráva ukázat své výsledky, může získat podporu veřejnosti.

4.4. Strategické plány rozvoje obcí a regionů a jejich zhodnocení

Primárním výstupem strategického managementu na regionální a místní úrovni je **strategický plán** (strategický plán rozvoje obce a strategie rozvoje kraje). Strategický plán v podstatě umožňuje či usnadňuje tvorbu, realizaci a vyhodnocování municipálních či regionálních politik. Současně slouží k tomu, aby klíčoví aktéři, kteří musí spolupracovat na dosažení strategických cílů, chápali identitu obce či regionu, jejich strategickou výchozí pozici, cílovou pozici a cesty k jejímu dosažení. Podle Blažka a Uhlíře (2002, s. 173) *je smyslem strategických plánů dohoda na společné perspektivní vizi rozvoje regionu a koordinace záměrů jednotlivých lokálních aktérů i koordinace aktivit*. Tato definice v podstatě potvrzuje všechny principy uvedené v předchozích kapitolách. Tyto postupy přípravy a organizace strategického plánu jsou do značné míry ovlivněny zvolenou metodou pro jeho přípravu. Z hlediska přístupu k tvorbě strategického plánu a zapojení zainteresovaných stran existují tyto základní metody:

- **expertní metoda** – je charakteristická vysokou mírou zapojení externího odborného konzultanta (expertů) a nízkou mírou participace místních aktérů; jedná se o standardizovaný postup (někdy též označovaný jako přístup „shora dolů“ podle toku zpracování od vedení organizace k nižším úrovním); důraz je kladen na odbornost a metodicky kvalitní zpracování;
- **komunitní metoda** - typické je výrazné zapojení všech místních aktérů, kteří se pod odborným vedením podílejí na přípravě strategického plánu; tento postup je zpravidla označován jako přístup „zdola nahoru“; důraz je kladen na opakované diskuse, jejichž cílem je obecná analýza klíčových problémů a jejich konkrétních řešení.

V praxi se nejčastěji používá kombinace obou přístupů, přičemž zpravidla převažují principy jednoho z nich. Z hlediska použité metody a řízení procesu strategického plánování lze dle Půčka a Šusty (2006, s. 37) použít následující členění:

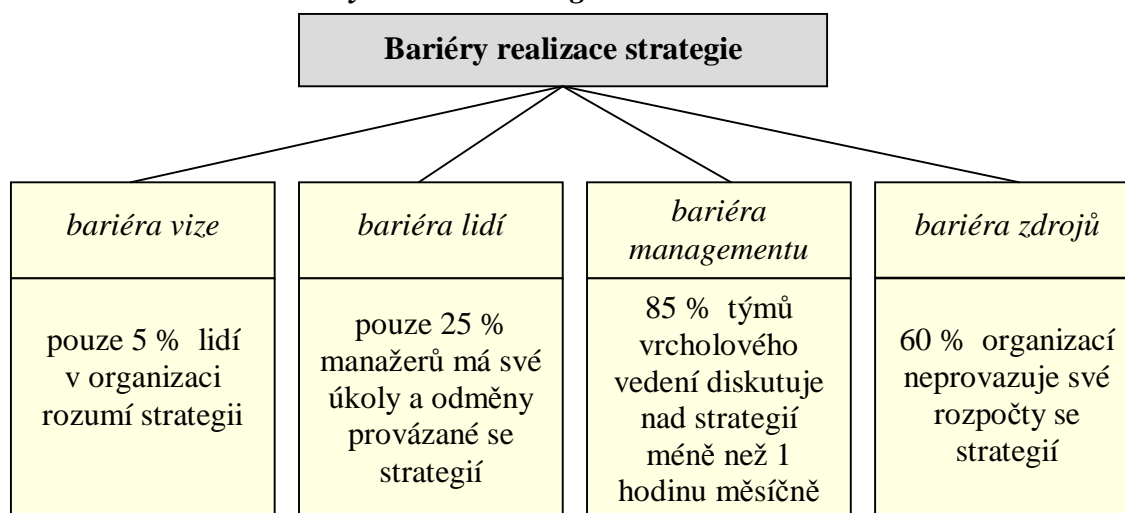
- **klasický strategický plán** sestavený obvykle ve struktuře analýzy PEST; k řízení jeho zavedení se používá například cyklus PDCA; **cyklus PDCA** (známý též jako Demingův cyklus) představuje jednoduchou metodu zlepšování s universálním použitím; název vychází anglického *plan–do–check–act*, čili plánuj, proved', zkontroluj a uskutečni,
- strategický plán sestavený pomocí **metody logického rámce**; k řízení zavedení plánu se používá metoda logického rámce (respektive metoda projektového řízení), metoda logického rámce přehledně zmapuje záměry a očekávání obce či regionu a uvede je do

souladu s konkrétními výstupy a činnostmi při realizaci projektu; je to postup, s jehož pomocí lze stručně a jasně popsat projekt na jedné straně papíru (viz. příloha E),

- metoda **Balance Scorecard** – blíže kapitola č. 5 a následující.

Pokud se zaměříme na zhodnocení strategického managementu v kontextu územní samosprávy. Lze souhrnně konstatovat, že se územní samosprávy snaží naplnit fázi formulace strategie. Existující strategie jsou zaznamenávány převážně písemně. Velmi často se však stává, že i když v organizaci existuje dobře formulovaná strategie, není prakticky uskutečňována. Je prokázáno, že více jak 70 % strategií není naplněno úspěšnou implementací (Harvey, Creelman, 2004 in Vacek, 2006, s. 29). Niven (2003, s.11) dokonce uvádí, že pouze 10 % organizací realizuje své strategie, přičemž identifikuje čtyři bariéry implementace strategie.

Obrázek 4-6: Klíčové bariéry realizace strategie



Zdroj: Niven, 2003, s. 11.

V podnikatelském prostředí se vychází ze střednědobého horizontu a od něho se odvozují krátkodobé cíle, které jsou základem pro implementaci. V územní samosprávě však většinou převládá opačný proces, který vychází z periodického cyklu tvorby a schvalování rozpočtů. Dalším omezujícím prvkem je limitovaná funkční životnost autorit, které stanovují strategické cíle. V minulých letech bylo v ČR vytvořeno mnoho strategických plánů, které byly velmi dobře zpracovány, ale nepodařilo se je realizovat. Za problematické místo soudobého strategického managementu územní samosprávy lze tedy

označit **přechod od formulace k implementaci** strategie. Mimo výše uvedené lze identifikovat další důvody, proč tomu tak je (Jirásková, Strítěská, 2006)²⁵:

- při procesu tvorby strategického plánu se aplikují stále stejná – „univerzální“ opatření,
- je kladen přílišný důraz na analytickou část strategie, návrhová a realizační část je slabá,
- v běžné praxi často nejsou vyjasněny priority, chybí hierarchizace strategických cílů a přijaté strategie si navzájem odporují,
- časté je směšování nástrojů a cílů, cílů a strategií – např. výstavba vědecko-technologického plánu je nástrojem, nikoliv cílem,
- z mnoha metod strategické analýzy je používána především metoda SWOT, která je subjektivní a konzervativní,
- strategie nejsou provázány s tvorbou a rozvojem rozpočtu,
- nízká participace občanů a ostatních stakeholders při tvorbě strategií,
- nedostatek silných manažerských nástrojů pro realizaci strategií a absence motivačních faktorů pro zaměstnance odpovědné za realizaci.
- výkonnost je většinou měřena pouze finančními ukazateli, tedy naplněním rozpočtu.

Na základě tohoto hodnocení, je třeba do strategického managementu a plánování obcí a regionů zavést principy a postupy zmíněné v předchozích kapitolách. Pozornost je třeba zaměřit na metody pocházející z podnikatelského sektoru a modifikovat je pro potřeby územní samosprávy. V institucích územní samosprávy musí být jednoznačně vymezen slovník pojmů strategického managementu a zabezpečeno jejich ucelené chápání. Do strategického managementu je více než nezbytné zavést měření výkonnosti (Ballantine Brignall, Modell, 1998, Kaplan a Norton 2005) . Řada strategických plánů je již zastaralá, ale stále platná, neboť nikdo neměří jejich výsledky.

²⁵ Toto hodnocení vychází z průzkumu strategických plánů některých měst v ČR (Praha, Hradec Králové, Trutnov, Liberec, Mladá Boleslav) a vybraných evropských měst – (Lahti, Koupio, Islington, Turín, Prešov a Mioveni).

V praxi české samosprávy se také ještě stále velmi často stává, že se obec či kraj vyhne povinnosti strategického plánování tím, že vytvoření strategického plánu zadá profesionální firmě a o jeho tvorbu se již stará jen zprostředkovaně. Jde o jednu z nejzávažnějších chyb, které se municipální a regionální management dopouští. Profesionální firma může značně pomoci díky svým zkušenostem, ale především by se mělo jednat o metodickou a organizační pomoc. Strategický plán, tedy i vize, strategické cíle a priority musí vyjadřovat představy a očekávání všech aktérů v obci a být rozhodnutím zastupitelstva.

5. Balanced Scorecard jako nástroj strategického managementu

Rostoucí požadavky na kvalitu a efektivnost strategického plánování územní samosprávy vyžadují změnu filozofie a plánovacích nástrojů. V předchozí kapitole byly vymezeny problémy a úzká místa soudobého strategického managementu rozvoje obcí a regionů. Za neúčinnější nástroj pro jejich odstranění považujeme metodu Balanced Scorecard. Před tím, než se začneme věnovat charakteristice základních principů a postupů metody BSC, je nezbytné připomenout v krátkosti příčiny, které vedly k jejímu rozvoji a značnému rozšíření.

Metoda BSC v podstatě vznikla jako reakce na empirická zjištění, že řada strategických záměrů není realizována. Vzhledem ke stále turbulentnějšímu prostředí se výrazně zkracuje doba platnosti strategie. Proto se rychlá a účinná realizace strategie stává klíčem k úspěchu organizace. Prvotním impulsem pro vytvoření BSC byla sílící kritika klasických systémů ukazatelů v podniku, jejichž základem byly pouze finanční údaje. Horváth & Partners (2004, s. 3) identifikují ještě další příčiny jako nutnost zpřehlednění podnikového reportingu i externího reportingu a zjednodušení procesu plánování. Pokud se zaměříme na důvody pro zavedení BSC do procesu strategického managementu územní samosprávy, lze je spatřovat především v rostoucí finanční zátěži institucí veřejné správy a sílící kritice veřejnosti (zákazníků) týkající se špatné kvality poskytovaných služeb.

Metoda Balanced Scorecard²⁶ v podstatě představuje **nový model strategického managementu**, který umožňuje organizacím všech typů vyjasnění vize a strategie a jejich snadnější realizaci. Horváth & Partners (2004, s. 8) definují metodu BSC jako *zvláštní druh konkretizace, znázornění a sledování strategie, s jejíž pomocí se má výrazně zvýšit pravděpodobnost zavedení zamýšlené strategie*. Podle slovníku Modelu CAF (EIPA, 2002, s. 53) je metoda BSC charakterizována jako *metoda hodnocení organizace z několika strategických hledisek pomocí ukazatelů, jež zdůrazňuje význam vytvoření rovnováhy mezi čtyřmi dimenzemi: krátkodobými a dlouhodobými cíli, stabilitou a změnou, jako i mezi vnitřními procesy a vztahy s externími zainteresovanými stranami*. Samotní autoři metody Kaplan a Norton (2005, s. 14) charakterizují BSC jako nástroj, jenž „převádí“ *poslání a strategii podniku do srozumitelného souboru měřítek výkonnosti, které poskytují rámce pro posuzování jeho strategie a systému řízení*.

²⁶ Název metody se do češtiny většinou nepředkládá, nebo je možné setkat se s názvy „metoda vyvážených ukazatelů“ či „vyvážené indikátory“.

Koncept BSC si velmi rychle získal pozornost amerických i evropských podniků. Podle posledních průzkumů používá tuto metodu již více než padesát procent z tisíce největších podniků zařazených v žebříčku časopisu Fortune (Ho, Chan, 2002, s. 8). Na základě úspěchu v podnikatelském sektoru pronikl BSC velmi rychle i do sektoru veřejného. V zahraniční praxi nalezneme příklady využití zejména v odvětví zdravotnictví a sociálních služeb. Pokud se zaměříme na využívání metody na úrovni samosprávy nalezneme u nás i v zahraničí jen velmi málo příkladů. Ho a Kidwell (2000, s. 48) dokonce uvádějí, že je BSC nejméně převládající manažerskou technikou využívanou územní správou v USA. V podmínkách české veřejné správy není tato inovativní metoda prozatím v institucích veřejné správy běžně uplatňována. Z průzkumů provedených v rámci projektu Ministerstva pro místní rozvoj s názvem Management regionální a místní správy u vedoucích úředníků obcí II. a III. stupně území Jihomoravského kraje a u vedoucích oddělení a odborů Krajského úřadu JMK jasně vyplývá především neznalost možností, které tato metoda veřejné správě skýtá. Současně tento výzkum ukazuje, že rozsah zavedení metody BSC je v dosavadní praxi veřejné správy v ČR velice omezený (Dvořáková, 2006). Metodu BSC dosud plně uplatnilo a zavedlo ve spolupráci se soukromou firmou v roce 2003 pouze město Vsetín (viz. Půček, Šusta, 2006).

5.1. Metoda *Balanced Scorecard* – podstata, obsah a význam

Metoda *Balanced Scorecard* byla představena na počátku devadesátých let dvacátého století profesory Kaplanem a Nortonem jako systém měření výkonnosti, který klade důraz nejen na finanční, ale také nefinanční ukazatele. Později byla metoda BSC pozměněna tak, aby se stala systémem managementu výkonnosti využitelným pro řízení a realizaci podnikové strategie. Úkolem metody je v první řadě realizace strategie a až následně se stává nástrojem pro tvorbu strategie. Podstatou je transformace poslání a vize organizace do strategií, jež jsou specifické a měřitelné.

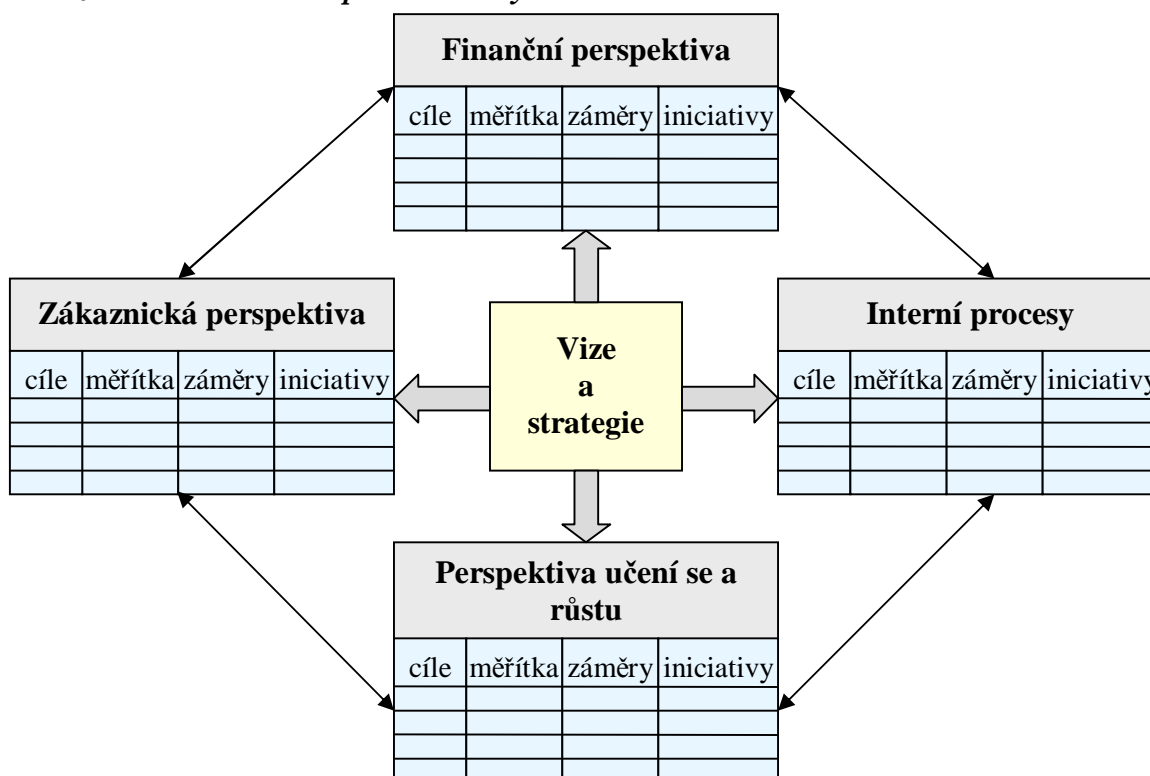
Někteří autoři argumentují, že BSC v podstatě není ničím zcela novým a základní elementy konceptu jsou shodné s modelem MBO (Drucker, 1976), který je založen na třech částech: formulace cílů, participace zaměstnanců a středního managementu na procesu formulace těchto cílů a zpětné vazbě. Např. Johnsen (2001, s. 321) pohlíží na BSC jako na rozšíření modelu MBO o důraz na zpětnou vazbu založenou na souboru strategických výkonnostních parametrů. BSC je však více než jen ukazatelový model, který umožňuje kontrolovat plnění vize a strategie.

Dle Solaře a Bartoše (2006, s. 98) má metoda BSC **dvě základní funkce**. První funkcí je stručné a jasné vyjádření strategie systémem cílů a na ně navazujících výsledkových ukazatelů a ukazatelů hybných sil čtyř základních strategických perspektiv včetně zobrazení kausálních vazeb jednotlivých ukazatelů. Takto zobrazený ukazatelový model strategie umožňuje kontrolovat plnění vize a strategie pomocí kontroly plnění plánovaných hodnot ukazatelů jednotlivých strategických perspektiv. Druhou funkcí je její využití jako rámce pro vytvoření nového systému strategického řízení, který díky možnostem měřicího ukazatelového systému odstraňuje zásadní nedostatek stávajících systémů strategického řízení, kterým je oddělení tvorby a formulace strategie od procesu její realizace. Podle Nivena (2003, s. 15) naplňuje BSC v organizaci dokonce tři základní funkce, a to **systém měření, strategický systém řízení a nástroj pro komunikaci**. BSC tak nepředstavuje pouze nástroj řízení, ale stává se i nástrojem podporujícím komunikaci.

Základem metody je rozpracování a převedení vize a strategie organizace do hmotných cílů a srozumitelného souboru ukazatelů finanční a nefinanční výkonnosti, které poskytují nástroj pro posuzování úspěšnosti strategie. Zavedení BSC znamená, že se cíle, měřítka a strategické akce přiřazují konkrétnímu úhlu pohledu tzv. perspektivám (Horváth & Partners, 2004, s. 10). Hlavním úkolem těchto perspektiv je již před procesem tvorby strategie zajistit, že budou promyšleny všechny důležité aspekty činnosti podniku či instituce. Obecný model BSC pohlíží na organizace ze čtyř strategických perspektiv: **finanční, zákaznické, interních procesů, učení se a růstu**, které musí být vyváženy. Vyvážeností rozumíme rovnováhu mezi krátkodobými a dlouhodobými cíli, požadovanými vstupy a výstupy, vnitřními a vnějšími faktory výkonnosti a finančními a nefinančními měřítky. Tyto perspektivy nejsou zvoleny samoučelně, ale poskytují srozumitelný pohled na propojení úspěchu organizace s hybnými silami výkonnosti. V rámci stanovené strategie tak představují pružný systém.

Z hlediska významnosti jsou všechny čtyři perspektivy rovnocenné, z hlediska příčin a důsledků jsou v podnikovém modelu finanční cíle ovlivňovány především zákaznickou perspektivou, zákaznické cíle jsou ovlivňovány perspektivou procesní a ta je výrazným způsobem určována schopností učit se a růst. Je také nezbytné zdůraznit, že perspektivy BSC vedle sebe nestojí odděleně, ale naopak jejich propojení poskytuje ucelenou představu o aktivitách organizace a současně dokumentuje klíčové souvislosti důležité pro realizaci strategie.

Obrázek 5-1: BSC model pro soukromý sektor



Zdroj: Kaplan, Norton, 2005

Pokud však chceme metodu BSC použít jako nástroj strategického řízení, pak musí dle Kaplana a Nortona (2005, s. 32) obsahovat čtyři procesy:

- 1. Vyjasnění a převedení vize a strategie do konkrétních cílů** - vyjasnění vize a strategie pomůže a přinutí vrcholový management, aby konkretizoval svou vizi, kterou představitelé vedení sdílejí, s cílem dosáhnout souladu. Vize musí být převedena do hmotných a srozumitelných záměrů.
- 2. Komunikace a propojení strategických plánů a měřítek** - o strategických cílech a měřítcích je třeba informovat prostřednictvím různých kanálů (např. oběžníky, informačními tabulemi, elektronickou poštou) ve všech částech organizace. Hlavní myšlenkou je zvýšit porozumění významu dlouhodobých cílů a sladit činnosti jednotlivců se strategií celé organizace.
- 3. Plánování, stanovení cílů a sladění strategických iniciativ** - metoda nejučinnější, používá-li se v procesu změny. Model BSC poskytuje určitý způsob zastřešení strategického plánování organizace a procesu ročního rozpočtu.
- 4. Zdokonalení strategické zpětné vazby a procesu učení se** - metoda umožňuje monitorování, vyhodnocení a průběžné upravování zaváděné strategie. Navíc manažeři přecházejí od pouhého konstatování minulých výsledků do rámce strategického učení

se. Podle názoru autorů se jedná o nejdůležitější a nejinovativnější aspekt celého procesu BSC.

5.2. Metoda *Balanced Scorecard* ve strategickém managementu veřejné správy

Aplikace nástrojů managementu, založená na podnikových přístupech, je v oblasti územní samosprávy často doprovázena značnými pochybami. Tato nedůvěra je však na místě pouze v případě, kdy se tyto nástroje a přístupy přenáší bez nezbytné modifikace a adaptace na podmínky veřejného managementu. Dle Horvátha & Partners (2004, s. 350) se nevyskytují zásadní odlišnosti v nasazení BSC mezi privátními podniky a veřejnými institucemi, protože problémy strategického řízení jsou obdobné a to vyžaduje tedy i podobné postupy řešení. Obecně tak BSC v oblasti veřejné správy „kopíruje“ všechny postupy soukromého sektoru (všeobecné cíle) a zároveň se vyznačuje dalšími znaky (specifickými cíli). S touto tezí však lze souhlasit jen částečně, neboť s růstem počtu aplikací BSC v oblasti veřejné správy, vyplývají napovrch i některé odlišnosti. S čím lze však plně souhlasit, je tvrzení, že veřejné instituce čelí stejným problémům jako podnikové subjekty. Proto i důvody pro zavedení BSC do prostředí veřejné správy jsou totožné s těmi, jež byly zmíněny v předchozí kapitole.

Pokud tedy chceme metodu BSC zavést jako nástroj strategického managementu veřejné správy, musíme nejprve identifikovat klíčové rozdíly mezi podnikovým BSC a BSC pro veřejnou správu. Primárním specifikem aplikace metody BSC do veřejné sféry je fakt, že veřejné instituce musí na prvním místě dbát na legitimitu a transparentnost svých činností, podniky se naopak orientují na kritéria efektivity a výkonnosti. Proto je nutné v oblasti veřejné sféry klást daleko větší důraz na komunikační funkci BSC. Tento výrok potvrzují i autoři Wisniewski a Olafsson (2004, s. 605) jež identifikovali ještě další rozdíly, které jsou níže shrnuty:

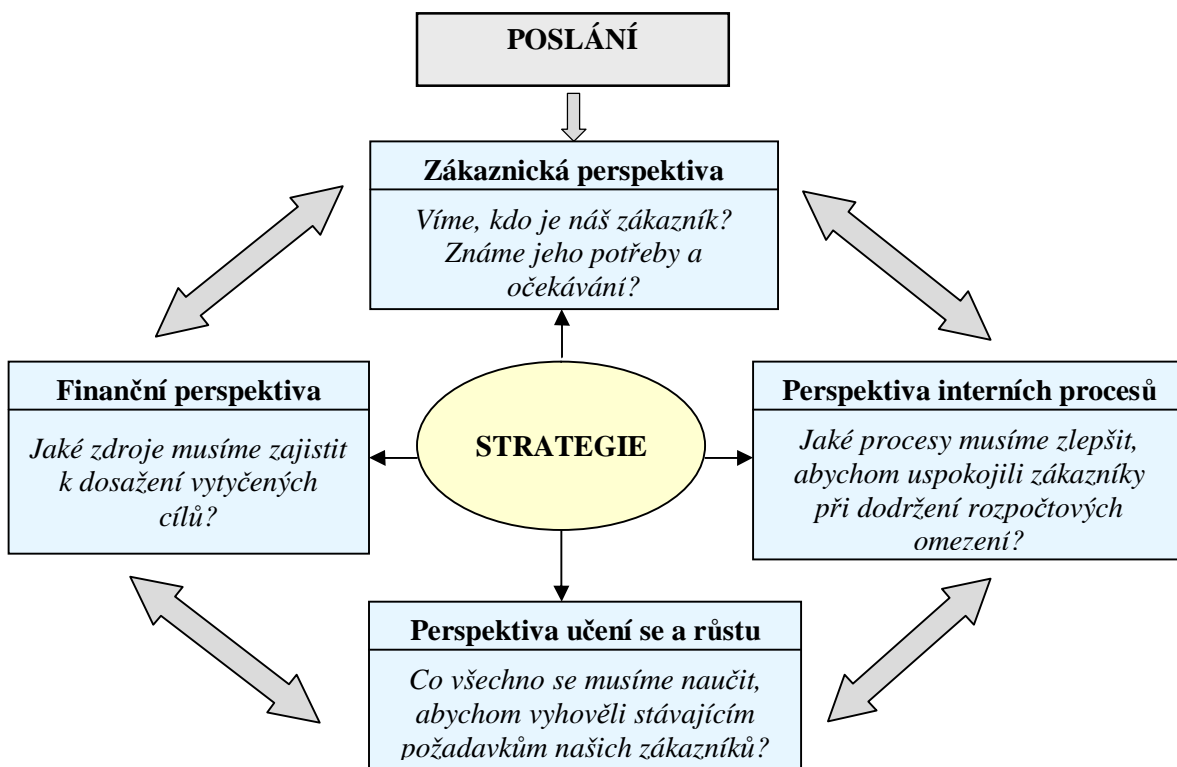
- **účel scorecardů** – v podnikovém BSC se na scorecardy nahlíží jako na mechanismus pro zlepšení managementu výkonnosti – tedy jak je organizace řízena směrem k dosažení strategických cílů; pro veřejnou správu není důležitý pouze efektivní management výkonnosti, ale především externí reporting výkonnosti,
- **BSC na úrovni instituce jako celku (corporate strategy) versus BSC služeb** – v podnikovém prostředí je samozřejmostí rozšíření scorecardů na individuální obchodní jednotky jako instrumentu pro zajištění propojení jejich výkonnosti

s celkovými strategickými cíli; pro veřejnou správu, jež poskytuje mnoho druhů komplexních služeb je rozložení BSC na sub-jednotky mnohem komplikovanější,

- **relevantnost čtyř tradičních perspektiv** – tradiční perspektivy byly sestaveny pro podnikovou sféru s cílem dosáhnout odklon od využívání pouze finančních ukazatelů; ve veřejné správě vždy existovaly tendence zaměřit se nejenom na náklady, ale také na efektivnost a účinnost; logická hierarchie perspektiv pro podnikový sektor není proto relevantní pro veřejný sektor (viz. obrázek 5-1 a 5-2); pro potřeby veřejné správy musela být architektura BSC pozměněna; tyto alternativní hierarchie mají také implikace pro sestavení strategické mapy,
- **problematika měřítek** – jak již bylo vysvětleno v kapitole 4.3.3 ve veřejné správě často nastávají praktické problémy s měřítky pro oblasti kvalita služeb, kvalita života či sociální zapojení některých skupin občanů, jež jsou zpravidla typickými strategickými cíli územní samosprávy; definovat měřítka k těmto abstraktním cílům je daleko složitější než vytvořit správná podniková měřítka.

Architekturu metodu BSC přizpůsobenou pro strategický management veřejné správy lze vysvětlit pomocí následujícího obrázku.

Obrázek 5-2: Model Balanced Scorecard pro veřejnou správu



Zdroj: Upraveno dle Niven, 2003. s. 28.

V modelu určeném pro veřejnou správu se na vrcholu nachází poslání instituce, které je, jak již bylo zmíněno, pevně stanoveno. Z poslání instituce logicky vychází **zákaznická (občanská) perspektiva**. Proč tomu tak je? V modelu BSC pro soukromý sektor je na vrcholu umístěna finanční perspektiva, neboť prvořadým úkolem podnikatelských subjektů je realizace zboží a služeb za účelem zisku, přičemž management je za výsledky odpovědný vlastníkům (shareholders), kteří je monitorují skrze finanční ukazatele. Územní samospráva je odpovědná občanům, tedy celé komunitě. Nejprve je tedy nutné uvědomit si, jaká jsou přání a očekávání našich občanů a co musí být vykonáno, aby byli spokojeni. V souvislosti s poskytováním veřejných služeb je také nutné identifikovat naše zákazníky, jejich potřeby a způsob jak tyto potřeby nejlépe uspokojit.

Tato perspektiva je ovlivňována především **perspektivou interních procesů**. Při stanovení cílů a měřítek pro tuto perspektivu organizace zjišťuje odpověď na otázku: Jaké kritické procesy musí být zlepšeny za účelem poskytnutí hodnotové výhody našim občanům/zákazníkům? Současně je třeba identifikovat procesy, které zajistí dostatek zdrojů pro uskutečnění vize a strategických cílů. Lze tedy identifikovat dvě skupiny interních procesů: *a) procesy orientované na poslání a b) podpůrné procesy*. Interní procesy jsou mechanismem, díky němuž je dosahována očekávaná výkonnost organizace. Pro veřejné instituce zlepšování kvality a efektivity interních operací koreluje se zvyšování celkové spokojenosti občanů/zákazníků, nikoliv s financemi. Perspektiva interních procesů je určována schopností učit se a růst a finančními zdroji.

Schopnost naplnit ambiciózní strategické cíle závisí na schopnostech učit se a růst. **Perspektiva učení se a růstu** se zabývá organizační infrastrukturou potřebnou k dlouhodobému úspěchu. Zaměstnanci a organizační infrastruktura představuje spojnicu, která propojuje ostatní části BSC. Úspěch v ostatních třech perspektivách závisí ve velké míře na schopnostech zaměstnanců a na nástrojích použitých k prosazení vize a strategií. Této perspektivy se týkají především tři oblasti: schopnosti a kompetence zaměstnanců, informační kapitál a organizační klima (motivování, delegování pravomocí a angažovanost). Strategické cíle a měřítko této perspektivy napomáhají identifikovat mezery mezi současnými dovednostmi zaměstnanců, kulturou a informačním systémem a nalézt optimální úroveň činností, při kterých se tyto komponenty stanou vysoce výkonnými interními procesy (Niven, 2003).

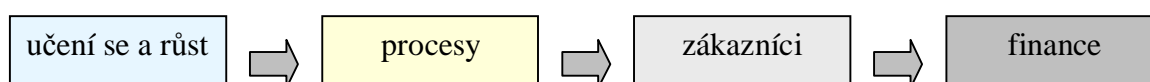
Finanční perspektiva je v modelu pro veřejnou správu chápána spíše jako perspektiva finančních zdrojů, jež institucím umožňuje úspěch či představuje omezení pro její

fungování. Základní otázky, které je nutné zodpovědět v rámci této perspektivy tedy jsou: Jaké finanční zdroje instituce potřebuje, aby naplnila svoji vizi (a strategie) a současně uspokojila občany a zákazníky? Nakládá se všemi zdroji účelně a účinně?

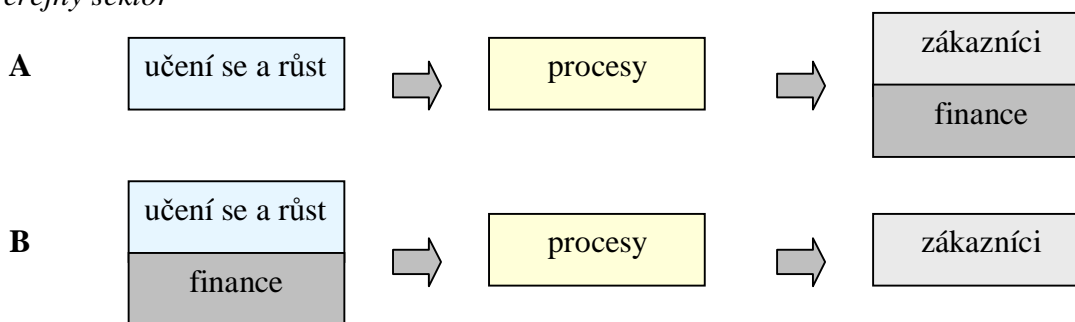
Jednotlivé perspektivy jsou v předchozím textu vysvětleny z hlediska příčin a důsledků, které mezi nimi vznikají. Logická hierarchie perspektiv je pro soukromý a veřejný sektor naprosto odlišná (viz. obrázek 11).

Obrázek 5-3: Logická hierarchie perspektiv BSC

Soukromý sektor



Veřejný sektor



Zdroj: přepracováno dle Wisniewskiho, Olafsona, 2004, str. 606.

Jak vyplývá z obrázku, pro soukromý sektor je konečným cílem uspět v perspektivě finanční, pro veřejný sektor je podstatné dosáhnout úspěchu v perspektivě zákaznické (občanské). Na srovnatelné úrovni může být i perspektiva financí, na kterou je nahlíženo ve smyslu dosažení vyšší „hodnoty za peníze“ (value for money)²⁷ jež měla veřejná instituce k dispozici (varianta A). **Hodnotu za peníze** můžeme dle Ostřížka (2007, str. 19) definovat jako poměr kumulovaných nákladů za celý život projektu (v našem případě strategie) ve vztahu k odpovídající kvalitě a užitku uživatelů. Podle tohoto přístupu finanční perspektiva determinuje, zda má být konkrétní strategie realizována či nikoliv ve smyslu vyšší hodnoty za peníze. Pro veřejné instituce v podstatě z této perspektivy vyplývá snaha o nákladovou efektivnost, tedy dodání zákazníkovi maximální hodnoty veřejného statku či služby výměnou za odvedené daně. Druhý přístup chápe roli perspektivy financí

²⁷ S tímto pojmem se v poslední době často setkáváme především s souvislostí s rozhodováním o tom, zda určitý projekt bude realizován klasickým způsobem (tedy plně v kompetenci veřejného sektoru), anebo zda se využije inovativního způsobu financování typu PPP (Public Private Partnership).

primárně jako podmínku či bariéru, která umožňuje či limituje dosažení strategie. Tento přístup (varianta B) bude uplatňován v rámci celé práci, neboť nejlépe vystihuje podmínky a potřeby územní samosprávy.

K diskuzi zde zůstává otázka týkající se relevantnosti těchto čtyř perspektiv pro prostředí veřejné správy. Jak již bylo naznačeno označení zákaznická perspektiva není příliš vhodné pro potřeby veřejné správy, neboť ta slouží nejen uživatelům veřejných služeb, ale zároveň různým skupinám v dané komunitě. Shodně tak označení perspektivy učení se a růstu příliš neodpovídá požadavkům veřejné správy. Zatímco růst a zvyšování podílu na trhu je logickým strategickým cílem podnikatelských subjektů, pro veřejné instituce je racionální spíše redukce velikosti a některých aktivit. Stejně tak „proces“ není běžně užívaným termínem v územní samosprávě. Pozornost této problematice bude ještě věnována v následujících kapitolách.

5.2.1. The Balanced Success - nový model managementu veřejné správy

V roce 1999 na základě původního konceptu Kaplana a Nortona vypracoval Finský institut řízení veřejné správy společně s finským Ministerstvem financí nový model řízení veřejné správy nazvaný „vyvážený úspěch“ (Balanced Success). Model obsahoval jak zpracování teoretického rámce, tak i praktické uplatnění nového přístupu. Primárně se zaměřil na rozdíly v logice a charakteru mezi veřejnými a podnikatelskými činnostmi (viz následující tabulka).

Tabulka 5-1: Hlavní rozdíly mezi modelem BSC pro podniky a pro veřejnou správu

Charakteristické rysy	Podnikový BSC	BSC pro veřejnou správu
Funkce vedení	systém strategického měření	zpracování strategie a její kritéria
Výchozí bod	vize strategie	formulace vize strategické odpovědnosti
Perspektivy	<ul style="list-style-type: none"> • hospodářský výsledek • klient • procesy • získávání znalostí 	<ul style="list-style-type: none"> • efektivita (sociální/klient) • zdroje a hospodaření • procesy a struktury • obnovení a pracovní kapacita
Nejdůležitější faktory úspěchu	není systematizováno	matice pracovních výsledků jako základ
Opatření	výsledky opatření	kritéria úspěchu
Stanovení cíle	jeden cíl/opatření	tři úrovně cílů (min., realistická, max.)
Zavedení	<ul style="list-style-type: none"> • obchodní plán • postupy osobního rozvoje • výroční zpráva 	<ul style="list-style-type: none"> • rozpočet • roční akční plán • diskuse o výsledcích a vývoji (v rámci organizace) • výroční zpráva

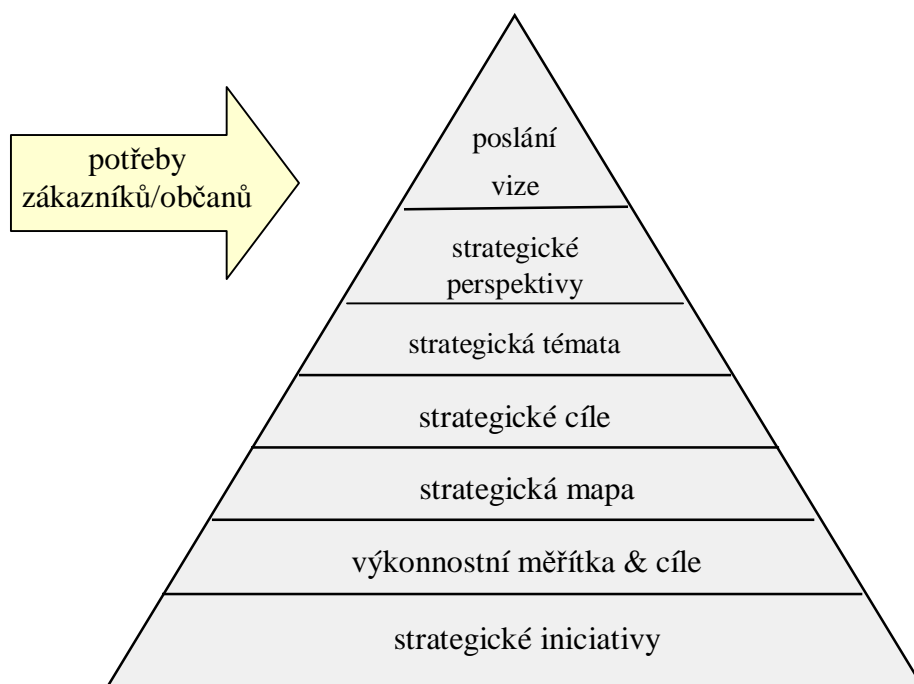
Zdroj: přepracován dle Kekkonen. 2005, s. 7.

Jak vyplývá z předchozí tabulky, i model Balanced Success přejmenovává strategické perspektivy pro potřeby veřejné správy. Jejich definice podtrhuje na jedné straně význam kvality a na straně druhé pracovní kapacitu a schopnosti, jako konkrétní konkurenční faktory pro instituce veřejné správy. Přístup Balanced Success také potvrzuje, že je ve veřejných institucích často velice obtížné identifikovat klíčové faktory úspěchu, a proto nestačí pouze vybudovat dobrý systém měření a hodnocení, ale zároveň je nezbytné vybudovat i systém nepřetržitého posuzování plnění strategických cílů a poslání instituce. To je v rámci vyváženého úspěchu zajištěno akcentováním role procesů a jejich vzájemným působením a ovlivňováním.

5.3. Tvorba a implementace BSC jako systému strategického managementu

Každý podnik, organizace či instituce je jedinečná a musí tedy přistupovat k zavádění metody BSC na základě svých konkrétních potřeb a zkušeností. Obecně však lze popsat cyklus tvorby a implementace strategického rámce BSC pomocí několika kroků. Všechny níže uvedené přístupy jsou přejeté z podnikového řízení, nicméně jejich základní prvky jsou plně uplatnitelné i v oblasti veřejné správy. Hlavní myšlenka spočívá v tvrzení, že organizace, jež jsou schopny převést svou strategii do měřicího systému, mnohem snadněji tuto strategii realizují, protože mohou komunikovat své cíle a záměry (Kaplan a Norton, 2005, str. 130). Logická strukturu strategického managementu dle BSC je znázorněna pomocí následujícího obrázku.

Obrázek 5-4: Logika strategického řízení na základě BSC



Zdroj: přepracováno dle Balanced Scorecard Institute.

Zásadní inovaci a zlepšení v procesu strategického managementu lze spatřovat v sestavení strategické mapy a v definování souboru strategických měřítek. Před tím, než se budeme věnovat jednotlivým fázím tvorby a implementace metody BSC, je třeba vysvětlit dva nové strategické pojmy:

- **vztahy příčin a důsledků** – mohou být vyjádřeny pomocí sekvence prohlášení jestliže-potom: *jestliže* vhodně stanovíme vzdělávání našich zaměstnanců, *potom* budeme schopni vykonávat klíčové aktivity efektivněji, *jestliže* budeme vykonávat klíčové aktivity efektivněji, *potom* se bude zvyšovat spokojenost našich zákazníků;

správně sestavený BSC by měl vypovídat o strategii právě takovýmito posloupnosti vztahů příčin a důsledků (Kaplan a Norton, str. 132).

- **zpožděné a předstižné indikátory** – BSC obsahuje dva druhy měřítek tzv. výstupní (zpožděné) indikátory, jež odrážejí společný cíl všech strategií napříč danou oblastí a hybné síly výkonnosti (předstižné) indikátory, jež reflektují jedinečnost strategie instituce; výstupní měřítka bez měřítek hybných sil nevyjadřují, jakým způsobem bude strategie dosažena, měřítka hybných sil bez výstupních měřítek poskytují informace jen o krátkodobém zlepšení, které však nemusí přinést dlouhodobý úspěch.

Právě díky propojení měřítek výstupů a hybných sil pomocí vztahů příčin a důsledků vypovídá BSC o stanovené strategii organizace. Nejlepší BSC dle Kaplana a Nortona (2005, str. 145) vypovídají o strategii dokonce tak dobře, že je tuto strategii možné z cílů, měřítek a propojení odvodit. Na tomto místě je nezbytné uvést, že pro potřeby této práce chápeme pojmy indikátor a měřítko jako totožné.

V odborné literatuře se setkáme s různými postupy tvorby a implementace BSC. Známý je například model Horváth & Partners (2004, str. 55) jež identifikuje pět fází, které garantují úspěšnou realizaci strategií:

- § tvorba organizačního rámce pro implementaci,
- § vyjasnění strategických principů,
- § vývoj BSC – konkretizace strategických cílů, vzájemné propojení řetězci příčin/následků, volba měřítek, stanovení cílových hodnot, určení strategických akcí,
- § řízení rozšíření BSC,
- § zajištění kontinuálního nasazení BSC.

Další postup vytvořil president institutu Balanced Scorecard Howard Rohm, jenž identifikuje dvě fáze procesu BSC **tvorbu metody** a **zavedení metody**. Fáze tvorby BSC obsahuje první šest kroků, ostatní tři jsou zahrnuty do etapy implementace (viz obrázek č. 5-5). Pro vysvětlení principů jednotlivých kroků nezbytných pro aplikaci BSC v konkrétní organizaci bude využit právě tento postup.

Obrázek 5-5: Devět kroků k úspěchu

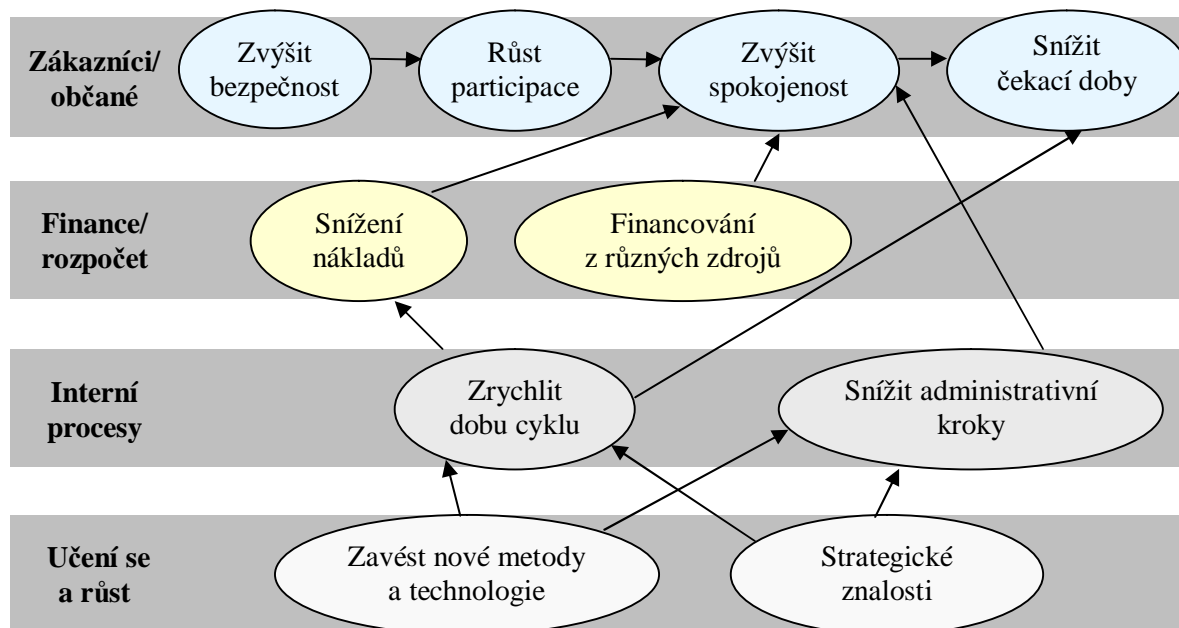


Zdroj: Rohm, 2002.

Prvním krokem je *provedení analýzy* – kritického zhodnocení současného stavu organizace či území. Pro úspěšné zavedení metody BSC je nezbytné získat podporu vedení a zapojit do procesu tvorby klíčové zaměstnance. Proto je velice důležité věnovat zvýšenou pozornost seznámení a přijetí metody celou organizací. V rámci tohoto kroku by měl být také sestaven řešitelský tým projektu a zpracován plán uskutečnění metody. Nezbytné je také stanovit rozsah zavedení metody BSC (top-level, rozložení na útvary, oddělení, až jednotlivce). Následně jsou definována *strategická témata*. Tento krok byl detailně popsán v předešlé kapitole, proto se mu již nyní nebudeme podrobněji věnovat. Na základě strategických témat jsou *stanoveny perspektivy a strategické cíle*. Sestavení BSC je interaktivním procesem, který má vést ke společnému sdílení systému cílů a vize. Tento proces dle Horvátha & Partners (2004, str. 130) trvale podporuje používání perspektiv, neboť na základě kladení otázek vycházejících z jednotlivých perspektiv lze vytvořit konzistentní strukturu cílů a jejich priorit. Součástí tohoto kroku je tedy výběr správných perspektiv, definování strategických cílů a rozřídění strategických cílů dle perspektiv a strategických témat. Za klíčový prvek BSC je považováno *sestavení strategické mapy organizace*. Strategická mapa umožňuje vizualizaci strategie na základě grafického znázornění propojení jednotlivých elementů BSC (může se jednat jak o strategická témata,

tak i strategické cíle či měřítka). Hlavním důvodem tvorby strategické mapy je jednodušší znázornění a lepší komunikace vztahů příčin a důsledků mezi prvky BSC. Tato komunikace umožňuje potvrdit či vyvrátit spekulace o jejich vzájemném ovlivňování a současně poskytuje možnost ověřit potenciální riziko protichůdnosti jednotlivých témat či cílů. Strategické mapy veřejných institucí se od těch podnikových odlišují. Musí se v nich odrážet všechny změny provedené v architektuře BSC. Následující obrázek zobrazuje část strategické mapy BSC na nejvyšší úrovni (tzv. Corporate strategy map).

Obrázek 5-6: Příklad části strategické mapy instituce veřejné správy



Zdroj: vlastní zpracování

Na tento krok pak navazuje *stanovení souboru měřítek* (indikátorů). Jakým způsobem se dozvíme, zda jsme dosáhli stanovených cílů? Z pohledu managementu dle Määttä a Ojala (1999, s. 26) BSC posiluje myšlenku: *co nemůže být definováno, nemůže být měřeno či hodnoceno, a co nemůže být definováno, měřeno a hodnoceno, nemůže být řízeno*. Cílem tohoto kroku je tedy definice a výběr konkrétních měřítek, které nejlépe vystihují význam celé strategie. V rámci každého strategického tématu je proto nezbytné vytvořit určitý počet **kvantitativních** (tzv. tvrdá měřítka) a **kvalitativních** (měkká měřítka) **indikátorů**, které zachycují pozitivní, či negativní vývoj úspěšnosti dané oblasti. Princip BSC vychází z teze, že i měkké faktory lze změřit. Důležité je tedy použít i faktory, jako jsou spokojenost či kvalita.

Indikátory můžeme dle Vacíka (In Vacek, 2006, str. 32) rozdělit na:

- § *indikátory efektivity* – srovnávají vstupy a výstupy s cíli a používají se pro reporting, jsou zdrojem informací jak kvantitativního, tak kvalitativních charakteru a pomáhají určit, zda je dosaženo opravdu to, co bylo stanoveno;
- § *indikátory účinnosti* – slouží pro vnitřní potřebu, pomáhají řešit manažerské rozhodovací rutiny vztažené k alokaci zdrojů, jsou převážně kvantitativní, důraz je kladen na data, produktivitu a časové souvislosti;
- § *indikátory kvality* – věnují se tomu, do jaké míry byla naplněna očekávání zákazníků, a dále se zaměřují na spolehlivost, přesnost a vstřícnost;
- § *indikátory aktivity* – orientují se na výstupy dílčích interních procesů a slouží k porovnání pracovních výkonů oddělení organizací, dále podporují růst efektivity organizace.

Základem je identifikovat, zda zvolená kritéria dobře vystihují jednotlivé strategické cíle. Počet měřítek závisí na konkrétních podmínkách, doporučuje se však zvolit ne více než tři ke každému tématu. K měřítkům je nutné stanovit jednoznačnou metodiku měření, cílovou hodnotu aktuálního roku a cílovou hodnotu, které chceme dosáhnout v plánovaném období. Tyto cílové hodnoty by měly být náročné a motivující, ale na druhé straně věrohodné a dosažitelné. Jak již bylo zmíněno scorecard měřítka jsou typickou kombinací **výsledkových (zpožděných)** a **předstižných** indikátorů. Mezi obecná výsledková měřítka řadíme spokojenost zákazníků (občanů, zaměstnanců), která může být měřena např. dotazníkovým šetřením či množstvím stížností. Strategická předstižná měřítka v podstatě signalizují požadované budoucí výsledky a měla by být pro každou organizaci jedinečná. Příklad typicky sestaveného scorecardu je uveden v následující tabulce.

Tabulka 5-2: Příklad typicky sestaveného BSC

Perspektiva	Strategický cíl	Měřítko	Typ	Aktuální hodnota	Cílová hodnota
Zákazník/ občan	Zvýšit spokojenost zákazníků	Spokojenost zákazníků	Zpožděný indikátor	90 %	98 %

Zdroj: vlastní zpracování

Teprve až skutečné aktivity vedou k realizaci definovaných strategických cílů, proto další fáze spočívá v *určení strategických iniciativ*. Pro každý strategický cíl je nezbytné definovat základní **strategické iniciativy** ve smyslu konkrétních akcí, opatření a záměrů pro realizaci strategie. Z hlediska řízení by se k nim mělo přistupovat jako k projektům. Při

stanovení strategických iniciativ je třeba určit náročnost realizace iniciativy na zdroje, potenciální vliv na strategii, priority provádění iniciativ a potřebný čas. Strategické iniciativy tak v podstatě tvoří základ pro efektivní rozdělení zdrojů v rámci realizace strategie.

Fáze implementace BSC zahrnuje zbylé tři kroky postupu, a to *automatizaci*, jež obsahuje převedení dat do elektronické formy, zde je ponechán prostor pro využití softwaru. Zároveň je v tomto kroku nezbytné provádět **aktualizaci** potřebných dat a informací. Dále tzv. *kaskádování* (rozložení) BSC na podřízené útvary. Tzv. „top-level“ scorecard je **rozložen na jednotlivé nižší úrovně** – například odbory, oddělení či příspěvkové organizace. Rozšíření BSC může probíhat ve dvou směrech:

§ vertikálně: propojení jednotlivých úrovní řízení (tzv. rozšíření shora dolů),

§ horizontálně: propojení dalších organizačních jednotek na stejné úrovni.

Tyto scorecardy vycházejí vždy ze strategie a měřítek vyšší úrovně. Při procesu rozšíření je také nutné pečlivě zvážit podle jaké struktury se bude postupovat. Zpravidla se BSC rozkládá podle organizační struktury, která v dané instituci již existuje. Dle Horvátha & Partners (2004, str. 224) lze identifikovat řadu alternativních metod, které organizace využívají pro proces rozšíření BSC:

1. Samostatná formulace strategie a cílů, kdy však bereme v úvahu základní strategické principy a formulujeme je na základě zadání vycházející od nadřazené úrovně.
2. Důsledné odvození cílů, kdy z nadřazeného BSC převezmeme ty cíle, které by mohly být podpořeny jednotkou na nižší hierarchické úrovni.
3. Standardní BSC (všechny BSC jsou v principu stejné, ale mají rozdílné cílové hodnoty) a nebo strategické akce, jež se určují individuálně.
4. Kombinace standardních cílů s individuální cíli, kdy se z nadřazeného BSC převezmou cíle, které podporují vybranou oblast, a mimo to se stanoví další cíle strategicky významné pro danou oblast.
5. Přímé odvození strategických akcí, kdy se na základě relevantních cílů nadřazeného BSC pro danou oblast definují strategické akce, které mohou k dosažení těchto cílů přispět.
6. Čistá komunikace, kdy účast na realizaci strategie neprobíhá na základě shody o cílech nebo o strategických akcích, ale na základě otevřené komunikace o BSC.

Uvedené metody musí být aplikovány na základě konkrétních podmínek dané organizace (např. zda jsou organizační jednotky různorodé, či vykazují-li významnou podobnost), je možné je využít jak individuálně, tak i ve vzájemné kombinaci. Z takto vypracovaných scorecardů lze následně odvodit tzv. „individuální scorecardy“, v nichž jsou uvedeny cíle a měřítka pro jednotlivé zaměstnance. Tyto osobní scorecardy pak mohou být propojeny se systémem odměňování a motivování.

Posledním krokem je využití získaných informací a dat k *zhodnocení* a zlepšení výkonu. V rámci tohoto kroku je nezbytné **vyhodnotit výsledky**, tedy zda došlo ke zlepšení, či nikoliv, případně provést potřebné změny, či opakovat celý cyklus znovu.

5.4. Přínosy aplikace metody Balanced Scorecard

Dle Miyake (2002) tajemství metody BSC a důvod, proč dosáhla v soukromém sektoru takového úspěchu, je jednoduchý: vede organizaci k využití celého svého potenciálu. Uplatňování metody BSC při strategickém řízení s sebou nese konkrétní pozitiva. To platí ale jen tehdy, pokud je BSC skutečně organizačně upevněn do kultury řízení a jednání. Kaplan a Norton (2005, s. 247) uvádějí, že již samotný vývoj výchozího BSC, zvláště určování cílů, měřítek a záměrů odhalí mnohem širší a srozumitelnější způsoby jeho využití, než bylo původně zamýšleno. BSC se pak dle výše uvedených autorů stává jádrem manažerského systému, neboť sladuje a podporuje procesy včetně:

- vyjasnění a aktualizace strategie,
- projednání strategie napříč podnikem,
- sladění cílů oddělení a jednotlivců s celkovou strategií, určení a sladění strategických iniciativ,
- propojení strategických cílů, dlouhodobých záměrů a ročních rozpočtů,
- sladění strategických a provozních porad,
- získání zpětné vazby na proces učení se a zlepšení strategie.

Půček a Šusta (2006, s. 54) spatřují **hlavní přínosy BSC** v organizacích veřejného sektoru v:

- § přehlednosti: strategická mapa je na 1 straně formátu A4,
- § vyváženosti: neříkáme jen, co chceme pro občany/zákazníky realizovat, ale také za jakých finančních podmínek, pomocí jakých procesů a také, co se pro to musíme naučit,

§ měřitelnosti: lze stanovit relativně malý počet měřítek a ty lze sledovat a hodnotit jejich trend, a to na všech úrovních,

§ vytvoření základny pro odměňování (měření výkonu a kvality práce).

Jiným slovy řečeno budování systému BSC usnadňuje spolupráci na problematice strategie, současně sleduje různé perspektivy a pohlíží na ně jako na rovnocenné, čímž zahrnuje do procesu tvorby strategie i „intelektuální stránku“, kterou jsou již zmíněné aspekty, jako např. znalosti, pracovní kapacity a klíčové procesy. Díky BSC lze tedy získat hlubší znalosti co a jak ovlivňuje fungování organizace a lépe pochopit vzájemné souvislosti mezi jednotlivými strategickými prvky. Nicméně proces tvorby a implementace metody BSC na úrovni veřejné správy není jednoduchý. Vyžaduje mnoho času a úsilí, ale také prokazatelnou politickou podporu a oddanost manažerů všech úrovní a navíc také změnu myšlení.

Častou chybou, se kterou se lze setkat v soukromé i veřejné sféře, je chápání konceptu BSC jen jako mechanismu pro vyhodnocování výsledků na operační úrovni. Tato skutečnost obvykle vede k monitorování příliš mnoha výkonnostních ukazatelů, to způsobí, že se organizace není schopna zaměřit na klíčové informace. Aby byl BSC úspěšný, musí být na něj pohlíženo jako na manažerský nástroj, jenž vypráví příběh tvorby a implementace strategie pomocí výkonnostních ukazatelů.

6. Metoda Balanced Scorecard – účinný nástroj strategického managementu obcí a regionů

Jak již bylo dříve naznačeno, využívání metody BSC jako nástroje strategického managementu rozvoje územní samosprávy není dosud všeobecně rozšířeno. Pokud se konkrétně zaměříme na uplatňování metody BSC na úrovni územní samosprávy, nalezneme jak u nás, tak i v zahraničí jen velmi málo příkladů. Proto je nejen dle Chan (2004, s. 220) nutné provést další výzkumy, které budou zaměřeny na roli, kterou metoda BSC sehrává ve strategickém managementu a plánování obcí a regionů, stejně tak i na její přínosy či bariéry zavádění. Na základě přijetí této teze je provedeno výzkumné šetření pomocí dotazníků mezi zahraničními městy a regiony, které již metodu BSC v rámci strategického plánování využívají. *Cílem výzkumného šetření je ověření základní hypotézy, zmapování současného stavu využití metody BSC na úrovni územní samosprávy a identifikování nejlepších principů a postupů jejího zavedení, které by ve svém důsledku měly vést ke zvýšení kvality a efektivnosti strategického managementu obcí a regionů. Tyto principy a postupy budou odvozeny zobecněním empirických údajů, získaných v průběhu výzkumu a na základě literatury, týkající se strategického managementu územní samosprávy.*

Na dotazníkové šetření dále navazuje druhá část výzkumu, která je věnována ověření možnosti aplikace systému BSC v praxi české územní samosprávy. Tyto možnosti jsou ověřeny pomocí kvalitativního výzkumu formou strukturovaného rozhovoru s pracovníky magistrátů a politickou reprezentací dvou vybraných územních samosprávních celků.

6.1. Základní hypotéza a výzkumné otázky

Pro naplnění hlavního cíle dizertační práce (návrh postupů a nástrojů, jež povedou ke zlepšení strategického managementu obcí a krajů) bylo nezbytné uskutečnit výzkumné šetření, které by pomohlo identifikovat klíčové principy a postupy zavedení metody BSC na úrovni územní samosprávy a současně potvrdit, či vyvrátit základní hypotézu. Základní výzkumná hypotéza šetření byla stanovena následovně:

Aplikace metody Balanced Scorecard za předpokladu respektování stanovených principů a postupů představuje využitelný nástroj strategického managementu pro územní samosprávu.

V souladu s cílem výzkumného šetření a převládající teorií problematiky strategického managementu byla základní hypotéza specifikována do podoby dílčích výzkumných

otázek. Tyto výzkumné otázky byly položeny tak, aby s jejich pomocí pozorované empirické výsledky potvrdily či vyvrátily teoretickou koncepci Balanced Scorecard, která je uvedena v kapitole č. 5. Výzkumné šetření má současně umožnit i zjištění dalších relevantních údajů týkajících se BSC.

Výzkumné otázky:

1. Jaké důvody vedou územní samosprávné celky k zavádění BSC?
2. Existují nějaké předpoklady, které instituce územní samosprávy musí splňovat, aby mohl být systém BSC zaveden?
3. V jaké fázi zavádění se územní samosprávné celky v současné době nacházejí?
4. Liší se postupy zavádění BSC v podniku a v územní samosprávě?
5. Jaké principy je nutné zohledňovat při zavádění BSC na úrovni měst a obcí?
6. Zvyšuje zavedení BSC náklady na strategické plánování či počet lidských zdrojů?
7. Jaká je architektura metody BSC pro potřeby územní samosprávy?
8. Jaké indikátory města a regiony pro „top-level“ BSC využívají?
9. V čem územní samosprávy spatřují hlavní přínosy využití metody BSC?
10. Jaké jsou největší bariéry implementace BSC na úrovni měst a regionů?
11. Jsou územní samosprávy spokojeny s výsledky, které jim zavedení BSC přineslo?
12. Jaké další moderní manažerské metody lze s metodou BSC vhodně kombinovat?

Navazující kvalitativní výzkum, jenž je zaměřen na **ověření možnosti zavedení BSC** má přinést odpovědi na následující otázky:

1. Jaký je současný stav strategického plánování v konkrétních územních jednotkách?
2. Splňují vybrané územní jednotky předpoklady pro zavedení manažerského systému BSC?
3. Znají pracovníci zodpovědní za oblast strategického plánování metodu BSC a vědí, jaké možnosti územní samosprávě poskytuje?
4. Využívají tyto územní celky inovativní metody, které lze s BSC kombinovat?
5. Má zavádění inovativních přístupů ve vybrané organizaci podporu volených představitelů a výkonných top manažerů?
6. Jsou měřítko získaná z dotazníkového šetření využitelná v podmínkách české územní samosprávy?
7. V čem pracovníci dané organizace spatřují největší bariéry implementace systému BSC?

6.2. Analýza metody BSC jako nástroje strategického managementu obcí a regionů

6.2.1. Charakteristika, organizace a metodologie dotazníkového šetření

Konkrétní příklady zavedení metody BSC byly nalezeny jak v zemích Evropské unie (Wisniewski a Olafsson, 2004, Askim, 2004) tak i v USA a Kanadě (Chan, 2004), či v Austrálii a Novém Zélandě (Griffiths, 2003). Na základě těchto odborných článků a volně dostupných informačních zdrojů byl definován **základní soubor** úřadů měst a regionů, které mají s aplikací BSC zkušenosti. Celkově se jednalo o 57 měst a 3 regiony (americké County - v podstatě se jedná o okresy). Následující tabulka znázorňuje počty účastníků základního souboru dotazníkového šetření, jmenný seznam měst a regionů, kterým byl dotazník rozeslán, je uveden v příloze A. Zde jsou barevně vyznačeni respondenti, od kterých byl získán zodpovězený dotazník zpět.

Tabulka 6-1: Přehled účastníků dotazníkového šetření

Světadíl	Počet rozeslaných dotazníků
Evropa (Belgie, Finsko, Nizozemí, Irsko, Island, Rakousko, Švédsko, Velká Británie)	27
Spojené státy a Kanada	25
Austrálie a Nový Zéland	4
Asie (Filipíny)	2
Afrika (Jihoafrická republika)	2
Celkem	60

Zdroj: vlastní zpracování

Účastníkům dotazníkového šetření byla slíbena anonymita, proto nebudou v rámci vyhodnocení výsledků přímo jmenováni.

Dotazník byl sestaven v anglickém jazyce a verifikován několika českými odborníky na oblast územní samosprávy a současně americkým odborníkem na problematiku managementu. Sestavený dotazník byl nejprve pilotně ověřen na dvou městech vybraných ze základního souboru. Cílem bylo zjistit, do jaké míry je dotazník srozumitelný a jednotlivé otázky pochopitelné. Na základě zjištěných údajů byl dotazník následně upraven a byly přidány některé vysvětlovací položky.

Dotazník byl rozdělen na čtyři hlavní části a byl zaměřen na tyto klíčové oblasti:

1. **Identifikaci údajů** – název města/kraje, země původu, populace města/kraje, pozice a jméno respondenta a kontakt.
2. **Metodu BSC obecně** - identifikaci důvodů a předpokladů pro zavedení BSC, rozsah a doba využívání metody BSC, finanční náklady a náročnost metody na lidské zdroje, principy a postupy při zavádění systému BSC.
3. **Tvorbu metody BSC** – architektura metody, soubor strategických měřítek využitelných na úrovni územní samosprávy, počet měřítek.
4. **Implementaci metody BSC** - doba implementace a velikost implementačního týmu, software využitelný při implementaci, klíčové přínosy zavedení metody a hlavní bariéry její implementace.

Současně byl také obsah dotazníku orientován na využívání dalších inovativních metod řízení měst a krajů, které lze vhodně s BSC kombinovat. Závěrem pak respondenti hodnotili celkovou spokojenost s výsledky, které jim BSC poskytuje, a zároveň jim byl poskytnut prostor pro vyjádření návrhů na zlepšení současného přístupu k BSC. Souhrnný dotazník je uveden v příloze B.

Celkově dotazník obsahoval **20 otázek** a byl vytvořen tak, aby jeho vyplňování bylo pro respondenty co možná nejrychlejší a nejjednodušší. Více jak polovina otázek v dotazníku patří do kategorie uzavřených otázek s variantními odpovědi. V některých případech bylo možné vybrat pouze jednu variantu, u některých otázek variant více. Několik variantních otázek lze považovat za polootevřené, neboť nabízejí jako poslední variantu odpověď „jiné - jaké“ a respondenti tak mohli v případě potřeby doplnit další neuvedenou možnost. Další okruh otázek lze zařadit do kategorie otevřené, jejich smyslem bylo zjistit názory respondentů na danou oblast či odpovědi na otázku nebylo předem možné definovat. Pro dvě otázky v dotazníkové šetření byla zvolena bodovací metoda, tedy respondenti měli přiřadit k nabízeným variantám body od jedné do pěti, kdy jeden bod znamenal absolutně nevýznamné a pět bodů absolutně významné.

Dotazníkové šetření bylo realizováno prostřednictvím elektronické pošty **ve dvou na sebe navazujících kolech**. První kolo proběhlo v průběhu měsíce ledna roku 2008. Na základě zpracované databáze byly nejprve rozeslány dotazníky spolu s průvodním dopisem vedoucím oddělením zabývajícím se strategickým plánováním rozvoje příslušných měst a krajů. Situaci komplikoval fakt, že struktura úřadů i názvy oddělení jsou v každé z výše

zmíněných zemí odlišné, proto bylo značně obtížné vytipovat příslušného zaměstnance. Vzhledem ke skutečnosti, že se zpět vrátily pouze čtyři zodpovězené dotazníky, proběhlo na počátku března téhož roku ještě druhé kolo distribuce dotazníků. V rámci tohoto kola byly dotazníky rozeslány přímo na sekretariáty starostů a primátorů příslušných měst s žádostí o předání pracovníkovi, jenž je v rámci jejich úřadu zodpovědný za oblast BSC či tzv. city manager (tajemník, vedoucí úřadu). Dotazníky byly doručeny zpět většinou během jednoho měsíce, u některých respondentů však doba návratu činila až tři měsíce. Vzhledem k tomu, že pro neanglicky mluvící země bylo vyplnění dotazníku složitější a současně bylo třeba pomocí emailové komunikace vyjasnit některé odlišně se používající pojmy BSC, je tato doba pochopitelná.

I když byla **návratnost** dotazníků v počáteční fázi poměrně nízká, po telefonických urgencích a na základě poskytnutých kontaktů od Velvyslanectví Spojeného království Velké Británie v ČR nakonec dosáhla **36 %**. S ohledem na skutečnost, že běžná návratnost u zahraničních šetření prostřednictvím elektronické pošty je daleko nižší, lze dosažených 36 % považovat za uspokojivý výsledek. I když absolutní číslo 22 dotazníků nepředstavuje příliš velký vzorek pro analýzu, je třeba si uvědomit, že celkově se podařilo pomocí volně dostupných informačních zdrojů na celém světě identifikovat pouze 60 měst a regionů, které metodu BSC využívají či využívaly. Tento počet odpovídá výzkumům týkajícím se využívání metody BSC na úrovni územní samosprávy v jednotlivých zemích, které byly provedeny zahraničními autory uvedenými v úvodu této kapitoly. Z tohoto důvodu lze konstatovat, že návratnost dotazníků je skutečně dostatečná a zamýšlenou analýzu lze na jejich základě provést. Vzhledem k ochotě některých měst a krajů dále komunikovat byly také vybrané otázky (především otázka č. 7) podrobněji rozebrány prostřednictvím doplňujících otázek. Počty celkově odevzdaných dotazníků a počty vyplněných dotazníků dle jednotlivých zemí přehledně znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 6-2: Počty rozeslaných a vyplněných dotazníků dle jednotlivých zemí

Země	Počet odeslaných dotazníků	Počet vyplněných dotazníků
Austrálie	3	0
Belgie	1	1
Filipíny	2	0
Finsko	16	6
Irsko	1	0
Island	1	0
Jihoafrická republika	2	1
Kanada	4	1
Nizozemí	1	1
Nový Zéland	1	1
Rakousko	1	1
Švédsko	2	2
USA	21	6
Velká Británie	4	2
Celkem	60	22

Zdroj: vlastní zpracování

Je také nutné zmínit, že někteří účastníci dotazníkového šetření (např. z Filipín) projeví zájem o vyplnění dotazníku, avšak v rámci ekonomických podmínek těchto měst nebylo možné výzkum realizovat.

6.2.2. Metody analýzy dat

Hlavním výstupem průzkumu je interpretace výsledků dotazníkového šetření pomocí **grafických a tabulačních metod a vybraných statistických metod**. Některé otázky, které nebylo možné vyhodnotit kvantitativně, jsou **interpretovány verbálně**. Samozřejmě je při hodnocení výsledků nutné využít i další vědecké postupy a metody, nezbytná je nejen analýza, ale i syntéza empirických dat, aby bylo možné provést ucelené závěry. Při formulování těchto závěrů a ověření pracovní hypotézy budou také využity metody indukce a dedukce.

Aplikované statistické metody

- ▶ **Rozdělení četností** - názorný přehled o zjištěných hodnotách určité proměnné poskytuje rozdělení četností jednotlivých kategorií, které bude prezentováno ve dvou formách v tabulce nebo v grafu (sloupcový či výšečový).
- ▶ **Popisné charakteristiky** - jedná se především o charakteristiky centrální tendence a rozptýlenosti, ale i další charakteristiky, jako šikmost nebo špičatost rozdělení

dat. Míry centrální tendence charakterizují typickou hodnotu dat a za nejznámější z nich jsou považovány aritmetický průměr a medián. Aritmetický průměr je definován jako součet všech naměřených údajů vydělených jejich počtem. Medián představuje hodnotu, jež dělí řadu podle velikosti seřazených výsledků na dvě stejně početné části. Jako míra variability byla vypočítána směrodatná odchylka, která měří rozptýlenost dat kolem aritmetického průměru. Současně byl také pro posouzení relativní velikosti rozptýlenosti dat vzhledem k průměru použit koeficient variace. K hodnocení koncentrace hodnot slouží míry špičatosti a míry šikmosti. Současně pomocí nich hodnotíme, jak se rozdělení dat podobá normální (Gaussově) křivce. Šikmost měří nesymetrii dat a pro normální rozdělení má hodnotu 0. Koeficient špičatosti měří odchylku špičatosti zkoumaného rozdělení od normálního rozdělení.

- ▶ Vhodný způsob k popisu jak centrální tendence dat, tak jejich rozptýlenosti je uvedení mediánu jako míry střední hodnoty, kvartilů a minimální a maximální hodnoty pro charakterizování rozptýlenosti. Pro získání názorného obrazu o datech nám posloužilo grafické zobrazení charakteristik datových souborů pomocí **krabicového grafu**
- ▶ **Korelační analýza** – cílem je kvantifikace intenzity závislostí statistických dvou nebo více proměnných. Pro měření korelace existuje řada koeficientů, které se liší podle typů proměnných, pro které se využívají.
- ▶ **Spearmanův korelační koeficient** – pomocí tohoto koeficientu měříme intenzitu závislostí X a Y, když nemůžeme předpokládat linearitu očekávaného vztahu nebo normální rozdělení proměnných X a Y. Je založen na pořadí zjištěných hodnot X a Y.

6.2.3. Interpretace výsledků dotazníkového šetření

Pokud to bude relevantní, bude pro interpretaci a vyhodnocení výsledků u některých otázek využito pro členění základního souboru kritérium země původu respondenta, či kritérium počtu obyvatel. Struktura zemí, které byly zahrnuty do dotazníkového šetření, byla znázorněna v tabulce č. 6-2. Rozdělení měst a krajů podle počtu obyvatel znázorňuje tabulka následující. Počet obyvatel se u respondentů v době dotazníkové šetření pohyboval v rozmezí od 50 000 do 3 200 000. Vzhledem k tomu, že největší města mají stejný či vyšší počet obyvatel než tři zúčastněné kraje, budou tyto kraje a města sloučeny do jedné skupiny. K tomuto rozhodnutí také přispěl nízký počet krajů, jež se zúčastnily šetření a dále skutečnost, že u nich nebyly nalezeny žádné signifikantní rozdíly týkající se BSC. Pro potřeby interpretace výsledků byly dle počtu obyvatel respondenti seskupeny do následujících kategorií.

Tabulka 6-3: Rozdělení respondentů dle počtu obyvatel

Kategorie	Počet obyvatel od - do	Počet respondentů
I.	50 000 – 200 000	10
II.	200 000 – 500 000	5
III.	500 000 – 1 000 000	3
IV.	1 000 000 a více	4

Zdroj: vlastní zpracování

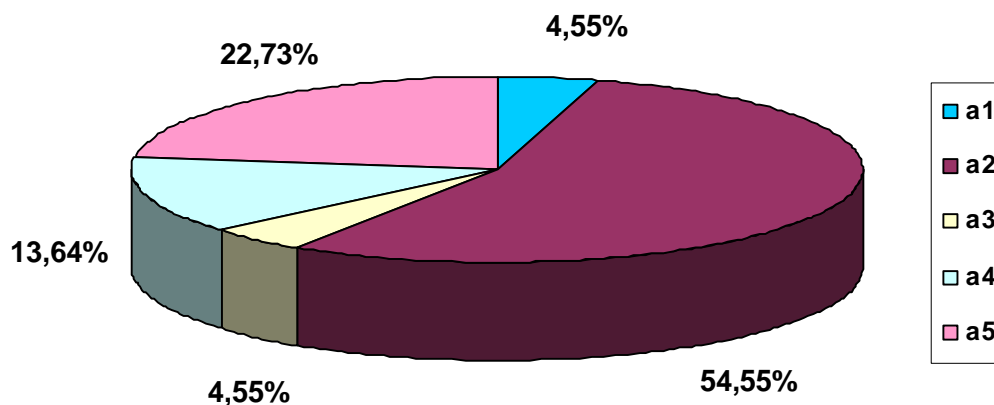
Při interpretaci výsledků počty respondentů v jednotlivých dílčích skupinách (ať podle země původu, či počtu obyvatel) mírně kolísají z důvodu chybějících či neúplných údajů.

Přijaté dotazníky byly z 91 % vyplněny pracovníky zodpovědnými za uplatňování metody BSC v dané instituci, jen z 9 % bylo vyplněno tajemníky úřadu (city managers). V druhém uvedeném případě se jednalo o respondenty z kategorie I., u kterých se předpokládá, že nemusí být v instituci stanoven zaměstnanec přímo zodpovědný za oblast BSC, ale za její aplikaci je zodpovědný tajemník úřadu.

První otázka dotazníku byla věnována **důvodům, které vedly obce a regiony k rozhodnutí aplikovat metodu BSC**. Klíčové důvody pro zavedení této metody lze spatřovat v oblasti finanční – *snížení nákladů na strategické plánování (a1), v nutnosti zlepšit proces strategického managementu a plánování (a2), na základě zkušeností a příkladů ostatních měst a regionů, které se v praxi nejlépe osvědčily– tzv. best practices*

(a3), dále pak bylo možné uvést *jiné důvody* (a4) či (a5) *kombinaci výše zmíněných variant* (vždy obsahuje odpověď a2).

Graf 6-1: Důvody pro zavedení metody BSC



Zdroj: vlastní zpracování

Jak vyplývá z výše uvedeného grafu, za hlavní důvod pro zavedení metody BSC respondenti označili **potřebu zlepšit strategický management a plánování**. Vzhledem k tomu, že tato varianta byla obsažena i v odpovědích a5, celkově ji zvolilo více než 77 % respondentů. Pouze 4,5 % respondentů uvedlo jako důvod finanční oblast a shodné procento zavedlo BSC na základě nejlepších zkušeností a příkladů ostatních obcí a regionů. Necelých 14 % měst a krajů využilo možnosti uvést jinou příčinu aplikace BSC. Především se jednalo o města, která zavedla BSC primárně jako systém měření výkonnosti. Dva respondenti uvedli, že BSC stále používají jen pro měření výkonnosti instituce, z tohoto důvodu je nebylo možné do některých částí navazující analýzy zahrnout. Na základě těchto výsledků lze konstatovat, že téměř 80 % všech respondentů propojilo BSC se strategickým plánováním a využívá tuto metodu jako nástroj strategického řízení.

Druhá otázka zkoumala názory respondentů na **předpoklady, jež by obec či kraj měly splňovat, aby byly schopny zavést strategický systém BSC**. Odpovědi na tuto otázku lze rozdělit do tří následujících skupin, přičemž lze konstatovat, že téměř u všech respondentů panovala shoda a jejich odpověď vždy spadá do jednoho či více seskupení.

➤ Předpoklady týkající se **strategie**:

- § musí být *definovány strategické priority a zajištěno komplexní porozumění strategickým cílům a zamýšleným strategiím*,
- § *organizační připravenost* k vypracování a rozvíjení strategie,

- § *kultura organizace* v níž je uplatňováno strategické myšlení a zaměstnanci chápou význam strategického plánování a měření.
- ▶ Předpoklady týkající se **vedení a top managementu**:
 - § *podpora volených představitelů a výkonných top manažerů* pro poskytnutí potřebných zdrojů,
 - § *silné vedení*, jež zajistí vnitřní i veřejnou podporu pro přístup BSC.
- ▶ Předpoklady týkající se **dostupnosti dat**:
 - § *mít zkušenost* s měřením a řízením *výkonnosti*,
 - § *mít systém pro sběr, analýzu a vyhodnocení dat* (počítačový systém měření *výkonnosti*),
 - § *ochota a schopnost* provádět sběr a analýzu dat.

Pokud tyto odpovědi zobecníme, za klíčové předpoklady zavedení BSC lze považovat strategický management založený na principech zdůrazněných v kapitole 2.3, naprostou politickou podporu a silné vedení, jež je v tomto smyslu chápáno jako výkonný management, který dokáže zabezpečit „viditelnost“ BSC v rámci celé organizace a dále jeho využívání jako nástroje rozhodování na všech úrovních, zvláště pak na úrovni nejvyšší. Neméně významným předpokladem je i používání automatizovaných systémů sběru a vyhodnocování dat. BSC je pouze tak kvalitní, jak jsou kvalitní dostupná data a informace.

Otázka třetí se týkala **dob (v letech), kterou již město či kraj metodu BSC v rámci strategického managementu používá**. Souhrnné popisné statistiky pro proměnnou doba používání znázorňuje následující tabulka, přičemž obsahuje charakteristiky polohy, charakteristiky variace a charakteristiky šikmosti.

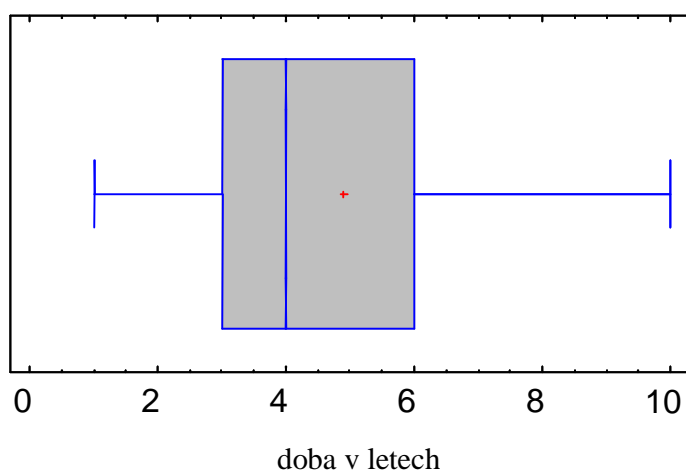
Tabulka 6-4: Popisné charakteristiky proměnné „doba používání BSC“

<i>Počet respondentů</i>	20
<i>Průměr</i>	4,91
<i>Medián</i>	4,0
<i>Koeficient variace</i>	50,32%
<i>Minimum</i>	1
<i>Maximum</i>	10
<i>Dolní kvartil</i>	3,0
<i>Horní kvartil</i>	6,0
<i>Koeficient šikmosti</i>	0,36

Zdroj: vlastní zpracování

Celkem bylo do vyhodnocení otázky zahrnuto dvacet respondentů. Nejkratší doba používání metody BSC je jeden rok a nejdelší deset let. Průměrná doba využívání je necelých pět let a medián, který člení statistický soubor na dvě stejně četné části, nabývá hodnot čtyři. Kladně zešikmené rozdělení nám ukazuje menší koncentraci vyšších hodnot. Jinými slovy řečeno více hodnot bylo podprůměrných než nadprůměrných. Tyto výsledky potvrzují hypotézu, že *metoda BSC skutečně v územní samosprávě představuje nový manažerský nástroj*. Grafické znázornění nám poskytne následující graf.

Graf 6-2: Krabicový graf pro proměnnou „doba používání BSC“

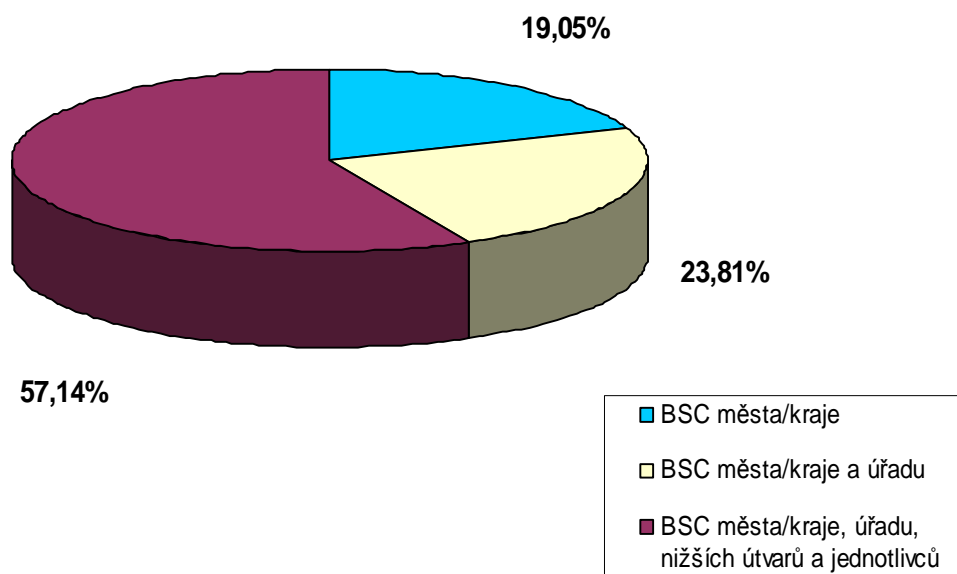


Zdroj: vlastní zpracování

Z výše uvedeného grafu je patrné, že 50% odpovědí se nachází mezi třemi až šesti roky uplatňování BSC. Levá vertikální čára označuje dolní kvartil, jenž odděluje čtvrtinu nejnižších hodnot a pravá vertikální čára označuje horní kvartil, který odděluje 75% uspořádaných hodnot znaku od 25% největších hodnot.

Čtvrtá otázka byla zaměřena na **rozsah zavedení systému BSC**. Dle metodiky uvedené v kapitole 5.3 by měl být BSC, aby byl plně zaveden a uplatněn, kaskádován (rozložen) na všechny organizační jednotky. Rozložení BSC slouží k zajištění realizace vizí a strategických cílů v celé organizaci a zároveň přispívá ke strategickému učení se na všech úrovních. Právě toto rozšíření v podstatě naplňuje funkci BSC jako nástroje pro komunikaci.

Graf 6-3: Rozsah zavedení BSC

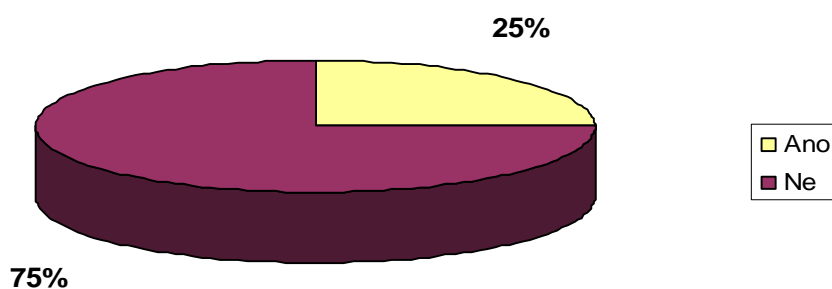


Zdroj: vlastní zpracování

Z grafu číslo 6-3 je patrné, že téměř 58 % územně samosprávných celků již „*top level*“ **BSC rozšířilo na až na úroveň jednotlivců** a necelých 24 % na úroveň města/kraje a úřadu. Na základě doplňujících otázek, které byly položeny respondentům, lze konstatovat, že proces vertikálního rozložení byl vždy prováděn způsobem shora dolů. Vzhledem k tomu, že organizační jednotky úřadů územní samosprávy mají jednotnou vizi a naplňují v podstatě stejné poslání, lze použitou metodu rozkladu ve většině případů charakterizovat jako důsledné odvození cílů z nadřazeného BSC (metoda 2 v kapitole 3.3). Individuální cíle oddělení jsou pak vytvořeny pouze v těch případech, kde se dané strategické téma či oblast pro potřeby organizační jednotky rozšiřuje. Pouze 19 % respondentů uvedlo, že v době průzkumu vytvořili BSC jen na nejvyšší úrovni. U poloviny z nich je doba využívání BSC pouze jeden rok, a proto se dá předpokládat, že ještě dojde k rozložení na nižší úrovně. Druhá polovina respondentů však BSC využívá déle než šest let, a proto se lze domnívat, že kdyby chtěli svůj scorecard rozložit, již dávno by k tomu došlo. Z tohoto důvodu nelze jednoznačně konstatovat, že je nutné vždy BSC rozložit na nižší úroveň, aby přinášel instituci signifikantní pozitiva. Současně tyto výsledky potvrzují rozdíl mezi podnikovým BSC a BSC pro územní samosprávu, neboť v podnikovém prostředí je rozšíření scorecardů, až na individuální jednotky samozřejmostí. V podmínkách územní samosprávy, jež poskytuje mnoho druhů komplexních služeb, je rozložení BSC na sub-jednotky mnohem komplikovanější proces a trvá několik let.

Otázka číslo pět se zabývala problematikou **propojení individuálních scorecardů s politikou odměňování**. Tato otázka navazovala na otázku předchozí a v dotazníku na ni odpovídali pouze ti respondenti, kteří rozložili BSC až na nejnižší úroveň (jednotlivců). Celkově se tedy jednalo o 58 % všech respondentů, jež uvedli, že pouze 25 % z nich provázalo BSC zaměstnanců se systémem odměňování. Respondenti, kteří propojili osobní cíle s odměňováním, využívají BSC déle než tři roky.

Graf 6-4: Provázali jste BSC jednotlivců s politikou odměňování?



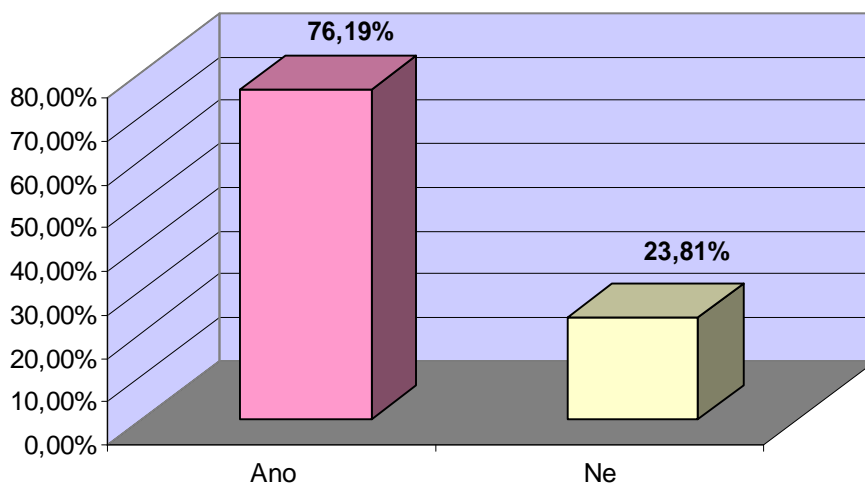
Zdroj: vlastní zpracování

Filosofie rozšíření BSC i do oblasti odměňování vychází z poznání, že na efektivnost a kvalitu práce zaměstnanců má významný vliv způsob hodnocení práce. Při promítnutí BSC do systému hodnocení a odměňování se obvykle využívá případný úspěch při plnění cílů stanovených v BSC. Stanovení osobního hodnocení a odměny zaměstnanců na základě předem jasně definovaných kritérií výkonu v podstatě odstraňuje subjektivní hodnocení a stává se prostředkem pro nezávislou kontrolu. Jestliže je BSC úzce propojen s pohyblivou složkou v rámci systému odměňování manažerů a zaměstnanců, má přímý dopad na jejich motivaci. Takovýto přístup posunuje instituce územní samosprávy blíže k naplnění myšlenky organizace řízené podle cílů. Pokud stručně zobecníme získané výsledky, lze konstatovat, **že využívání BSC jako nástroje pro motivování a odměňování zaměstnanců je prozatím na úrovni měst a krajů v raném stadiu.**

Následující otázka se týkala **spolupráce města, či kraje s profesionální poradenskou firmou při aplikaci systému BSC**. Poradenská firma může být díky svým zkušenostem se zaváděním BSC v ostatních institucích velkým přínosem. Její pomoc by však měla zůstat na úrovni koordinační a organizační. Rozhodně by neměla navrhnout strategické cíle a k nim příslušná měřítka či vytvářet strategické mapy. Tyto činnosti musí vycházet zevnitř

instituce, neboť jen ta dobře zná konkrétní podmínky a omezení, ve kterých se obec či region nachází. Následující graf zobrazuje, kolik respondentů využilo při zavádění BSC služby profesionální firmy.

Graf 6-5: Spolupracovali jste při zavádění BSC s konzultantskou firmou?



Zdroj: vlastní zpracování

Jak vyplývá z výše uvedeného grafu, pomoc konzultantské firmy v rámci procesu tvorby a implementace BSC využilo 76 % respondentů a pouze 24 % respondentů zpracovalo a zavádělo BSC bez vnější podpory. Jak sami respondenti při průzkumu uvedli, **přítomnost konzultantské firmy** při první tvorbě a zavádění BSC **je bezesporu přínosná**, není však nutnou podmínkou.

Sedmá otázka dotazníku byla zaměřena na **identifikaci postupů a principů zavádění strategického systému BSC**. Vzhledem k tomu, že cílem této otázky bylo zjistit nejlepší příklady (tzv. best practices) tvorby a implementace strategického BSC, jednalo se o otázku otevřeného typu. Výsledky ukázaly, že byla metoda BSC v různých státech zavedena poměrně odlišnými způsoby, ve všech případech však existuje silné spojení mezi strategickým rozvojem a řízením výkonnosti. Na základě odpovědí respondentů a poskytnutých materiálů byly zpracovány příklady několika přístupů k zavádění BSC. Protože byla respondentům slíbena anonymita, budou tyto přístupy rozděleny pouze podle země původu respondenta.

§ **Kanada - pm2: rychlá metodika zavádění BSC** (zavedena za 5 dní) – je znázorněna jako cyklický proces, který se skládá ze čtyř hlavních elementů: strategie, plánování, výkonnost a reporting. Stručně lze tuto metodiku vysvětlit pomocí následující tabulky.

Tabulka 6-5: Pět fází metodiky pm2

	Tvorba strategických vazeb	Určení indikátorů úspěchu	Identifikace procesů a vhodnost projektů	Tvorba scorecardů	Start
identifikace strategických problémů					
Aktivity	<ul style="list-style-type: none"> § Rozpoznat klíčové zákazníky/ stakeholders § určit strategické cíle § stanovit priority 	<ul style="list-style-type: none"> § popsat strategické cíle § tvorba seznamu použitelných indikátorů § výběr indikátorů 	<ul style="list-style-type: none"> § identifikovat klíčové procesy a projekty § zhodnotit a zařadit § vyhodnocení strategických rizikových oblastí 	<ul style="list-style-type: none"> § sběr dat, popis a ověření platnosti procesů § plán následné integrace 	<ul style="list-style-type: none"> § vytvořit navazující akční plány § tvorba závěrečné zprávy § doručení závěrečné zprávy
Způsob dosažení	<ul style="list-style-type: none"> § strategická mapa § současné strategické priority 	<ul style="list-style-type: none"> § strategické vyjasnění § srozumitelnost strategie § identifikace klíčových indikátorů 	<ul style="list-style-type: none"> § propojení strategie s akcí § zeštíhlení procesů a projektových analýz § zapojení exekutivy 	<ul style="list-style-type: none"> § operační pilotní scorecardy § dokumentace procesů § perspektivní plán 	<ul style="list-style-type: none"> § spuštění pilotních scorecardů § schválení dalších kroků

Zdroj: přepracováno dle metodiky PM2.

Základnu strategické mapy tvoří finanční perspektiva, hierarchie BSC tak odpovídá pojetí této perspektivy jako činitele, který buď umožňuje naplnění vize a poslání, nebo představuje omezení, v jehož rámci musí územní samospráva operovat. Podstata metodiky spočívá ve vytvoření seznamu klíčových procesů k jednotlivým strategickým tématům uvedených ve strategické mapě. Tyto procesy jsou dále hodnoceny, a pokud je někde zjištěna mezera ve výkonnosti, jsou k nim zpracovány konkrétní projekty na jejich podporu.

§ *Finsko* – metodika zavádění BSC je založena na přístupu Balanced Success (kapitola 5.2.1). Místo strategických analýz a plánování by měla být hlavní pozornost věnována tomu, jak využít objevující se příležitosti a jak převést strategie do akce. Základ strategie spočívá ve formulování poslání, vytvoření vize a definování hodnot organizace (např. orientovaná na zákazníky, kreativní, důraz na kooperaci, udržitelný rozvoj), dalším krokem je výběr perspektiv a identifikace klíčových faktorů úspěchu, v rámci nichž jsou následně určována kritéria hodnocení. Kritéria hodnocení mohou buď popisovat požadovanou kvalitu (výsledky, výstupy), nebo problematická místa ovlivňující kvalitu či výsledky. Definování kritérií hodnocení směřuje k nalezení měřítek výkonnosti. Pro jednotlivá kritéria hodnocení jsou následně stanoveny cíle,

kteře popisují požadovanou úroveň měřítka a indikují krátkodobé zlepšení strategie. Současne je stanovena ke každému cíli strategická zodpovědnost za implementaci či reporting. Závěrečným významným krokem strategického procesu je vyvážení strategie. Podstatou této fáze je nalezení jasného spojení a rovnováhy mezi základy strategie (poslání a vize) a kritickými faktory úspěchu ve zvolených perspektivách. Cílem je identifikace vnitřních závislostí mezi rozdílnými perspektivami. V případě, že vzájemné závislosti vůbec nelze identifikovat, či jsou nepřímé, musí dojít k revidování strategie.

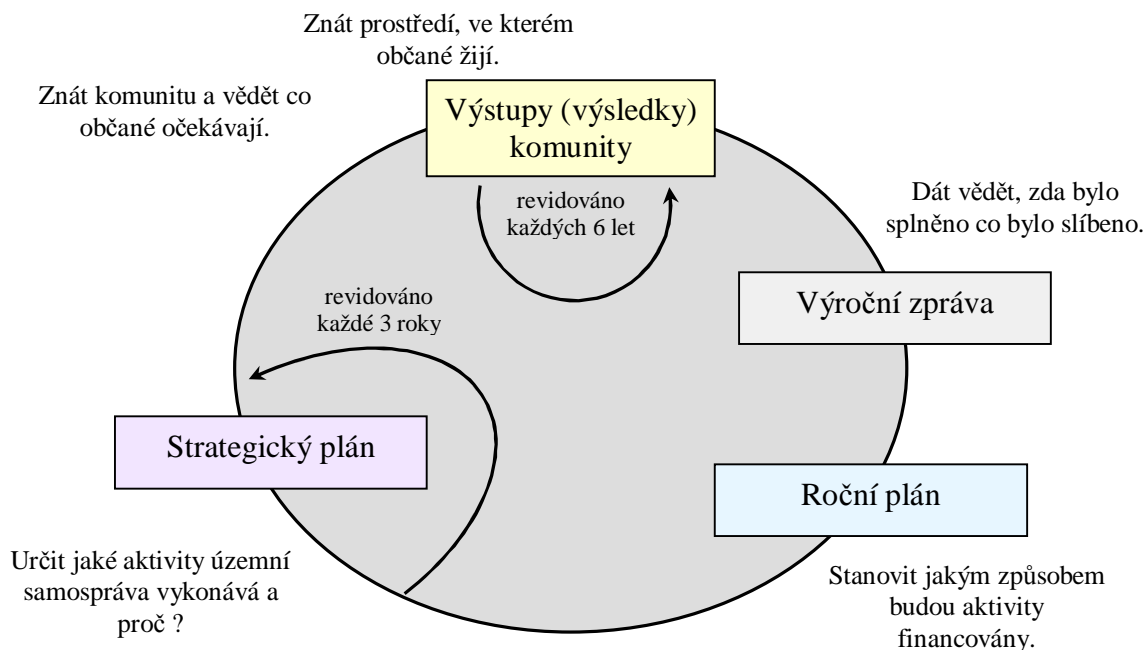
Tabulka 6-6: Od kritických faktorů úspěchu k úrovni cílů

Efektivnost – Procesy – Zdroje – Zlepšení				
Kritické faktory úspěchu	Stanovení měřítek	Úroveň cílů		
		Min.	Real.	Max.
<p>problematická místa, ve kterých je rozhodující zajistit úspěch v příslušném strategickém období za účelem dosažení vize a poslání</p> 	<p>kritérium/ měřítko/ metoda měření/ sledování implementace kritického fakturu úspěchu</p>	<p>cíl stanovený v rámci kritérií musí co nejlépe vystihovat kritický faktor úspěchu</p>		

Zdroj: přepracováno dle Määtä, Ojala, 1999, s. 27.

§ *Nový Zéland* - strategické plánování vychází z právního dokumentu nazvaném Local Government Act 2002, jenž popisuje cíl a dlouhodobé aktivity územní samosprávy, poskytuje zásady integrovaného rozhodování a koordinace zdrojů, zásady konzultace a participace stakeholders a definuje proces identifikace výsledků. Územní samospráva je tak podle tohoto dokumentu povinná definovat měřítka pro hodnocení výkonnosti. Strategický plán se připravuje každé tři roky, strategické cíle však musí být vypracovány na dobu deseti po sobě jdoucích fiskálních roků. Následující obrázek zobrazuje cyklus plánování, který uplatňuje jeden z respondentů.

Obrázek 6-1: Strategický cyklus plánování



Zdroj: přepracováno dle Long-Term Council Community Plan 2006-16.

Takto sestavený strategický plán byl vypracován ještě před zavedením metody BSC. Územní samosprávě však chyběl pravidelný systematický způsob sledování pokroku v dosahování stanovených měřítek výkonnosti. Současně byla sledována pouze měřítko týkající se financí a občanů. Z těchto důvodů bylo rozhodnuto zavést do strategického plánování metodu BSC, aby se v organizaci díky perspektivám interních procesů a zaměstnanců vytvořila kultura neustálého zlepšování a strategického učení se. Zajímavou skutečností také je, že vypracované strategické plány musí být prověřeny nezávislým auditorem, který mimo jiné hodnotí smysluplnost, srozumitelnost a užitečnost uvedených měřítek výkonnosti.

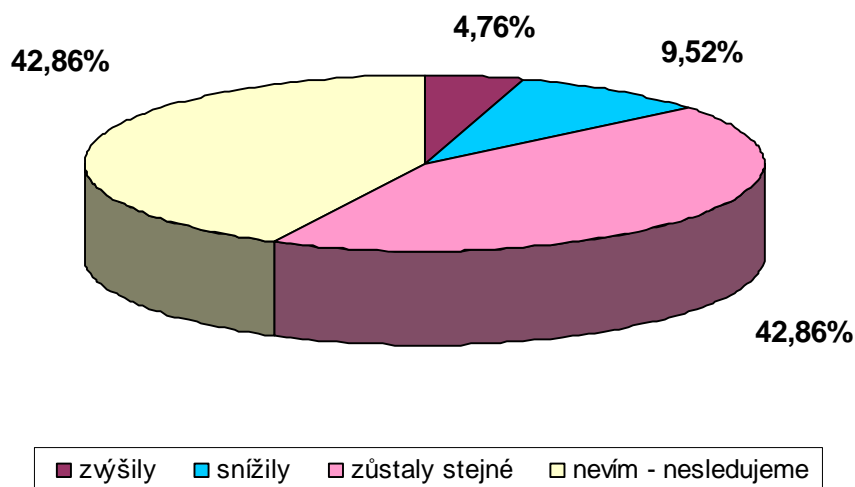
Další postupy zavádění metody BSC uvedené v dotazníku v podstatě více či méně odpovídají fázím procesu zavádění strategického systému BSC dle metodik uvedených v kapitole 5.3, ale objevují se v nich některé zajímavé principy:

§ K zavádění BSC se musí přistupovat **jako k řízení procesu** nikoliv projektu – tyto dva pojmy jsou v praxi často zaměňovány. Při odlišení obou pojmů je dle Grasseové (2008, str. 9) vhodné vyjít z následujícího. Proces je specifický svou opakovatelností, naproti tomu projekt lze charakterizovat jako unikátní a jednorázový proces, který má daný začátek a konec.

- § Nezbytné je brát v úvahu *rizika procesu*, tedy určité události či jednání, které mohou mít nežádoucí vliv na zabezpečení výsledku procesu a dosažení cíle procesu.
- § Při tvorbě a implementaci musí být kladen důraz na *management znalostí* (Knowledge Management) - zajistit znalostní a informační bezbariérovost pomocí informačních a komunikačních technologií.
- § K jednotlivým strategickým iniciativám se musí přistupovat jako *k projektům*. Je nezbytné osvojit si specifické nástroje a techniky projektového řízení.
- § Pozornost musí být věnována *řízení změny* (Change Management). S řízením změny je úzce spjata kultura organizace, tedy způsob práce či soubor standardů, hodnot, postojů a názorů, které jsou sdíleny pracovníky v dané organizaci.

Otázka osmá zkoumala finanční **náročnost strategického plánování po zavedení projektu BSC**. Konkrétně se týkala výše nákladů na strategické plánování, jež vznikly na základě zavedení metody BSC.

Graf 6-6: Náklady na strategické plánování založené na metodě BSC



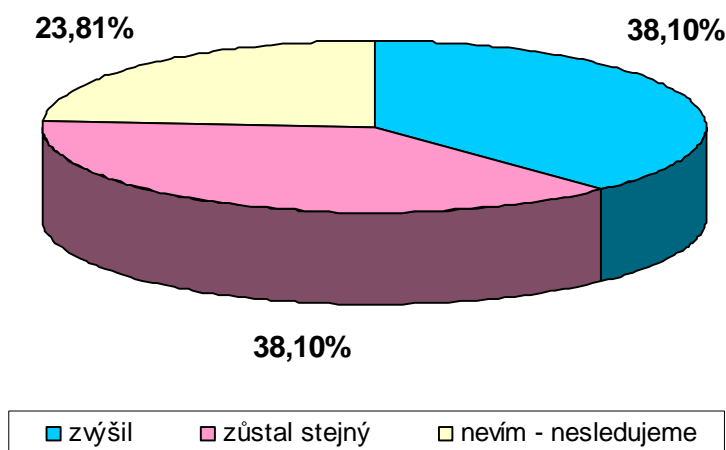
Zdroj: vlastní zpracování

Z grafu číslo 6-6 je patrné, že jen necelých 5 % respondentů uvedlo, že náklady na strategické plánování na základě zavedení BSC vzrostly. Na druhé straně téměř 10 % respondentů konstatovalo, že se náklady na strategické plánování snížily. Zajímavou skutečností je fakt, že tito respondenti v otázce číslo jedna uvedli jako hlavní důvod aplikace BSC snížení nákladů na strategické plánování. Současí otázky bylo i to, o kolik procent se tyto náklady snížily. Oba respondenti shodně uvedli, že se jednalo téměř o 50%, to je dost vysoké procento. V těchto konkrétních případech lze tedy konstatovat, že se

naplnila očekávání respondentů a náklady na strategické plánování byly skutečně sníženy. Většina respondentů 42 % *neshledala změnu v nákladech na strategické plánování*. Bohužel stejné procento obcí a regionů tyto náklady nesleduje a z tohoto důvodu nemohly na danou otázku odpovědět. Shrňeme-li tyto výsledky, můžeme v podstatě uvést, že u velké části respondentů zavedení metody BSC nezvýšilo náklady na strategické plánování. Jinými slovy řečeno, náklady na strategické plánování na základě BSC jsou obdobné jako na sestavení běžného strategického plánu.

Otázka číslo devět se vztahovala k **počtu pracovníků oddělení strategického plánování po implementaci metody BSC**.

Graf 6-7: Počet pracovníků strategického plánování



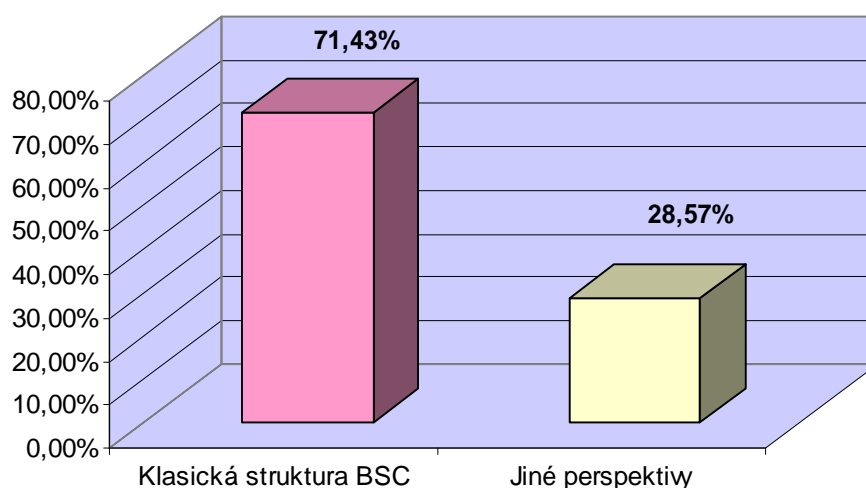
Zdroj: vlastní zpracování

Výše uvedený graf jasně znázorňuje, že shodně respondentů tj. 38 % uvedlo, že počet pracovníků *zůstal stejný anebo se zvýšil*. Všichni respondenti, u kterých se počet pracovníků zvýšil, rozložili základní BSC až na úroveň jednotlivců. Vzhledem k tomu, že tento proces je již administrativně náročnější, je logické, že tomuto faktu odpovídá i nárůst počtu pracovníků. Shodně jako u předchozí otázky poměrně vysoké procento respondentů, 23 %, tyto údaje nesleduje. Zde je vhodné zmínit, že všichni respondenti, kteří uvedli, že dané údaje nesledují, spadají dle kritéria počtu obyvatel do nejvyšší kategorie IV. U těchto respondentů lze předpokládat, že vzhledem k velikosti úřadů a jejich složitější struktuře může být náročnější tyto údaje získat. Zobecněním získaných výsledků, docházíme k závěrům, že strategické plánování založené na BSC lze na úrovni územní samosprávy *zvládnout vlastními silami, tedy bez jakéhokoli navýšení počtu pracovníků*. Na druhé straně, pokud to konkrétní podmínky v dané instituce dovolují, navýšení počtu pracovníků

je jistě pro udržení chodu strategického systému BSC přínosné. Klíčovým principem je, aby odpovědnost za fungování systému BSC nesl konkrétní pracovník, jinak se v měření, výkazech a monitorování mohou objevit nedostatky. Vzhledem k tomu, že 91 % dotazníků bylo vyplněno pracovníky zodpovědnými za metodu BSC, lze předpokládat, že je tento klíčový princip v institucích územní samosprávy naplněn. V souvislosti s předchozí otázkou lze souhrnně konstatovat, že zatímco zavedení metody **BSC nezvyšuje finanční náročnost strategického plánování, může navýšit počet lidských zdrojů**.

Desátá otázka byla zařazena do třetí části dotazníkového šetření, která byla zaměřena na oblast tvorby metody BSC. Vzhledem k vysloveným pochybnostem o relevantnosti čtyř klasických perspektiv podnikového modelu pro potřeby územní samosprávy v kapitole 5.2 byla do průzkumu zahrnuta otázka, která se věnovala **využívání klasických perspektiv BSC v praxi**, tedy občanské (zákaznické), finanční, interních procesů a učení se a růstu v praxi.

Graf 6-8: Struktura modelu BSC



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je z uvedeného grafu patrné, 71 % respondentů **používá klasickou strukturu BSC** a jen 29 % respondentů uvedlo, že vytvořili pro BSC odlišné perspektivy. Těmito výsledky se potvrzuje dílčí hypotéza, že i v praxi územní samosprávy se nejčastěji používá klasická struktura perspektiv BSC. Všichni respondenti, kteří změnili pro své potřeby názvy perspektiv (více než jednu), byli dle kritéria země původu z Evropy. Většinou se jednalo o finská města, u kterých se díky odlišnému přístupu k BSC (viz Balanced Success) s tímto jevem často setkáváme. Angloamerická města a regiony se více ztotožňují s původní

konceptů Kaplana a Nortona. Následující tabulka představuje další možnosti perspektiv, které respondenti uvedli v dotazníkovém šetření.

Tabulka 6-7: Příklady perspektiv v modelu BSC územní samosprávy

Název perspektivy	
Stakeholder – “zainteresované strany”	Atraktivní město a region
Kvalifikace a inovace	Zaměstnanci a regenerace
Řízení cílů	Udržitelný rozvoj
Operační procesy a struktura	Řízení zdrojů
Sociální dopad a účelnost služeb	Organizování služeb a metody produkce

Zdroj: vlastní zpracování

Jak vyplývá z uvedené tabulky, zaměření hledisek BSC zůstává v podstatě neměnné, ale jsou přejmenovány a upraveny pro potřeby územní samosprávy. V rámci vyhodnocování dotazníků jsme se několikrát setkali s úpravou perspektivy učení se a růstu. Tato perspektiva je pro potřeby mnohých územních celků nevyhovující a častěji se lze setkat s názvy „zaměstnanci“ či „lidské zdroje“. Současně je nezbytné uvést, že 9 % respondentů z celkového počtu zavedlo pátou perspektivu, která se týká oblasti služeb.

Otázky jedenáct až čtrnáct byly zaměřeny na **příklady zpožděných a předstižných indikátorů** výkonnosti pro různé oblasti, jež spadají do kompetence územní samosprávy a mohou být využity v jednotlivých perspektivách BSC. Vzhledem k tomu, že jsou níže prezentované příklady měřítek výkonnosti odvozeny od konkrétní strategie území či regionu, nelze předpokládat, že by fungovala i v jiném konkurenčním prostředí s odlišnými hrozbami a příležitostmi, či zdroji a schopnostmi. Z tohoto důvodu je nezbytné na tuto měřítku pohlížet jako na inspiraci pro obce a regiony, které by chtěly metodu BSC v rámci strategického plánování zavést. Jednotlivé příklady indikátorů, uvedených v dotaznících, byly redukovány a shrnuty do následujících přehledných tabulek.

Tabulka 6-8: Indikátory BSC využitelné v perspektivě zákaznické/občanské

Zpožděná (diagnostická) měřítka	Předstízná (strategická) měřítka
Spokojenost zákazníků (např. u hlavních poskytovaných službách)	Výkon v dodávaných službách např. km přetížených vozovek, počet návštěvníků galerie atd.
Spokojenost občanů	Index veřejného povědomí
Počet vytvořených pracovních míst (stupeň růstu pracovních příležitostí)	Míra participace občanů na rozhodování
Doba realizace veřejných zakázek v souladu s územním plánem	Procento mezinárodních firem působících v regionu z celkového počtu
Stížnosti	Počet high-tech firem působících v regionu
Reakce na zákaznické požadavky/obavy	Rychlost v odpovídání na telefonáty (stížnosti, prosby)
Efektivnost nákladů ve vztahu k 12-ti největším městům ve Finsku	Stupeň růstu obchodních příležitostí
Míra nezaměstnanosti	Spolupráce mezi úřadem a podniky
Průměrné mzdy	Počet lidí přebývajících na ulici
Index obchodního klimatu	Procento a délka cyklostezek
Míra domácího násilí	Počet nově vybudovaných bytů a rodinných domků
Míra násilných trestných činů	Procento domácností s přístupem k ... (základní úrovni hygieny, elektrické energie)
Index výkonu soudní moci	Počet schválených a realizovaných výsledků
Indikátory stavu společnosti jako všeobecná úroveň vzdělání, zdraví atd. ²⁸	Počet informačních akcí pro veřejnost
Index zdraví obyvatel	
Index soběstačnosti obyvatelů	
Index dopravní dostupnosti	
Index kvality životního prostředí	
Index etnické a kulturní rozmanitosti	
Spokojenost zákazníků s rekreačními (či sportovními) příležitostmi	
Index otevřených prostranství a parků	

Zdroj: zpracováno na základě dotazníkového šetření

Všechny BSC používají určitá obecná výstupní měřítka, která reflektují společný cíl strategií a podobných aktivit. Jedná se o zpožděné indikátory, jako spokojenost zákazníků, kvalifikace zaměstnanců či produktivita.

²⁸ Např. index gramotnosti dospělých, studentů.

Tabulka 6-9: Indikátory BSC využitelné v perspektivě finanční

Zpožděná (diagnostická) měřítka	Předstižná (strategická) měřítka
Celková výše dluhu	Procento výdajů z ročního kapitálového rozpočtu obce
Celkové splátky úroků	Podíl krytých výdajů
Podíl provozních výdajů vůči příjmům	Procento výdajů z provozního rozpočtu
Rating dluhopisů	Procento snížení opakujících se zjištění, které vycházejí z interního auditu
Náklady na službu na hlavu	Míra amortizace
Procentuelní příjem daně z nemovitostí	Efektivnost využití aktiv
Účinnost hlavních služeb	Výše získaných dotací
Hodnota investic	Příjem daně z nemovitostí jako procento celkových příjmů
Rychlost vyrovnání ztráty	Hodnocení úvěru
Výše dlouhodobých pohledávek	Výdaje na veřejné služby jako procento příjmu střední vrstvy
Hodnota majetku	Požadavek na zisk příspěvkových organizací města (regionu)
Přírůstek majetku města (regionu)	
Výše provozních rezerv	
Procentuální výnos z investic (akcie)	
Podíl na daňovém výnosu	
Vybrané ukazatele finanční analýzy	

Zdroj: zpracováno na základě dotazníkového šetření

Některé indikátory, jako např. rating dluhopisů zařazovali respondenti jak mezi měřítka zpožděná, tak i předstižná.

Tabulka 6-10: Indikátory BSC využitelné v perspektivě učení se a růstu

Zpožděná (diagnostická) měřítka	Předstižná (strategická) měřítka
Spokojenost zaměstnanců	Počet hodin školení/měsíc
Počet zaměstnanců povýšených v rámci organizace	Počet zaměstnanců s individuálním plánem rozvoje
Rychlost přizpůsobování	Realizace programu vzdělávání
Počet chyby	Požadovaná kvalifikace managementu a zaměstnanců (např. podíl zaměstnanců s postgraduálním vzděláním)
Index angažovanosti zaměstnanců	Počet oddělení, která implementují plán vzdělávání
Fluktuace zaměstnanců	Počet zaměstnanců, kteří dosahují stanovených individuálních cílů
Procento kvalifikovaných zaměstnanců	Job station
Počet absencí	Zastupitelnost zaměstnanců
Míra resignace na pracovní místo	Bezpečnost práce
Index motivace zaměstnanců	
Nabídka aktivit pro výkonné zaměstnance	
Standardy rovnosti zaměstnanců (pohlaví, národnost, handicap)	

Zdroj: zpracováno na základě dotazníkového šetření

BSC územní samosprávy se při určování cílů a měřítek hybných sil výkonnosti daleko více zaměřuje na zákazníky a zaměstnance než BSC ziskových organizací. Perspektiva učení se a růstu bývá velmi často přejmenována na perspektivu zaměstnanců.

Tabulka 6-11: Indikátory BSC využitelné v perspektivě interních procesů

Zpožděná (diagnostická) měřítka	Předstížná (strategická) měřítka
Zrychlení procesu získávání veřejných zakázek v souladu s plánem	Procento implementovaných doporučení týmu kvality
Zkrácení času při poskytování služby	Čas odezvy
Kvalita a výkonnost úřadu (benchmarking)	Počet zmodernizovaných klíčových procesů
Počet zaměstnanců na jednoho obyvatele	Nové způsoby poskytování služeb
Kontinuita organizace	Rozvoj a implementace programu řízení kvality
Komunikační efekt	Dodržení projektového plánu pro integrovaný informační systém ve vztahu ke GIS, LIS
Efektivní přístup k potřebným informacím	Možnost elektronických služeb
Rozmanitost poradního výboru	Diverzita poradních orgánů (komisí)
Zaměstnanci na jednoho obyvatele	Procento registrace a účtů placených online či jinou netradiční metodou
Náklady na jednoho obyvatele	
Produktivita	
Procentuální vyhovění s povolením	
Počet zaměstnanců používajících vybranou ICT technologii	

Zdroj: zpracováno na základě dotazníkového šetření

Klíčovým požadavkem pro vytvoření souboru relevantních měřítek je, aby byl spolehlivým indikátorem spokojenosti stakeholders. Jinými slovy řečeno, zlepšení definovaného měřítka by mělo ve svém důsledku vést ke zvýšení spokojenosti stakeholders. Tento vztah mezi zlepšováním výsledků podle měřítek a zvyšováním spokojenosti stakeholders musí být v BSC územní samosprávy velmi silný.

Patnáctá otázka se věnovala **optimálnímu počtu měřítek, který by měl BSC na vrcholové úrovni (tzv. top level) obce či regionu obsahovat**. Kaplan a Norton (2005, s. 142) uvádějí, že je vhodné pro každou perspektivu BSC stanovit čtyři až sedm různých měřítek, takže celkově některé podniky pracují až s 25 měřítky. Vzhledem k otevřenému typu otázky s kvantitativní (číslnou) škálou bylo možné při jejím vyhodnocení využít číselné charakteristiky – popisné statistiky. Následující tabulka zobrazuje míry centrální tendence, míry variace a míry špičatosti a šikmosti.

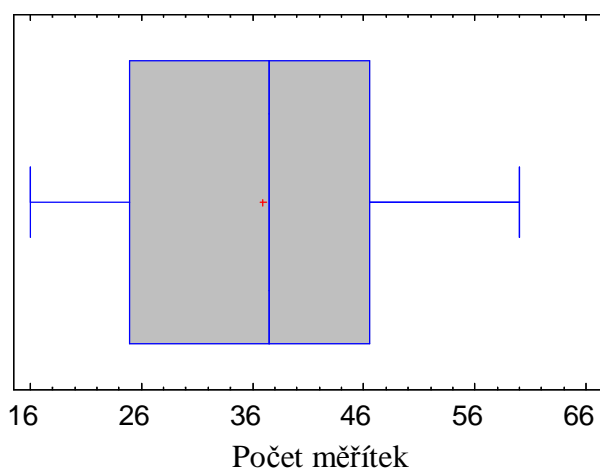
Tabulka 6-12: Popisné charakteristiky proměnné „počet měřítek“

Počet respondentů	16
Průměr	36,88
Medián	37,5
Směrodatná odchylka	13,43
Koeficient variace	36,41%
Minimum	16
Maximum	60
Koeficient šikmosti	0,32
Koeficient špičatosti	-0,96

Zdroj: vlastní zpracování

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, na tuto otázku odpovědělo pouze šestnáct respondentů. Minimální počet měřítek, který respondenti uvedli, byl 16 a maximální počet měřítek 60. Průměrný počet měřítek vyšel 36,9 a medián nabývá hodnoty 37,5. Charakterizovat údaje pomocí středních hodnot však není dostačující, neboť ty udávají pouze to, kolem jaké hodnoty se data „centrují“. Data se stejnou střední hodnotou však mohou mít různou rozptýlenost. Z tohoto důvodu byla vypočítána směrodatná odchylka, jež pro naše data vyšla 13,4 a koeficient variace, který má hodnotu 36%. Směrodatná odchylka je 36% z průměrného počtu měřítek. V tabulce jsou také znázorněny charakteristiky špičatosti a šikmosti, které slouží k jemnějšímu popisu specifických stránek dat. Počet měřítek je charakterizován kladně sešikmeným rozdělením, které vyjadřuje menší koncentraci vyšších hodnot a záporným koeficientem špičatosti, který vyjadřuje rozdělení ploché. Názornou představu o datech nám poskytne krabicový graf.

Graf 6-9: Krabicový graf pro proměnnou vyjadřující počet měřítek



Zdroj: vlastní zpracování

Uvedený krabicový graf znázorňuje průměr (červený křížek), medián (úsečka uvnitř krabičky), dolní a horní kvartil (hrany krabice), minimum a maximum. V intervalu daném spodní a horní hranou krabičky se nachází 50 % hodnot. Levá vertikální čára označuje dolní kvartil, jenž odděluje čtvrtinu nejnižších hodnot znaku „počet měřítek“ a jeho hodnota je 25 měřítek. Pravá vertikální čára označuje horní kvartil, který odděluje 75 % nejnižších hodnot znaku od zbývajících 25 % nejvyšších hodnot znaku, a v tomto případě je to hodnota 47 měřítek. Tzv. vousy grafu vyznačují minimální a maximální hodnotu.

Nesetříděná data byla také uspořádána do tabulky intervalových rozdělení četností. Četnost ukazuje počet odpovědí v rámci každého intervalu, relativní četnost vyjadřuje podíl počtu výskytů dané kategorie na celkovém rozsahu souboru a kumulativní četnost zobrazuje, kolik odpovědí je zařazeno od 0 do konce daného intervalu.

Tabulka 6-13: Tabulka rozdělení četností

	Dolní	Horní			Relativní	Kumulativní	Kum. Rel.
Třídy	Limit	Limit	Střední bod	Četnost	Četnost	Četnost	Četnost
	v či pod	10		0	0	0	0
1	10	20	15	1	0,06	1	0,06
2	20	30	25	5	0,31	6	0,38
3	30	40	35	5	0,31	11	0,69
4	40	50	45	1	0,06	12	0,75
5	50	60	55	4	0,25	16	1
6	60	70	65	0	0	16	1
	nad	70		0	0	16	1

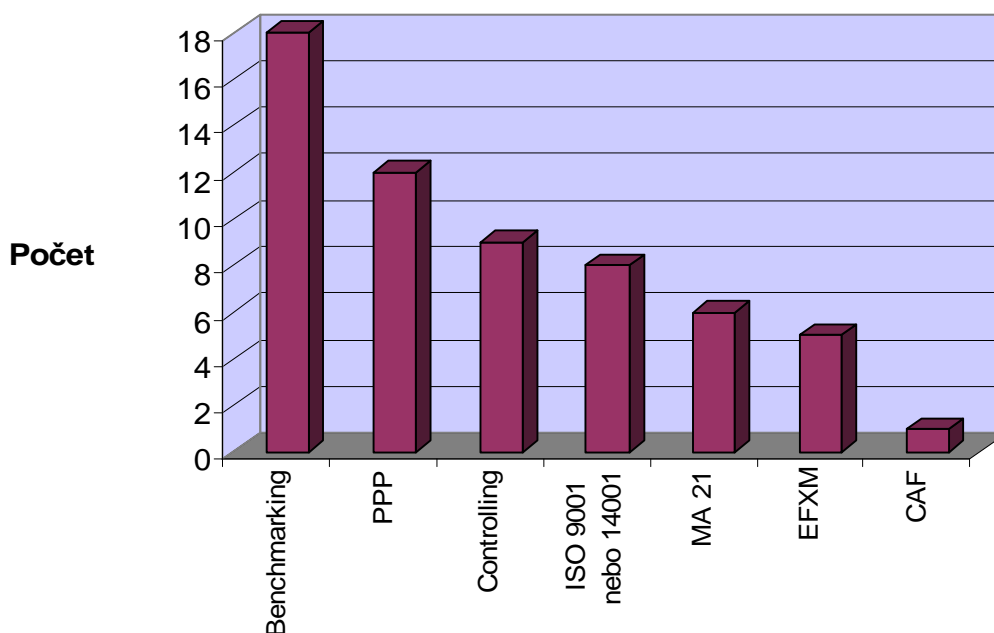
Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky a krabicového grafu lze vyvodit, že nejvíce odpovědí se pohybuje v druhé a třetí třídě. Je zajímavou skutečností, že čtyři odpovědi spadají do páté kategorie a pohybují se v rozmezí padesát až šedesát měřítek. Tyto extrémní hodnoty mohou být způsobeny špatným porozuměním otázky, kdy respondenti mohli uvést měřítka pro BSC jako celek (tedy nejen „top level“ BSC, ale i BSC úřadu či odborů). Za optimální lze tedy podle výsledků považovat počet okolo 30 až 40 měřítek. Územní samosprávy tedy sledují větší počet měřítek než podnikové subjekty.

Následující otázka byla věnována dalším **moderním metodám řízení veřejné správy, které je možné s metodou BSC kombinovat**. Jednotlivých metod a nástrojů, které lze v územní správě uplatnit, je celé řada. Tento typ variantní otázky byl polootevřený, jako varianty byly zvoleny ty metody, které již prošly určitou transformací na podmínky územní samosprávy a začínají se postupně zavádět i v České republice. Současně byla

respondentům dána příležitost doplnit další metody, které nebyly v možnostech uvedeny. Následující graf zobrazuje uplatňování jednotlivých moderních metod.

Graf 6-10: Jaké další moderní metody využíváte?

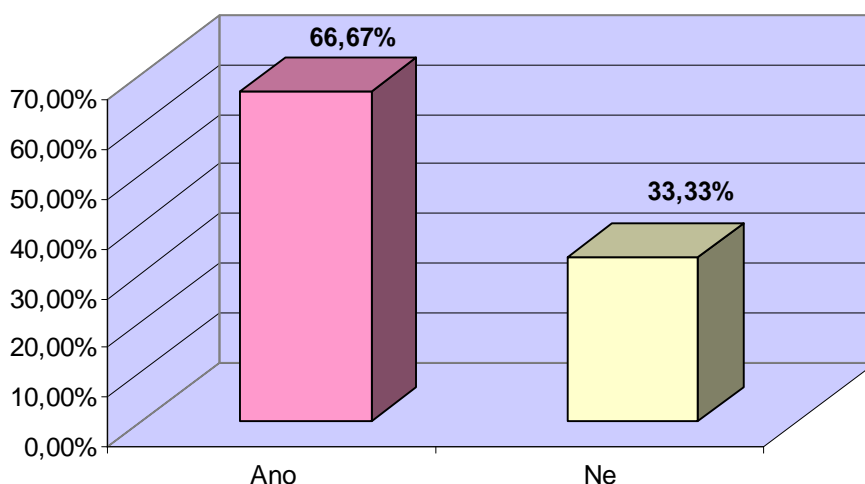


Zdroj: vlastní zpracování

Jednoznačně nejpoužívanější metodou je benchmarking, který lze velmi dobře s metodou BSC kombinovat. Pokud již máme vytvořen soubor BSC měřítek, můžeme je snadno s ostatními organizacemi porovnávat. Většinou se však jedná o obecná měřítka (zpožděná), která shodně využívá většina měst a obcí. U předstižných měřítek se benchmarking jeví poněkud problematický, neboť ta představují jedinečnost strategie instituce. Takovéto srovnání přispívá k ověření si, zda jsou cílové hodnoty, které politické i profesionální vedení požaduje, správně nastaveny. Další často využívanou metodou je PPP, která v kontextu BSC podporuje tvorbu mezi sektorových partnerství a spolupráci, jež představují časté cíle územní samosprávy v perspektivě interních procesů. Následně se umístily metody controlling a ISO 9001 a 14001. Pokud jsou již tyto nástroje v organizaci zavedeny, je to pro efektivní uplatnění BSC velkou výhodou.

Otázka číslo sedmnáct se zabývala skutečností, zda zavedení systému **BSC vyžaduje použití speciálního softwaru**. V praxi i teorii se tato otázka velice intenzivně diskutuje. Následující graf jasně ukazuje, že 67 % *respondentů používá pro BSC speciální software*, kdežto 33 % respondentů nikoliv.

Graf 6-11: Používáte nějaký speciální software?



Zdroj: vlastní zpracování

Na základě těchto výsledků nelze přehlédnout, že u řady respondentů je využití speciálního softwaru významným podpůrným prostředkem. Tento fakt zřejmě řeší jeden ze základních problémů BSC, kterým nejsou chybějící data, ale jejich přílišné množství a rozptýlení v rámci celé organizace. Pokud celá organizace využívá jeden software pro BSC, je tento problém v podstatě odstraněn. Na druhé straně je však nutné zdůraznit, že celá řada územních celků dokázala BSC vytvořit a používat i bez speciální softwarové podpory. Příklady speciálních softwarů pro BSC, jež respondenti uvedli v dotaznících, jsou následující: Cognos metric studio, SAP, Covalent software, PB View od Actuate Performancesoft, Lotus Notes data base, SAS, Microsoft Visio, softwarové systémy vyvinuté organizací (tzv. in house performance systems).

Následující dvojblok podotázek byl z důvodu grafické úpravy dotazníku zařazen pod předchozí otázku, ale týkal se již přímo oblasti implementace BSC. První podotázka byla věnována **počtu pracovníků implementačního týmu BSC a druhá době implementace**. Vzhledem k charakteru kvantitativní škály odpovědi budou tyto podotázky vyhodnoceny pomocí stejných číselných charakteristik jako patnáctá otázka.

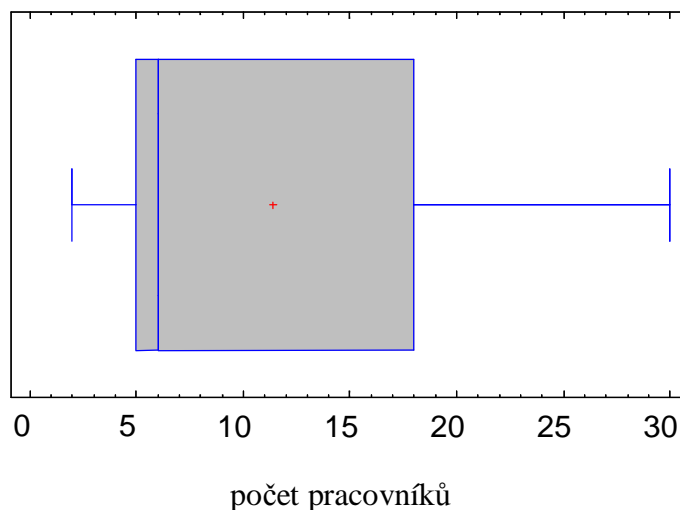
Tabulka 6-14: Popisné charakteristiky proměnné „počet pracovníků implementačního týmu“

Počet respondentů	20
Průměr	11,35
Medián	6,0
Směrodatná odchylka	9,06
Koeficient variace	79,80%
Minimum	2,0
Maximum	30,0
Koeficient šikmosti	0,87
Koeficient špičatosti	-0,58

Zdroj: vlastní zpracování

Výše uvedená tabulka zobrazuje míry polohy, míry variability a míry koncentrace. Minimální počet pracovníků je dva a maximální počet třicet. Průměrný počet pracovníků je jedenáct, přičemž medián má hodnotu šest. Směrodatná odchylka je 80% z průměrného počtu pracovníků týmu. Názornou představu o datech nám také poskytuje krabicový graf.

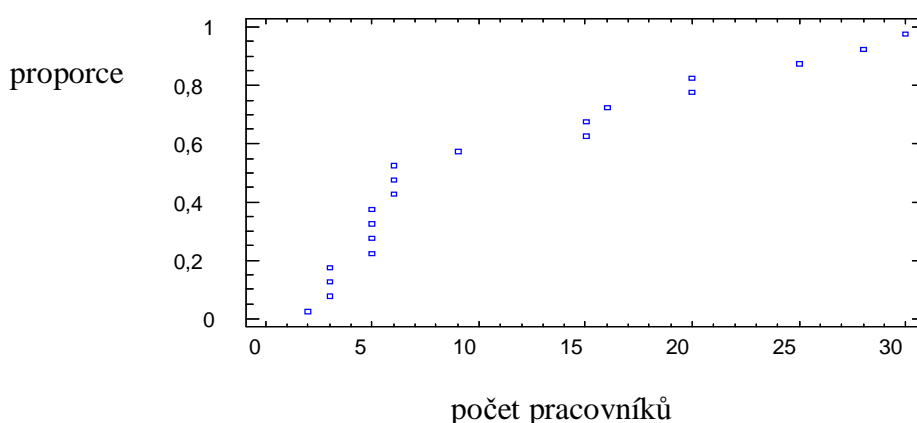
Graf 6-12: Krabicový graf pro proměnnou „velikost implementačního týmu“



Zdroj: vlastní zpracování

Z výše uvedené tabulky a grafu vyplývá, že se odpovědi respondentů od sebe značně lišily. Medián je v tomto případě značně nižší než průměr. Polovina implementačních týmů má šest nebo méně pracovníků a polovina šest a více pracovníků. Koeficient šikmosti potvrzuje, že většina týmů má méně pracovníků než je průměrná hodnota. Pro přehlednější znázornění dat byl ještě vytvořen následující graf.

Graf 6-13: Kvantilový graf pro proměnnou „velikost implementačního týmu“



Zdroj: vlastní zpracování

Z uvedených výsledků lze konstatovat, že počet členů implementačního týmu nezávisí na velikosti instituce, ale závisí na jejím přístupu ke strategickému plánování. Někteří respondenti formují implementační tým z vrcholových manažerů i vedoucích odborů (oddělení) úřadu, tedy i středního managementu. Jiní naopak implementační tým sestavili pouze z top manažerů, kdy se většinou jedná o vedoucího pracovníka ekonomického oddělení, strategického plánování či oddělení jakosti. Pokud územní samospráva spolupracuje na BSC s konzultantskou firmou, může být členem implementačního týmu i externí konzultant.

Druhá podotázka se týkala **doby zavádění BSC** (v letech). Následující tabulka zobrazuje základní charakteristiky pro tuto proměnnou.

Tabulka 6-15: Popisné charakteristiky proměnné „doba implementace“

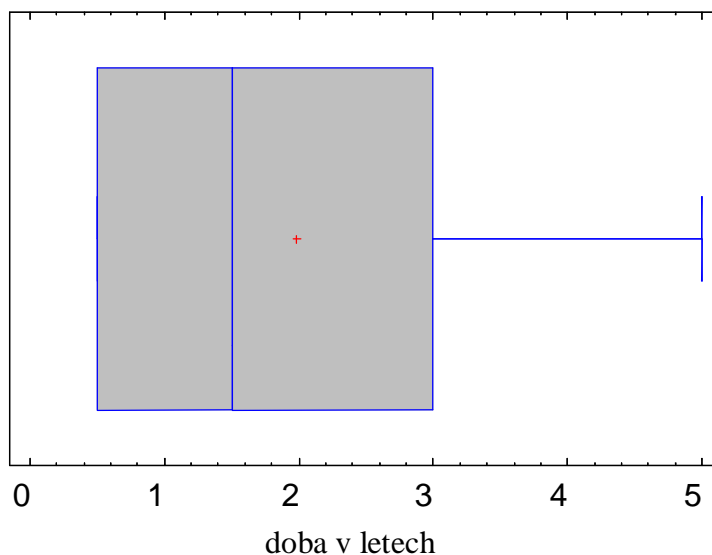
<i>Počet respondentů</i>	20
<i>Průměr</i>	1,98
<i>Medián</i>	1,5
<i>Směrodatná odchylka</i>	1,54
<i>Koeficient variace</i>	77,48%
<i>Minimum</i>	0,5
<i>Maximum</i>	5,0
<i>Šikmost</i>	0,70
<i>Špičatost</i>	-0,70

Zdroj: vlastní zpracování

Z uvedené tabulky vyplývá, že minimální doba implementace BSC byla půl roku a maximální pět let. Průměrná doba implementace je necelé dva roky. Směrodatná odchylka

je 1,54 a koeficient variace 77 %. Názornou představu o extrémních hodnotách a kvartilech nám opět poskytuje krabicový graf.

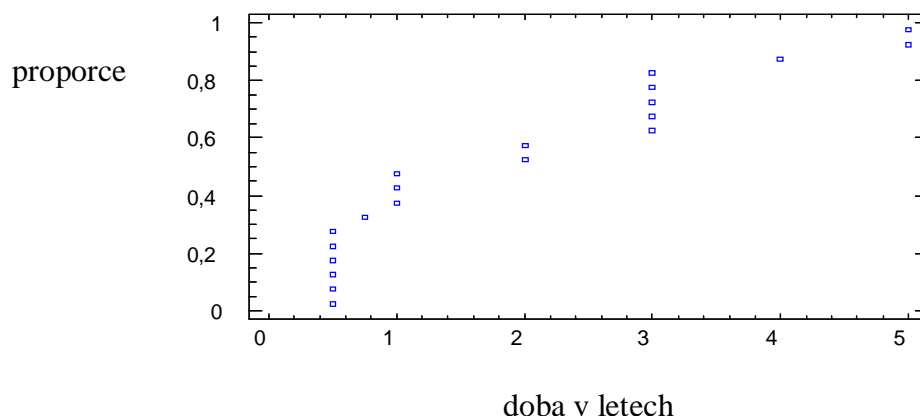
Graf 6-14: Krabicový graf pro proměnnou vyjadřující dobu zavádění BSC



Zdroj: vlastní zpracování

Pro souhrnné znázornění rozložení odpovědí byl ještě vytvořen níže uvedený kvantilový graf. Z tohoto grafu je jasně patrné, že u 30% respondentů byl výchozí BSC zpracován do půl roku a polovina respondentů zaváděla BSC méně jak jeden a půl roku. Celkově 85 % respondentů implementovalo BSC do tří let.

Graf 6-15: Kvantilový graf pro proměnnou „doba zavádění BSC“

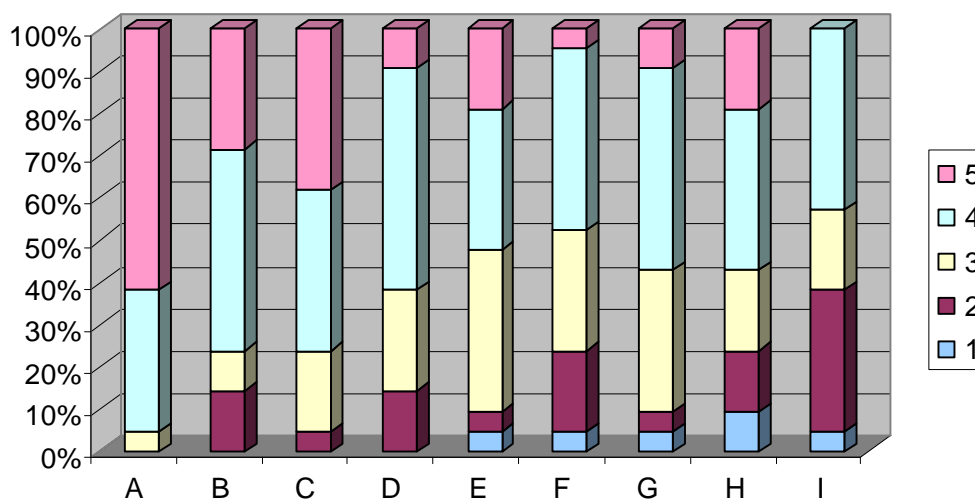


Zdroj: vlastní zpracování

Odpovědi respondentů se v celkové délce zavádění BSC v souvislosti s jeho rozložením na nižší úroveň poměrně liší. Někteří respondenti dokonce uvedli, že zavádění BSC je kontinuálním procesem, neboť stále ještě BSC zavádějí, přizpůsobují či vylepšují.

Následující otázka dotazníku byla věnována **klíčovým přínosům metody BSC** pro územní samosprávné celky. Jedná se o první otázku, která byla hodnocena pomocí bodové škály 1-5, kdy dotazovaný subjekt měl u nabízených možností zvolit, zda byl uvedený přínos pro jeho instituci zcela významný (5), či zcela nevýznamný (1). Možnosti, které byly hodnoceny v rámci této otázky, byly definovány na základě kapitoly 5.4 a jsou označeny následovně: A – *jasnější a viditelnější vize a strategie*, B – *více realizovaných strategií*, C – *zvýšení výkonnosti organizace díky vyváženému souboru finančních a nefinančních měřítek, zpožděných a předstižných indikátorů*, D – *zlepšení komunikace napříč organizací*, E – *zvýšení propojení individuálních cílů s cíli a strategiemi organizace*, F – *rozdělování zdrojů na základě výkonnosti: efektivnější financování organizace*, G – *usnadnění zpětné vazby*, H – *základ pro benchmarking*, I – *více příležitostí pro inovace*, J – *jiné přínosy*. Pro samotné hodnocení je důležité zabývat se i variantou J - jiné-jaké přínosy, jež bude interpretována samostatně. Strukturu odpovědí lze nejprve zobrazit pomocí následujícího grafu.

Graf 6-16: Názory respondentů na přínosy metody BSC pro územní samosprávu



Zdroj: vlastní zpracování

Z uvedeného grafu je patrné procentní rozložení odpovědí v rámci jednotlivých podotázek. Pro určení souhrnných statistik u jednotlivých možností byla vytvořena následující tabulka.

Tabulka 6-16: Popisné statistiky jednotlivých možností

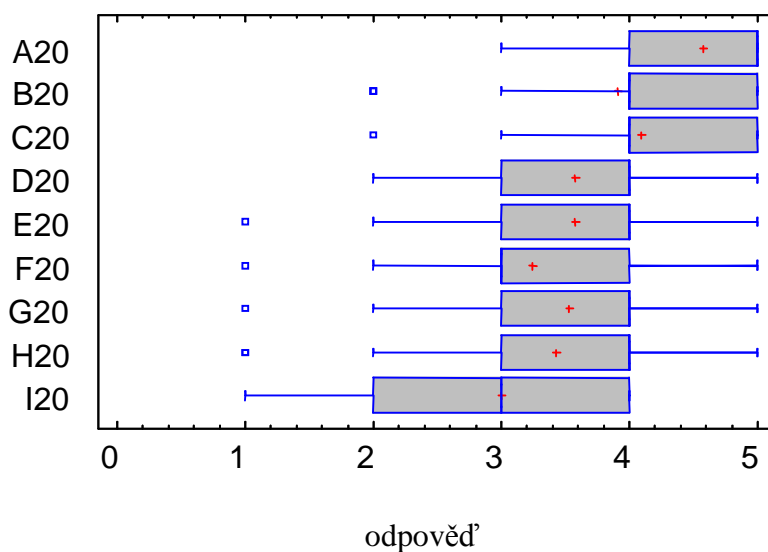
Varianta	Počet	Průměr	Medián	Koeficient variace	Minimum	Maximum	Koeficient šikmosti	Koeficient špičatosti
A	21	4,57	5,0	13,07%	3,0	5,0	-2,02	0,33
B	21	3,90	4,0	25,49%	2,0	5,0	-1,50	-0,10
C	21	4,10	4,0	21,71%	2,0	5,0	-1,26	-0,21
D	21	3,57	4,0	24,36%	2,0	5,0	-0,92	-0,25
E	21	3,57	4,0	28,79%	1,0	5,0	-0,97	0,54
F	21	3,24	3,0	30,73%	1,0	5,0	-0,99	-0,24
G	21	3,52	4,0	26,35%	1,0	5,0	-1,69	1,52
H	21	3,43	4,0	36,40%	1,0	5,0	-1,10	-0,48
I	21	3,00	3,0	33,33%	1,0	4,0	-0,33	-1,35
Total		3,74	4,0	27,3438%	1,0	5,0	-3,60	0,04

Zdroj: vlastní zpracování

V případech, kdy koeficient šikmosti nabývá kladné hodnoty, jedná se o kladně sešikmené rozdělení, tedy o nižší koncentraci vyšších kategorií. Pokud nabývá koeficient šikmosti záporných hodnot, jedná se o rozdělení záporně sešikmené, tedy o menší koncentraci nižších kategorií. Tam, kde koeficient špičatosti nabývá záporných hodnot, se jedná o ploché rozdělení, kategorie jsou v souboru zastoupeny rovnoměrně. Pokud je koeficient špičatosti kladný, označujeme rozdělení za šikmé.

Pro lepší znázornění pořadí variant byl vytvořen následující graf, jenž zároveň zobrazuje průměr bodů u jednotlivých možnostech.

Graf 6-17: Krabicový graf pro jednotlivé varianty přínosů



Zdroj: vlastní zpracování

U jednotlivých variant stanovili respondenti dle průměrných bodů následující pořadí od nejvýznamnějšího přínosu po nejméně významný:

1. **A**, BSC pomáhá vyjasnit a zviditelnit vizi a strategii,
2. **C**, BSC zvyšuje výkonnosti organizace díky vyváženému souboru finančních a nefinančních měřítek, zpožděných a předstižných indikátorů,
3. **B**, díky zavedení metody BSC je realizováno více strategií,
4. – 5. **D**, BSC zlepšuje komunikace napříč organizace,
4. – 5. **E**, BSC zvyšuje propojení individuálních cílů s cíli a strategiemi organizace,
6. **G**, usnadnění zpětné vazby,
7. **H** - základ pro benchmarking,
8. **F** - rozdělování zdrojů na základě výkonnosti: efektivnější financování organizace,
9. **I** – více příležitostí pro inovace.

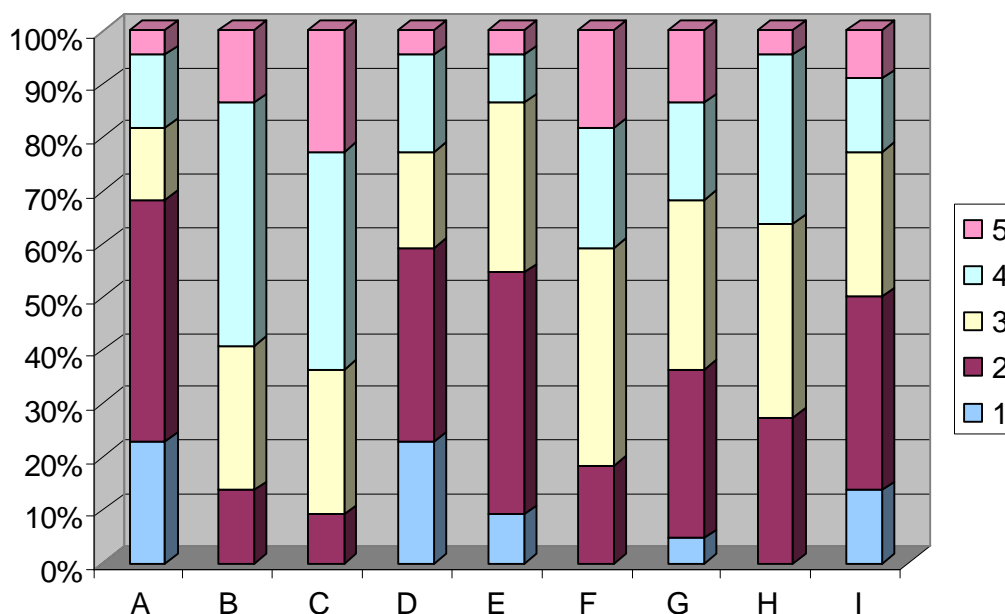
Na tomto místě jistě stojí za zmínku skutečnost, že autoři konceptu Kaplan a Norton (2005, str. 42) prezentují BSC jako mechanismus pro implementaci strategie, ne pro její formulování. Z uvedených výsledků však vyplývá, že největší přínos metody BSC instituce územní samosprávy spatřují právě v oblasti tvorby strategie, tedy ve vyjasnění a zviditelnění strategie v rámci organizace i vnějšího okolí. Na druhé straně tyto výsledky také potvrzují, že velkým přínosem je BSC i pro zvýšení výkonnosti a realizaci strategií územní samosprávy.

Za další přínosy, které nebyly v dotazníku uvedeny (varianta jiné-jaké), respondenti označili: metoda BSC celkově zlepšuje manažerský systém organizace a podporuje transparentnost organizace jak uvnitř tak navenek.

Otázka číslo devatenáct zkoumala **bariéry zavedení metody BSC** pro územně samosprávné celky. Jedná se o další otázku, která byla hodnocena pomocí bodové škály 1-5, kdy měl dotazovaný subjekt u nabízených možností bariér zvolit, zda byla či stále je tato bariéra pro jeho instituci zcela významná (5) či zcela nevýznamná (1). Varianty, které byly hodnoceny v rámci této otázky, byly následující: **A – slabá politická podpora**, **B – vysoký stupeň oddanosti a porozumění zaměstnanců**, **C – identifikování relevantních (klíčových) měřítek**, **D - neuskutečnitelná vize a strategie**, **E - chybné analýzy očekávání zákazníků či chybné finanční analýzy**, **F - nepropojení strategie s alokací zdrojů**, **G – strach zaměstnanců: zvýšení a zviditelnění odpovědnosti za výkon**, **H – náročnost metody BSC na zdroje (data)**, **I – náročný trénink a vzdělávání implementačního týmu BSC**, **J – jiné-jaké**.

Varianta jiné-jaké bariéry není zahrnuta do grafů a tabulek a bude interpretována samostatně.

Graf 6-18: Názory respondentů na hlavní bariéry zavedení metody BSC do prostředí územní samosprávy



Zdroj: vlastní zpracování

Z uvedeného grafu je patrné procentní rozložení odpovědí v rámci jednotlivých podotázek. Popisné souhrnné charakteristiky u jednotlivých variant znázorňuje následující tabulka.

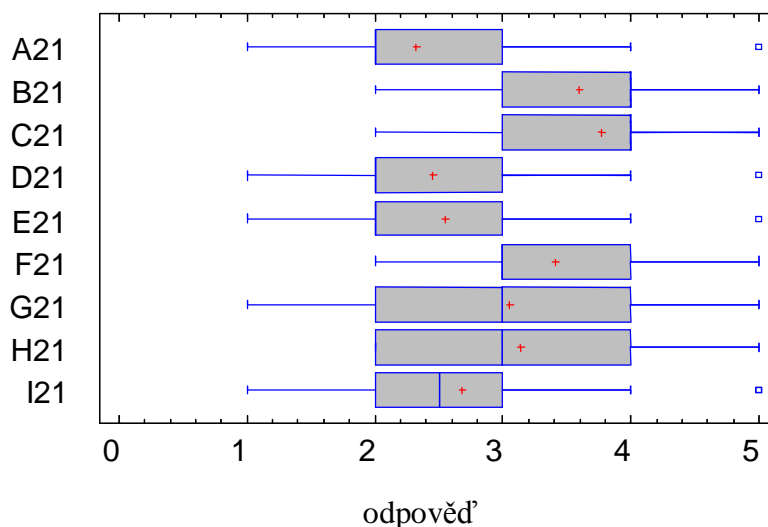
Tabulka 6-17: Popisné statistiky uvedených možností

Varianta	Počet	Průměr	Medián	Koeficient variace	Minimum	Maximum	Šikmost	Špičatost
A	22	2,32	2,0	48,71%	1,0	5,0	1,58	0,09
B	22	3,59	4,0	25,29%	2,0	5,0	-0,57	-0,47
C	22	3,77	4,0	24,45%	2,0	5,0	-0,58	-0,54
D	22	2,45	2,0	48,25%	1,0	5,0	0,95	-0,62
E	22	2,55	2,0	37,81%	1,0	5,0	1,42	0,76
F	22	3,41	3,0	29,55%	2,0	5,0	0,52	-0,84
G	22	3,05	3,0	37,20%	1,0	5,0	0,64	-0,64
H	22	3,14	3,0	28,34%	2,0	5,0	0,31	-0,81
I	22	2,68	2,5	43,65%	1,0	5,0	0,95	-0,34
Celkem		2,99	3,0	37,84%	1,0	5,0	0,66	-2,39

Zdroj: vlastní zpracování

Jednotlivé pořadí variant a průměr dosažených bodů lze graficky vyjádřit pomocí následujícího grafu.

Graf 6-19: Krabicový graf pro jednotlivé varianty bariér



Zdroj: vlastní zpracování

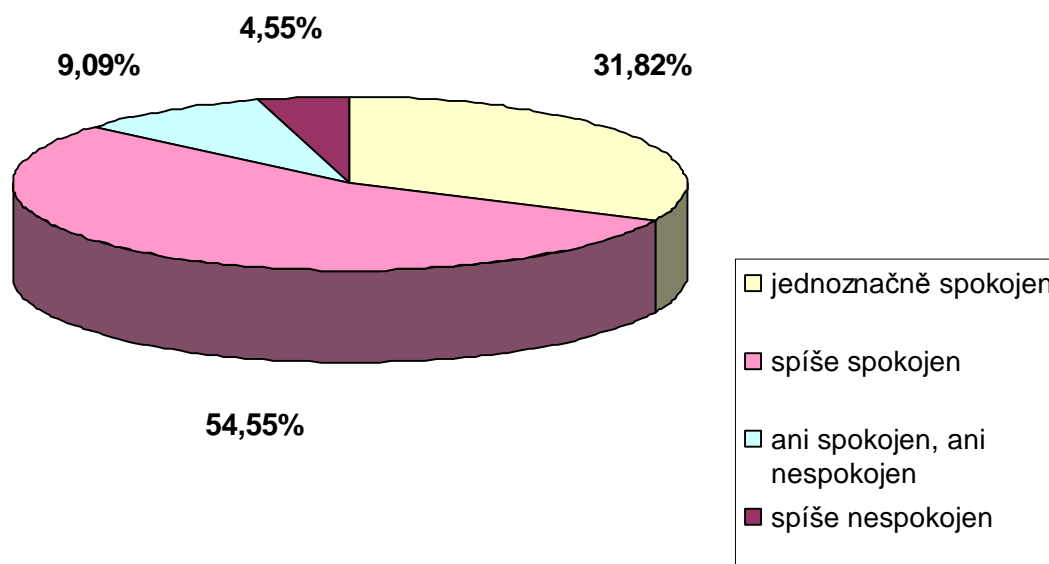
Pořadí jednotlivých bariér od nejvýznamnější po nejméně významnou určili respondenti dle průměrných dosažených bodů následovně:

1. **C**, identifikování relevantních klíčových měřítek,
2. **B**, vysoký stupeň oddanosti a porozumění zaměstnanců,
3. **F**, strategie není propojena s alokací zdrojů,
4. **H**, náročnost metody BSC na zdroje (data),
5. **G**, strach zaměstnanců ze zvýšení transparentnosti a odpovědnosti za výkon,
6. **I**, náročný trénink a vzdělávání implementačního týmu BSC,
7. **E**, chybné analýzy očekávání zákazníků, či chybné finanční analýzy,
8. **D**, neuskutečnitelná vize a strategie,
9. **A**, slabá politická podpora.

Jako další bariéry zavádění BSC v rámci varianty jiné – jaké respondenti uvedli vytváření další administrativy a problematiku následného benchmarkingu výkonnosti. Vzhledem k tomu, že měřítko hybných sil jsou pro každou organizaci jedinečná, nelze je následně jednoduše srovnávat s jinou organizací.

Závěrečná otázka dotazníku byla věnována **zhodnocení výsledků, jež metoda BSC územní samosprávě přináší**. Tato otázka byla formulována za pomoci slovní škály: *jednoznačně spokojen, spíše spokojen, ani spokojen, ani nespokojen, spíše nespokojen a jednoznačně nespokojen s výsledky BSC*.

Graf 6-20: Spokojenost respondentů s výsledky, které jim zavedení metody BSC přináší



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je z uvedeného grafu patrné, více než 86 % respondentů je s výsledky BSC **jednoznačně nebo spíše spokojeno**. Na druhé straně žádný respondent neoznačil variantu zcela nespokojen a variantu spíše nespokojen označilo necelých 5 % respondentů. Možnost ani spokojen, ani nespokojen, která v hodnotící škále představovala neutrální střed, označilo 9% respondentů, u nichž je nezbytné podotknout, že za hlavní důvod pro výběr této varianty označili krátkou zkušenost s využíváním metody BSC.

Pro popis statistických vlastností vztahu dvou proměnných byla provedena korelační analýza. Pro měření korelace byl zvolen Spearmanův korelační koeficient, který zachycuje monotónní vztahy (ne pouze lineární, ale obecně rostoucí nebo klesající) a je rezistentní vůči odlehlým hodnotám. Hodnoty Spearmanova koeficientu poskytuje následující tabulka. Jako X22, je označena dvacátá otázka dotazníku týkající se ohodnocení výsledků, které BSC územní samosprávě přináší. Jednotlivé varianty přínosů metody BSC jsou označeny A20 až I20. Barevně vyznačená políčka určují varianty, u kterých je závislost významná.

Tabulka 6-18: Spearmanův korelační koeficient

	X22	A20	B20	C20	D20	E20	F20	G20	H20	I20
X22		0,1640	0,4282	0,1037	0,1658	-0,0116	0,0760	0,0991	0,2280	0,0652
A20	0,1640		0,3696	0,0551	0,4318	0,4344	0,2579	0,2239	-0,1817	-0,3508
B20	0,4282	0,3696		0,4917	0,2000	0,0415	0,1310	0,2084	0,2764	-0,1562
C20	0,1037	0,0551	0,4917		0,0640	0,0603	0,1882	0,0306	0,3431	-0,2680
D20	0,1658	0,4318	0,2000	0,0640		0,6477	0,4047	0,2614	-0,4591	-0,2930
E20	-0,0116	0,4344	0,0415	0,0603	0,6477		0,3870	0,1452	-0,2531	-0,0900
F20	0,0760	0,2579	0,1310	0,1882	0,4047	0,3870		0,5348	0,1747	0,1466
G20	0,0991	0,2239	0,2084	0,0306	0,2614	0,1452	0,5348		0,0335	0,1924
H20	0,2280	-0,1817	0,2764	0,3431	-0,4591	-0,2531	0,1747	0,0335		0,2759
I20	0,0652	-0,3508	-0,1562	-0,2680	-0,2930	-0,0900	0,1466	0,1924	0,2759	

Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 6-19 poskytuje hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu pro otázku označenou X22 a jednotlivé varianty bariér zavedení metody BSC, které jsou označeny A21 až I21. Označená políčka nám opět určují varianty, u kterých lze považovat závislost za významnou.

Tabulka 6-19: Spearmanův korelační koeficient

	X22	A21	B21	C21	D21	E21	F21	G21	H21	I21
X22		-0,1915	-0,1299	-0,3111	-0,1536	-0,4012	-0,2697	-0,1057	-0,4014	-0,3277
A21	-0,1915		0,1980	0,3713	0,1920	0,6453	0,0383	0,4745	0,2394	0,5270
B21	-0,1299	0,1980		0,5719	0,1499	0,2446	0,2310	0,3090	0,1111	-0,0702
C21	-0,3111	0,3713	0,5719		0,2138	0,5884	0,4751	0,5207	0,4312	0,2020
D21	-0,1536	0,1920	0,1499	0,2138		0,4750	0,4067	0,2360	0,3078	0,0991
E21	-0,4012	0,6453	0,2446	0,5884	0,4750		0,4107	0,3237	0,3677	0,4258
F21	-0,2697	0,0383	0,2310	0,4751	0,4067	0,4107		-0,0384	0,3043	0,0360
G21	-0,1057	0,4745	0,3090	0,5207	0,2360	0,3237	-0,0384		0,4626	0,3479
H21	-0,4014	0,2394	0,1111	0,4312	0,3078	0,3677	0,3043	0,4626		0,2164
I21	-0,3277	0,5270	-0,0702	0,2020	0,0991	0,4258	0,0360	0,3479	0,2164	

Zdroj: vlastní zpracování

V úplném závěru dotazníku byla ještě dána respondentům **možnost vyjádřit své náměty pro zlepšení stávajícího přístupu BSC pro územní samosprávu**. Tuto možnost využilo 40 % respondentů a jejich náměty a návrhy pro zlepšení lze shrnout do následujících bodů.

- ▶ přístup BSC musí být zaveden a upraven v závislosti na místních potřebách, podmínkách a realitě; tato skutečnost vyžaduje více času v počáteční fázi zavádění BSC,

- BSC by měl být vytvořen jako integrovaný přístup zaměřený na politické cíle, neměl by být užíván jako nástroj pro měření výkonnosti izolovaných útvarů,
- v počátečních fázích je nezbytné více se věnovat tréninku zaměstnanců v oblasti měření výkonnosti a důslednému přiřazení odpovědnosti zaměstnanců v celkovém procesu implementace,
- větší důraz musí být kladen na dosažení jasného konsensu mezi voleným a výkonným managementem na prioritách, cílech, výstupech a strategiích,
- spojitost s vizí by měla být silnější,
- měření a následné sledování výsledků by mělo být méně komplikované – je potřeba víc IT podpory.

6.2.4. Souhrnné výsledky analýzy metody BSC jako nástroje strategického managementu obcí a regionů

Tato závěrečná část průzkumu poskytuje rekapitulaci výsledků ve vztahu k původním dílčím výzkumným otázkám a v kontextu současné literatury.

1. Jaké důvody vedou územní samosprávné celky k zavedení BSC?

Za hlavní důvod, který vedl obce a regiony k rozhodnutí aplikovat metodu BSC, respondenti jednoznačně považují nutnost zlepšit proces strategického managementu a strategického plánování. Tento důvod plně koresponduje se závěry uvedenými v teoretické části práce (kapitola 4.4), které za problematické místo soudobého strategického managementu označují přechod od formulace k implementaci strategie. Lze konstatovat, že Balanced Scorecard je integrován do strategického plánování a reprezentuje nástroj, který je využíván pro jeho zkvalitnění.

2. Existují nějaké předpoklady, které instituce územní samosprávy musí splňovat, aby mohl být systém BSC zaveden?

Předpoklady, jež by obce či regiony měly splňovat, aby byly schopny zavést strategický systém BSC, byly rozděleny do tří oblastí týkající se strategie, vedení a top managementu a dostupnosti dat. Za nejvýznamnější lze označit strategický management založený na principech uvedených v kapitole 4.3, silnou podporu volených i výkonných manažerů a tvorbu systému pro sběr, analýzu a vyhodnocení dat.

3. V jaké fázi zavádění se územní samosprávné celky v současné době nacházejí?

Průměrná doba využívání strategického systému BSC na úrovni obcí a regionů je pět let. To potvrzuje, že BSC lze v kontextu územní samosprávy považovat za velmi mladý manažerský nástroj. Rozsah zavedení metody napovídá, že BSC představuje pro respondenty více než jen ukazatelový model, který umožňuje kontrolovat plnění vize a strategie. Podle odborných článků (např. Niven, 1999) pro zajištění maximální účinnosti, je třeba BSC rozložit do každé úrovně organizace. Současně toto rozložení naplní všechny tři funkce BSC, kterými jsou měření výkonnosti, vyjasnění a realizace strategie a podpora komunikace. Průzkum ukázal, že téměř 60 procent respondentů rozložilo BSC až na úroveň jednotlivců, čímž byly naplněny všechny tři výše uvedené funkce BSC. Na druhé straně průzkum potvrdil tezi Wisniewskiho and Ólafssona (2004, s. 605), že rozložení scorecardů v organizacích typu územní samosprávy představuje daleko složitější proces než v podnikatelské sféře. Výsledky také odráží skutečnost, že využívání BSC jako

nástroje pro motivování a odměňování zaměstnanců je prozatím na úrovni měst a krajů v počátečním stadiu.

4. Liší se postupy zavádění BSC v podniku a v územní samosprávě? 5. Jaké principy je nutné zohledňovat při zavádění BSC na úrovni měst a obcí? 6. Zvyšuje zavedení BSC náklady na strategické plánování či počet lidských zdrojů?

V rámci identifikace postupů a principů zavádění strategického systému BSC bylo zjištěno několik zajímavých metodik aplikace. Základní principy a postupy tvorby a implementace z velké části odpovídají teoretickým východiskům podnikových BSC a zároveň se vyznačují dalšími specifickými znaky. Jednotliví respondenti při zavádění akcentují různé aspekty BSC, které vycházejí z konkrétních podmínek subjektu. Při aplikaci BSC obcí a regionů by měly být zohledněny následující principy: k zavádění BSC musí být přistupováno jako k řízení procesu nikoliv projektu, nezbytné je brát v úvahu rizika procesu, musí být kladen důraz na management znalostí, jednotlivé strategické iniciativy musí být chápány jako projekty a pozornost musí být věnována managementu změny. Při prvním zavádění BSC většina respondentů využila pomoc konzultantské firmy. Souhrnně lze také uvést, že BSC nezvyšuje finanční náročnost strategického plánování, ale může navýšit počet lidských zdrojů, jež se této oblasti věnují.

Samotná implementace metody BSC je náročný proces, který trvá několik let. I když byl výchozí BSC ve většině organizací zpracován do jednoho a půl roku, celková doba zavádění se v souvislosti s jeho rozložením na nižší úrovně značně lišila. Stejně diferencované byly i odpovědi respondentů na optimální velikost implementačního týmu. Lze konstatovat, že počet členů implementačního týmu nezávisí na velikosti instituce, ale na jejím přístupu ke strategickému plánování.

7. Jaká je architektura metody BSC pro potřeby územní samosprávy?

I když sami autoři konceptu Kaplan a Norton (2005, s. 40) uvádějí, že klasické perspektivy BSC je třeba chápat pouze jako určitou šablonu, ne svěřací kazajku, výsledky průzkumu potvrzují, že se v praxi nejčastěji využívají právě ony původní perspektivy a pro většinu měst či regionů jsou čtyři perspektivy dostačující. Často se však také lze setkat s drobnými úpravami či přejmenováním perspektiv tak, aby lépe vyhovovaly podmínkám územní samosprávy.

8. Jaké indikátory města a regiony pro nevyšší úroveň (top-level) BSC využívají?

Na základě odpovědí byl vytvořen soubor předstižných a zpožděných indikátorů využitelných v jednotlivých perspektivách. Tyto příklady měřítek mohou poskytnout inspiraci obcím a regionům, které by chtěly metodu BSC v rámci strategického managementu zavést. Z provedené analýzy byl také odvozen optimální počet měřítek, který byl na úrovni města či kraje stanoven na 30 až 40 měřítek. V souvislosti s měřením stanovených indikátorů je nezbytné zaměřit pozornost na používání speciálního softwaru pro BSC. Půček a Šusta (2006, s. 131) uvádějí, že při uplatňování klasické (tedy nedynamické) BSC se lze bez speciálního software obejít – lze využít word a excel. Tuto skutečnost sice dotazníkové šetření potvrzuje, na druhé straně však většina respondentů speciální software pro BSC používá a považuje ho za významný podpůrný prostředek.

9. V čem územní samosprávy spatřují hlavní přínosy využití metody BSC? 10. Jaké jsou největší bariéry implementace BSC na úrovni měst a regionů?

Za nejvýznamnější přínos metody BSC respondenti pokládají fakt, že její aplikace napomáhá vyjasnit a zviditelnit vizi a strategii napříč organizací. Za další klíčové přínosy jsou považovány zvýšení strategické výkonnosti díky vyváženému souboru měřítek a realizace více strategických akcí. Naproti tomu za nejvýznamnější bariéru implementace je považován výběr relevantních klíčových měřítek, dále vysoký stupeň oddanosti a porozumění zaměstnanců a skutečnost, že strategie není často propojena s alokací zdrojů.

11. Jsou územní samosprávy spokojeny s výsledky, které jim zavedení BSC přineslo?

Vzhledem ke skutečnosti, že je více než 86 procent respondentů s výsledky, které jim zavedení metody BSC přináší, jednoznačně nebo spíše spokojeno, lze její implementaci v oslovených městech či regionech považovat za úspěšnou. Pokud tyto výsledky propojíme s důvody, které vedly města a regiony k aplikaci BSC, lze vyslovit předpoklad, že u těchto respondentů její zavedení skutečně přispělo ke zlepšení stavu strategického managementu a plánování. BSC lze v tomto kontextu označit za účinný nástroj strategického managementu.

12. Jaké další moderní manažerské metody lze s metodou BSC vhodně kombinovat?

Pozornost průzkumu byla také věnována dalším moderním metodám řízení územní samosprávy, které lze vhodně s BSC kombinovat. Půček a Šusta (2006, s. 105) konstatují, že se benchmarking (stejně jako jeho „mladší bratr“ benchlearning) velmi dobře kombinuje s BSC. Výsledky průzkumu tuto tezi potvrzují, neboť 82 procent respondentů BSC s metodou benchmarkingu kombinuje. Dle názorů respondentů benchmarking v kombinaci

s BSC napomáhá optimálně nastavit hranice výkonu nebo cílové hodnoty obecných měřítek. Z dalších nabídnutých metod respondenti převážně využívají PPP, controlling a systém kvality dle ISO 9001 nebo 14001.

Na základě syntézy výsledků průzkumu je tedy možné závěrem konstatovat, že výchozí výzkumná hypotéza, aplikace metody Balanced Scorecard za předpokladu respektování stanovených principů a postupů představuje využitelný nástroj strategického managementu pro územní samosprávu, je potvrzena. Stanovenými principy a postupy rozumíme získání silné podpory politiků i profesionálního managementu pro zavedení BSC, analýzu a revizi základních strategických dokumentů, stanovení klíčových faktorů úspěchu a odvození klíčových strategických cílů, zpracování strategické mapy, návrh strategických indikátorů, definování souboru stanovených strategických iniciativ (projektů) a zajištění integrace BSC do celého systému managementu.

6.3. Analýza možností aplikace metody BSC v podmínkách české samosprávy

Tato kapitola navazuje na předchozí dotazníkové šetření a ověřuje předpoklady a možnosti pro zavedení BSC do praxe české územní samosprávy. Pro ověření možnosti aplikace principů a postupů, jež byly získány v rámci první části výzkumného šetření, byl proveden **kvalitativní výzkum formou strukturovaných rozhovorů** s otevřenými otázkami ve dvou konkrétních městech. Vzhledem ke skutečnosti, že se předchozího dotazníkového šetření nejčastěji zúčastnila města od 50 000 do 200 000 obyvatel, byla pro tuto analýzu vybrána dvě česká města, která také spadají do této velikostní kategorie. Jedná se o město *Pardubice* a město *Hradec Králové*, které lze velmi dobře porovnávat, neboť se jedná o velikostně²⁹ a významově srovnatelná města³⁰.

Strukturované rozhovory probíhaly v měsíci květnu s jednotlivými pracovníky zodpovědnými za strategické plánování a současně také s voleným i profesionálním managementem vybraných měst. Seznam otázek, které byly pokládány pracovníkům magistrátů, lze nalézt v příloze C. Na základě syntézy názorů jednotlivých pracovníků byly zpracovány případové studie. Analýza dat případové studie byla provedena podle Milese a Hubermana (1994), kteří rozlišují dva typy analýzy: analýzu orientovanou na proměnné a analýzu orientovanou na případ. Pro potřeby vyhodnocení byla využita především analýza orientovaná na případ, která uvažuje případ jako celistvou entitu a hledá konfigurace, asociace, příčiny a následky uvnitř případu, případně provádí komparaci mezi několika málo případy (Hendl, 2005, s. 226). Pro vypracování těchto případových studií byly kromě řízených rozhovorů využity všechny dostupné podkladové materiály týkající se strategického plánování rozvoje těchto měst.

Aby bylo možné analyzovat a kriticky zhodnotit oblast strategického rozvoje vybraných územních celků a posoudit možnosti aplikace principů a postupů strategického plánování dle BSC, musí být nejprve provedena alespoň stručná charakteristika aktuálního stavu strategického plánování. V první části případové studie je tedy vždy provedena charakteristika rozvojového dokumentu města, ve druhé části je provedeno jeho kritické zhodnocení, na něž navazuje zhodnocení možností aplikace BSC. V závěru je také

²⁹ Stav počtu obyvatel ke dni 1.1.2008 – Pardubice (89 245), Hradec Králové (94 252).

³⁰ Obce s rozšířenou působností, statutární města, krajská města.

provedena komparativní analýza obou přístupů ke strategickému plánování a získané výsledky jsou zobecněny.

6.3.1. Město Pardubice

Aktuální stav

Od počátku roku 2008 oblast strategického plánování na Magistrátu města Pardubic organizačně zajišťuje Úsek rozvoje a strategického plánování, v rámci něhož působí jeden pracovník. Do konce roku 2007 tuto oblast zabezpečoval Odbor rozvoje a strategie, ten byl však zrušen a byl vytvořen již zmíněný úsek, jenž v organizační struktuře spadá pod Ekonomický odbor. Přestože funkce a úkoly obou zmíněných útvarů zůstaly stejné, lze z těchto změn vysledovat jasný trend, který ve své podstatě omezuje důraz, jenž je v této organizaci kladen na strategický management. Dalšími subjekty, které se podílejí na přípravě a realizaci strategických plánů rozvoje, jsou Komise Rady města pro strategické plánování jako řídicí skupina, a dále pracovní skupiny sestavené pro jednotlivé kritické oblasti. Tyto pracovní skupiny tvoří zastupitelé města, představitelé významných firem a veřejných organizací města a zástupci konzultantské firmy.

Samotný strategický plán rozvoje města je sestaven na léta 2007 – 2014 dle metodiky společnosti BermanGroup (2004, s. 17), kterou lze popsat pomocí následujících kroků: příprava veřejně-soukromého partnerství, zkoumání prostředí – analýza místní ekonomiky, identifikace kritických oblastí, strategická vize, vnější a vnitřní analýza (SWOT), stanovení záměrů, cílů a úkolů – akční plány, sestavení strategického plánu, realizace strategického plánu a monitorování a aktualizace plánu. V současném strategickém plánu jsou určeny čtyři kritické oblasti rozvoje – 1. *ekonomický rozvoj, vzdělávání a příprava pracovní síly*, 2. *doprava*, 3. *životní prostředí a bydlení* a 4. *přitažlivé, aktivní město* (sociální služby a zdravotnictví, kultura, sport, cestovní ruch). Pokud se zaměříme na jednotlivé fáze zpracování a realizace strategického plánu a porovnáme je se zásadami procesu strategického managementu uvedenými v kapitole 4.3 lze konstatovat následující:

§ Strategická analýza současné situace je nedostatečná - v rámci strategické analýzy byl proveden průzkum podnikatelského prostředí a sestaven profil města (každý rok je aktualizován), ve kterém nalezneme základní rysy a charakteristiky území města rozdělené dle jednotlivých kritických oblastí. Analýza stakeholders, identifikace jejich přání a očekávání nebyly při tvorbě plánu realizovány. Stejně tak lze pochybovat o skutečném provedení analýzy vnějšího prostředí ve smyslu např. PEST analýzy.

Závěrečnou fází strategické analýzy představuje SWOT analýza, to potvrzuje odlišné vnímání tohoto instrumentu v praxi a teorii (viz. kapitola 4.3.1).

- § **Participace široké veřejnosti na zpracování a realizaci strategického plánu je nízká** – na přípravě strategického plánu se podíleli pouze zástupci podnikatelského prostředí a organizací veřejného sektoru. Široká veřejnost měla možnost vyjádřit se až k prvnímu návrhu dokumentu, a to prostřednictvím radničního zpravodaje a speciálního webu, který byl k tomuto účelu vytvořen. Při formulaci vize či strategických cílů nebyly provedeny žádné veřejné diskuse ani průzkumy veřejného mínění. Na druhé straně je nutné konstatovat, že ochota občanů v ČR vyjádřit svůj vlastní zájem v rámci veřejných diskusí není příliš velká.
- § Ve strategickém plánu **je stanovena vize rozvoje města**, strategické cíle jsou formulovány tzv. SMART a jsou **vyjasněny priority**, i když nejsou prozatím veřejné. Hierarchizace cílů je provedena ve smyslu záměr – cíl – strategie nikoliv ve smyslu strategický cíl, specifický cíl, operační cíl. Ve strategickém plánu nejsou jasně definovány hodnoty, které město při správě území a řízení rozvoje uplatňuje.
- § **Strategický plán je propojen s alokací zdrojů**. Definování priorit vždy vychází z rozpočtu na příslušný rok, stejně tak jsou v realizačních plánech stanoveny finanční náklady k jednotlivým strategickým iniciativám.
- § I když jsou strategické cíle měřitelné, **nejsou k nim definovány strategické ukazatele**, díky nimž by bylo možné provádět hodnocení postupu naplňování strategických cílů a vize města. V rámci hodnocení strategického plánu dochází pouze k posouzení, zda byla stanovená strategie realizována či nikoliv. Výsledky realizace jsou ke konci každého roku komunikovány prostřednictvím zprávy o stavu plnění strategického a akčního plánu pouze zastupitelstvu.

V celém dokumentu převládá spíše induktivní přístup, tedy snaha identifikovat problémy a následně způsoby jejich řešení. Aktuální strategický plán nevychází z principů Místní agendy 21 a nesplňuje ani další odborné požadavky vycházející z teoretické části práce. Největší nedostatky lze spatřovat ve fázi implementace a to především v chybějících strategických ukazatelích. Celkově nelze takto sestavený strategický plán považovat za moderní nástroj strategického managementu.

Ověření předpokladů a možností zavedení metody Balance Scorecard

Na základě výsledků dotazníkového šetření (otázka č. 2) byly definovány tři skupiny předpokladů, které by obec či region měly splňovat, aby byly schopny zavést strategický

system BSC. První skupina předpokladů se týkala strategie a kultury organizace, v níž je uplatňováno strategické myšlení. I když má město Pardubice zpracovaný strategický plán, v němž jsou definovány strategické priority a cíle, nelze v tomto případě hovořit o kultuře organizace, v níž převládá strategický přístup k řízení a myšlení a kde všichni zaměstnanci chápou význam strategického plánování a měření. V organizaci spíše převládá negativní postoj ke strategickému plánování, jako nástroji řízení rozvoje města, a to jak ze strany politických představitelů, tak profesionálního managementu. Na druhou stranu, vedoucí pracovníci jednotlivých oddělení byli zapojeni do přípravy strategického plánu a zaměstnanci prošli školeními na toto téma, z čehož lze usuzovat, že je v organizaci alespoň zajištěno komplexní porozumění strategickým cílům a zamýšleným strategiím. Druhá skupina předpokladů se týkala vedení a top managementu a jejich přístupu k zavádění inovativních metod. Z rozhovorů s volenými představiteli i profesionálním managementem vyplynul zájem o zavádění nových metod a přístupů v organizaci. Rozhovory se zaměstnanci však potvrdily, že organizace dosud neuplatňuje žádnou z moderních metod řízení, jako je CAF EFQM, ISO 9001 či 14001, controlling a další (viz. kapitola 1.5). Město je pouze členem benchmarkingové iniciativy a v současné době zde probíhá proces stanovení indikátorů výkonnosti pro jednotlivé odbory a tvorba systému hodnocení zaměstnanců (na podzim tohoto roku proběhne první hodnocení). Poslední skupina předpokladů se týká měření výkonnosti a dostupnosti dat. V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi, lze konstatovat, že město Pardubice nemá prozatím žádné zkušenosti s měřením a řízením výkonnosti.³¹ Jednotliví pracovníci sice znají názvy moderních metod využitelných v oblasti územní samosprávy, nevědí však jaké konkrétní možnosti a přínosy poskytují. Stejně tak je tomu i v případě metody BSC. Na druhé straně je nezbytné uvést, že město Pardubice má připravenou koncepci modernizace veřejné správy a v současné době hledá zdroje financování tohoto projektu. V souvislosti s oblastí identifikace klíčových procesů a procesním řízením pracovníci uvedli, že již absolvovali tzv. „vhled do problematiky“ a o možnostech využití se v organizaci diskutuje. Na závěr řízených rozhovorů byly pracovníkům rozdány tabulky (viz. tabulky 6-8 až 6-11) příkladů indikátorů získané v dotazníkovém šetření (otázky 11. až 14.) s žádostí o posouzení využitelnosti těchto měřítek v rámci jejich organizace. Pracovníci posoudili využitelnost měřítek následovně:

³¹ V současné době teprve probíhá příprava systému řízení výkonnosti.

Tabulka 6-20: posouzení možnosti využití indikátorů v jednotlivých perspektivách

Perspektiva zákaznická/občanská	zpožděná měřítka – 14 z 21 je využitelných
	předstižná měřítka – 8 z 15 je využitelných
Perspektiva interních procesů	zpožděná měřítka – 6 ze 13 je využitelných
	předstižná měřítka – 6 z 9 je využitelných
Perspektiva finanční	zpožděná měřítka – 11 z 16 je využitelných
	předstižná měřítka – 6 z 11 je využitelných
Perspektiva učení se a růstu	zpožděná měřítka – 5 z 12 je využitelných
	předstižná měřítka – 4 z 9 je využitelných

Zdroj: vlastní zpracování

Vzhledem k tomuto posouzení a ke skutečnosti, že město provedlo např. šetření spokojenosti podnikatelů s prací Magistrátu z různých hledisek v rámci šetření s názvem „Názory podnikatelů na úřady v Pardubicích“, lze předpokládat, že by bylo možné v této konkrétní organizaci některé vybrané ukazatele zavést.

6.3.2. Město Hradec Králové

Oblast tvorby, koordinace a realizace strategického plánování zajišťuje na Magistrátu města Hradce Králové Odbor strategie a rozvojových projektů města, v rámci něhož pracují čtyři zaměstnanci. Dále se na procesu strategického plánování podílí řídicí skupina, pracovní skupina náměstka zodpovědného za tuto oblast, expertní pracovní skupiny (130 lidí), hlavní konzultant a poradenské agentury. Strategický plán města Hradce Králové je zpracován na léta 2004 – 2020 a vychází z **metody logického rámce**, přičemž metodika zpracování lze shrnout do následujících kroků: formulace vize, definice klíčových oblastí, SWOT analýza, stanovení globálních cílů, stanovení opatření, formulace specifických, zpracování akčních plánů, zajištění zpětné vazby, adaptace (aktualizace strategického plánu). Strategický plán je zpracován komunitním přístupem a vychází z principů Místní agendy 21 a trvalé udržitelnosti. V rámci strategického plánu je definováno osm klíčových oblastí: 1. *urbanismus a bydlení*, 2. *doprava*, 3. *podnikání a zaměstnanost*, 4. *infrastruktura*, 5. *vzdělávání a školství*, 6. *životní prostředí*, 7. *sociální oblast a zdravotnictví*, 8. *kultura, volný čas, sport a cestovní ruch*. Pokud tento dokument opět porovnáme s principy a postupy vycházejícími z teorie strategického managementu, dojdeme k následujícím závěrům:

§ Provedené analýzy lze pro potřeby dokumentu považovat za dostatečné - analytickou část tvořilo zhodnocení stávajících dokumentů (zpracování přehledu rozvojových plánů hradeckých organizací a institucí) a dále několik průzkumů (názory občanů, podnikatelského prostředí a neziskového sektoru). Současně byla provedena

analýza stakeholderů na jejímž základě byla zpracována komunikační strategie. I v tomto dokumentu se setkáváme s chybným pojetím SWOT analýzy, jako nástroje pro závěrečnou fázi strategické analýzy (v tomto případě je zpracována pro každou klíčovou oblast).

- § **Participace veřejnosti byla poměrně vysoká** – bylo provedeno dotazníkové šetření (45 000 distribuovaných dotazníků) a telefonické šetření, celkově se názorového průzkumu zúčastnilo 2 189 respondentů. Na základě názorových průzkumů proběhlo veřejné a diskusní setkání, kdy občané sami hledali odpověď na otázku „Čím by měl Hradec Králové být v roce 2020“ a následně vybrali mezi různými variantami vize rozvoje města. Další veřejné diskuse proběhly v rámci definování strategických cílů v jednotlivých klíčových oblastech a k prvnímu návrhu strategického plánu.
- § Strategický plán je zastřešen **celkovou vizí**, která má být naplňována v rámci vymezených klíčových oblastí. Každá klíčová oblast má svou dílčí vizi, základní vývojové tendence popisují **globální cíle**, které jsou naplňovány skrze opatření, pro něž jsou stanoveny **specifické cíle**.
- § Akčního plán na roky 2007 - 2010 propojuje strategický plán s programovým prohlášením koaličních stran zastoupených v radě města a **je provázán s rozpočtem** na rok 2008 i s rozpočtovým výhledem na léta 2009 a 2010.
- § Pro monitoring a hodnocení realizace strategického plánu je definována **soustava ukazatelů**. Ukazatele jsou stanoveny jak na úrovni globálních cílů, tak na úrovni specifických cílů. Ukazatele lze charakterizovat jako reálné, měřitelné, datově dosažitelné a vertikálně provázané.

Z rozhovorů s pracovníky Odboru strategie vyplývá, že již v průběhu přípravy Akčního plánu a posléze i při vlastním zavádění strategického managementu v rámci úřadu naráželi na celou řadu problémů. Tyto problémy lze shrnout do dvou skupin – *věcné* a *procesní*. Mezi věcné problémy lze zařadit zejména nedokonalosti, které se při tvorbě plánu vyskytly. Především se jednalo o znovu prověření všech ukazatelů, se kterými dokument pracuje, zda jsou skutečně objektivně ověřitelné a zjištěitelné, a dále zda všechny cíle mají skutečně charakter cílů a nikoliv aktivit. Procesní problémy jsou spjaté se samotným prosazením strategického managementu v rámci magistrátu města. Jednalo se zejména o vytvoření systému, který by propojoval celou soustavu strategického a akčního plánování města s řízením strategických projektů. Celkově lze strategický plán hodnotit jako velmi kvalitní dokument, jenž vychází spíše z deduktivního přístupu a v maximální možné míře

usiluje o respektování strategického charakteru. Současně klade silný důraz na principy udržitelnosti a konsensus celé komunity.

Ověření předpokladů a možností zavedení metody Balance Scorecard

Pokud se zaměříme na splnění předpokladů pro zavedení systému BSC, můžeme konstatovat, že v rámci prvního předpokladu týkajícího se strategie město Hradec Králové konkrétní požadavky splňuje. V celé organizaci je patrný důraz, jenž je kladen na strategický přístup k řízení. Stejně tak jsou zde vytvořeny velmi vhodné podmínky i pro naplnění druhého předpokladu. Vedení města podporuje zavádění inovativních metod a přístupů. V organizaci se lze setkat s pokusy o zavedení procesního a projektového řízení. Tyto pokusy lze sice označit spíše za neúspěšné, i přesto však představují pro pracovníky nové zkušenosti a znalosti. Nelze však konstatovat, že by byly v organizaci identifikovány klíčové procesy a organizace by byla procesně řízena. Na úrovni výkonnosti úřadu je uplatňován benchmarking. Třetí předpoklad v souvislosti s měřením a vyhodnocováním ukazatelů lze také považovat za splněný. I když v organizaci neexistuje žádný speciální počítačový systém pro sběr a analýzu dat, byl zde vytvořen vlastní informační systém, který slouží k vyhodnocování postupu realizace strategického plánu. Celý informační systém se stále aktualizuje a je dále propojen i s dalšími běžně užívanými aplikacemi (MS Outlook a MS Project). Jinými slovy řečeno: i bez nutnosti investovat další finanční prostředky, byl úřad schopen vytvořit relativně účinný a uživatelsky přístupný systém.

Téměř všechny ukazatele uvedené v tabulkách 6.-9 jsou pro město využitelné a to vzhledem k vlastním definovaným strategickým ukazatelům a také ke skutečnosti, že město již od roku 2003 sleduje vybrané indikátory místní udržitelnosti. Společné evropské indikátory udržitelnosti jsou rozděleny do dvou skupin, a to na indikátory základní (povinné), mezi něž patří spokojenost občanů s místním společenstvím, místní příspěvek ke globálním změnám klimatu (tento indikátor se v ČR nevyhodnocuje), mobilita a místní přeprava cestujících, dostupnost místních veřejných prostranství a služeb a kvalita místního ovzduší, a indikátory doplňkové, z nichž si města mohou vybrat ty, které vyhodnocovat chtějí. Z doplňkových indikátorů město sleduje cesty dětí do školy a zpět, udržitelné řízení místní samosprávy a místního podnikání, zatížení životního prostředí hlukem, udržitelné využívání půdy, výrobky propagující trvalou udržitelnost. Využívání strategických ukazatelů a indikátorů udržitelnosti představuje silnou základnu pro aplikaci metody Balanced Scorecard.

6.3.3. Komparace obou přístupů ke strategickému plánování a zhodnocení výsledků

Výchozím předpokladem pro srovnání obou přístupů ke strategickému plánování je skutečnost, že strategické plánování je kontinuální proces a to kontinuální proces v dvojitým smyslu slova. Zaprvé je to proces tvorby samotného strategického dokumentu. Za druhé je to proces, který město či region v dlouhodobém horizontu orientuje na dosažení stanovených cílů a naplnění poslání. V druhém zmíněném kontextu je úspěch úzce spjat s kvalitou strategického managementu, tedy tím, jak se postupy a nástroje definované ve strategickém plánu promítají do konkrétních činností města.

Pokud se zaměříme na samotné strategické dokumenty, lze s ohledem na podstatu strategického plánování konstatovat, že oba plány splňují formální požadavky na obdobné rozvojové dokumenty a současně odpovídají zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích. V obou případech se jedná o dokument, který definuje strategickou vizi, cíle a strategie, má komplexní charakter (postihuje všechny významné oblasti života města) a získal politickou legitimitu (byl přijat Zastupitelstvem města). S ohledem na použité metody a postupy tvorby a implementace strategických plánů se však jedná o dva zcela rozdílné dokumenty.

V oblasti procesu tvorby se od sebe oba strategické plány liší zejména s ohledem na existenci a rozsah veřejné diskuse. Orientace na spolupráci pouze mezi místními experty a elitami města (zejména politickými a ekonomickými) v případě pardubického strategického plánu nemůže poskytovat základ pro rozvoj celé komunity. Aktivní participace veřejnosti byla v tomto případě mizivá. Naproti tomu o strategickém plánu Hradce Králové můžeme hovořit jako o dokumentu zpracovaném komunitním přístupem, jehož cílem je nalézt shodu napříč celou komunitou. Největší rozdíly však lze spatřovat v procesu implementace strategického plánu a to vzhledem k **chybějícím monitorovacím ukazatelům** v případě strategického plánu města Pardubic. Na základě této skutečnosti není možné objektivně sledovat plnění Strategického plánu, efektivitu realizace dílčích opatření a úroveň synergického efektu podporovaných aktivit. Na druhé straně, v případě města Hradce Králové můžeme díky nastaveným ukazatelům hovořit o vzájemné provázanosti jednotlivých úrovní řízení od strategické až po operativní. Strategický plán Hradce Králové tak dosáhl vyšší *konsensuálnosti* (v maximální míře odráží společné zájmy občanské veřejnosti), *důrazu na udržitelnost navrhovaného rozvoje a kvalitnější realizaci*.

Pokud se zaměříme na časovou a finanční náročnost lze oba přístupy ke zpracování považovat za rovnocenné. Toto srovnání ukazuje, že v rámci stejných podmínek lze

dosáhnout procesuálně a zejména kvalitativně odlišných výsledků. Větší rozsah aktivit provedených v rámci sestavení hradeckého plánu se odráží pouze v organizační náročnosti. V případě Pardubického plánu byla vybrána konzultantská firma, která se ujala velké části odpovědnosti i garance odbornosti. V případě hradeckého plánu byl k procesu strategického plánování přizván hlavní konzultant, ale organizační role zůstala hlavně na samotném Odboru strategie města. Na tomto místě je nezbytné podotknout, že z důvodu personální kapacity by pardubický úsek strategického plánování nemohl tuto organizační roli zvládnout.

Je zřejmé, že oba dokumenty jsou výrazně ovlivněny zcela odlišnými přístupy ke strategickému plánování. Z nich vyplývají i možnosti zavedení metody BSC do strategického managementu územní samosprávy. Na základě syntézy získaných názorů, výsledků a hodnocení ukazatelů, lze konstatovat, že **metoda BSC může být v konkrétních podmínkách vybraných územních samosprávných celků zavedena.** Aplikace BSC se však bude potýkat s rozdílnou mírou obtížnosti, která je primárně determinována výchozí kvalitou strategického managementu a přístupem politického a především profesionálního managementu k významu a důrazu, jenž přikládá strategickému plánování. Je naprosto paradoxní, že zatímco zahraniční města a regiony hodnotily slabou politickou podporu jako naprosto nevýznamnou bariéru zavedení BSC, v českých podmínkách lze sledovat odlišné postoje. Důvody lze spatřovat v přístupu a pojetí strategického plánování, které zde stále převládá. V české praxi územní samosprávy je strategické plánování velmi často považováno za byrokratickou formální proceduru vedoucí k vytvoření strategického plánu, jenž následně představuje „mrtvý“ dokument. V zahraničí jsou naopak strategické plánování a strategický management považovány za klíčové nástroje pro úspěšný rozvoj měst a regionů.

7. Návrhy na zlepšení strategického managementu obcí a krajů

Sami pracovníci úřadů územní samosprávy uvádějí, že se při přípravě strategických dokumentů často potýkají s nedostatkem jak praktických příkladů, tak i relevantních odborných textů. Z tohoto důvodu následující kapitola poskytuje doporučení a návrhy na zlepšení procesu strategického managementu, které vycházejí z převládající teorie a reflektují závěry obou provedených výzkumů. Protože průzkumy současného stavu strategického plánování byly provedeny v rámci statutárních měst, jsou návrhy a doporučení formulovány především pro tyto subjekty. Konkrétní návrhy aplikace jsou zpracovány pro město Pardubice. Pro ostatní obce či regiony mohou tyto návrhy představovat inspiraci a náměty k řešení a diskusi.

Vzhledem ke skutečnosti, že veškeré problémové oblasti není pravděpodobně možné vyřešit, jsou zde uvedeny jen ta doporučení, která lze považovat za realizovatelná v praxi české samosprávy. Přičemž se jedná o takové návrhy, které nejsou dosud v dostatečné míře aplikovány a jejichž uplatnění by dle mého názoru mohlo přispět ke zkvalitnění procesu strategického managementu v kontextu územní samosprávy.

Uplatňování strategického managementu v územní samosprávě má za cíl pomoci obcím a regionům naplnit její prioritní poslání a dosáhnout nových přístupů, které jim umožní čelit tlakům vyvíjeným ze strany uživatelů veřejných služeb a ostatních stakeholders. Na základě provedených analýz strategických dokumentů a terénních průzkumů v obou vybraných městech byly zjištěny určité nedostatky a „úzká místa“ této oblasti. Primární příčinou je fakt, že politický i profesionální management nedoceňuje klíčovou roli strategického managementu a plánování jako nástroje pro zlepšení výkonnosti a efektivnosti územní samosprávy. Z tohoto důvodu je první doporučení věnováno oblasti vzdělávání.

1. Zvyšování odborné kvalifikace volených i profesionálních municipálních (regionálních) manažerů

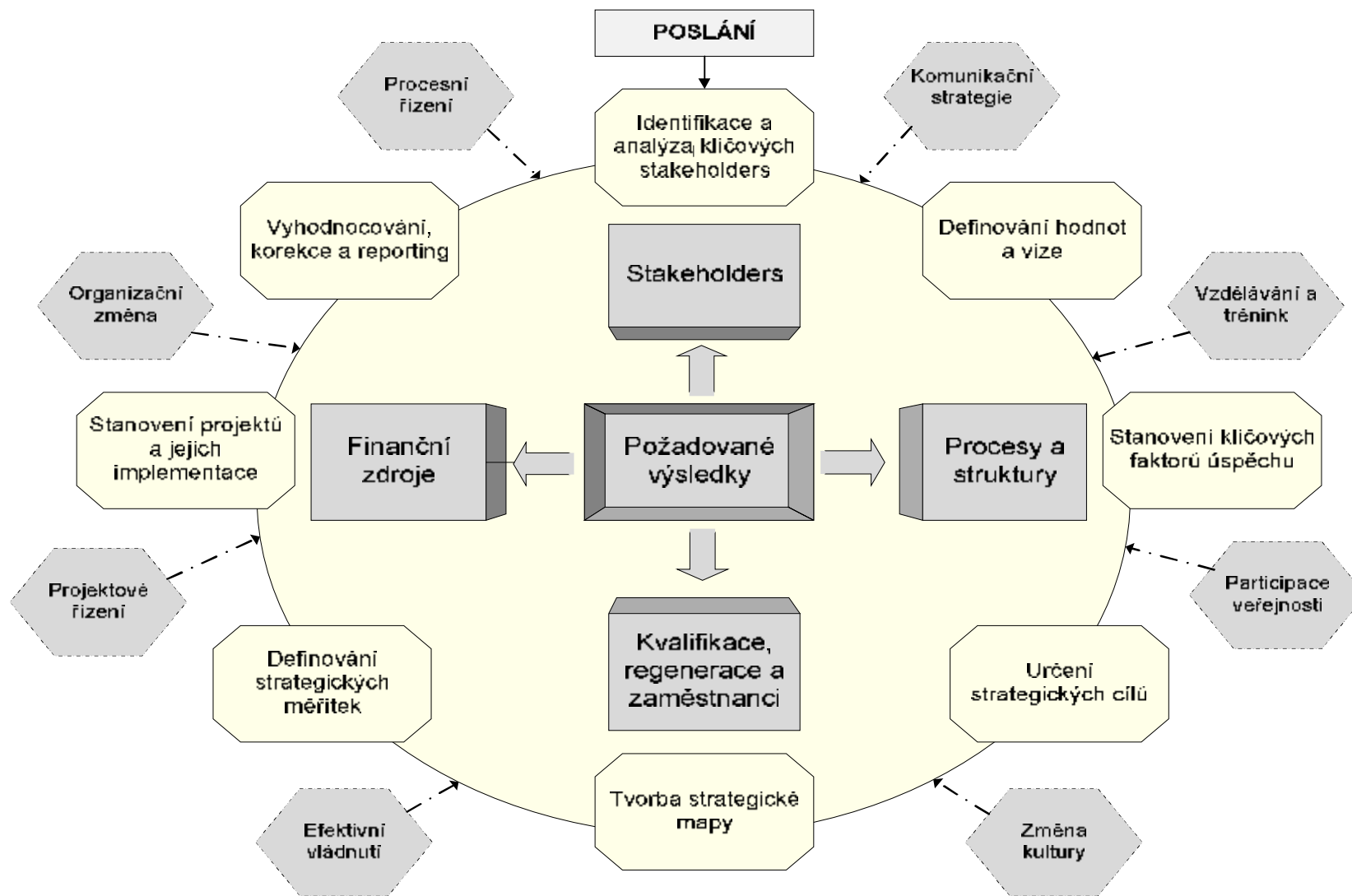
Z provedených průzkumů vyplývá absence znalostí vhodných manažerských metod a nástrojů. S tím úzce souvisí potřeba prohloubení kvalifikace vrcholových manažerů v této oblasti. Výsledkem by mělo být všeobecné přijímání strategického managementu, jako klíčového nástroje pro kvalifikovaný rozvoj obcí a regionů. Současně je třeba dosáhnout osvojení principů a postupů, jež povedou k jeho efektivní implementaci.

2. Návrh rámce strategického plánování a managementu obcí a regionů

Na obrázku č. 7-1 je znázorněn návrh rámce strategického managementu, jenž by mohl být využíván jak na úrovni obcí, tak regionů. Jádrem celého modelu je strategický systém vytvořený na bázi metody Balanced Scorecard. Pro potřeby územní samosprávy byla architektura metody BSC pozměněna tak, aby lépe vyhovovala úkolům a povinnostem, jež musí splňovat. S cílem poskytnout komplexní návrh zlepšení procesu strategického managementu byl zvolen *stakeholderský přístup*. Pomocí stakeholderské koncepce, kterou původně navrhl v roce 1984 Freeman, lze identifikovat nejdůležitější skupiny, jež zvolená strategie ovlivňuje, či které strategii ovlivňují. V současné době je stakeholderská koncepce často spojována s inovativní metodou Corporate Social Responsibility (Společenská odpovědnost firem). V praxi pomáhá manažerům určit, kterým směrem mají zacílit svou pozornost a vůči komu mají být odpovědni. Provedené změny v architektuře BSC vycházejí z četné kritiky původního konceptu, který dle některých autorů explicitně nevyjadřuje zájmy všech zainteresovaných stran. (Kaplan, Norton, str. 40) V podnikovém modelu se tyto zájmy (např. zaměstnanců, dodavatelů, komunity) většinou skrývají v některé z původních perspektiv. Model BSC pro územní samosprávu však musí tyto zájmy „odrážet“ daleko zřetelněji. Z tohoto důvodu byla perspektiva občanů/zákazníků přejmenována na perspektivu stakeholders. V rámci této perspektivy jsou stakeholders rozděleny do několika skupin podle role a vztahu, který k obci či regionu primárně zaujímají (např. zákazník, podnikatelský subjekt, partner, atd). Toto rozdělení přispívá k odstranění definování příliš úzkých rolí občanů a k jasnějšímu stanovení strategických cílů komunity. Dalším podstatným rozdílem je vnímání perspektivy financí, jako perspektivy finančních zdrojů, tedy z pohledu vstupů. Poslední změnou je přejmenování perspektivy učení se a růstu na perspektivu kvalifikace, regenerace a zaměstnanců tak, aby v BSC byly zdůrazněny i zájmy vnitřních stakeholders (tedy zaměstnanců) a dále akcentována potřeba zvýšení kvalifikace všech subjektů, které se na strategickém procesu podílejí.

Vnější kruh rámce pak vyznačuje cyklus strategického plánování a managementu, který je rozložen do několika na sebe navazujících kroků. V malých šestiúhelnících (označeny šedou barvou) jsou zobrazeny nástroje, jejichž zavedení by mělo přispět k celkovému zkvalitnění navrženého procesu. Tyto nástroje se nevztahují k jednotlivým konkrétním krokům strategického plánování, ale k celému procesu strategického managementu.

Obrázek 7-1: Rámec strategického managementu rozvoje obcí a regionů



Zdroj: vlastní zpracování

3. Zavádění procesního řízení do strategického plánování

K zavádění navrhovaného rámce vytvořeného na základě BSC musí být přistupováno jako k procesu. Řízení územní správy má funkční charakter, který ve svém důsledku způsobuje nižší efektivnost a flexibilitu. To lze považovat za primární bariéru zlepšení strategického managementu. Musí být změněno myšlení pracovníků z funkčního na procesní. Při aplikaci výše uvedeného systému BSC je determinující vůle vrcholového managementu k jeho zavedení. Je nezbytná *jasná a reálná podpora voleného i profesionálního vedení*. Silná podpora vedení dá strategickému plánování potřebný význam a sílu k jeho implementaci a prosazování. Stejně tak je tomu i pro zavedení orientace na procesy. Pokud se nepodaří v organizaci zajistit potřebnou podporu, lze předpokládat, že zavádění BSC bude neustále přerušováno a blokováno.

Pokud je však zabezpečena silná podpora všech vrcholných manažerů, můžeme přejít k *fázi přípravy a naplánování zavedení systému*. Zavedení procesně orientovaného systému strategického managementu je nezbytné kvalitně, důkladně a srozumitelně připravit. Především je nutné zvolit vhodnou metodiku postupu zavádění, která musí být dobře promyšlená, zdokumentovaná a musí odpovídat konkrétním podmínkám subjektu. Model BSC tedy musí být upraven v závislosti na místních potřebách a realitě. Tato skutečnost vyžaduje více času v počáteční fázi zavádění. Plán zavádění musí být realistický a musí připouštět časové zpoždění. Nezbytné je promyslet všechna rizika procesu, tedy události či jednání, které mohou mít nežádoucí vliv na zabezpečení výsledku procesu a dosažení cíle procesu (viz bariéry implementace BSC, otázka č. 19 v dotazníkovém šetření).

Za základní předpoklad změny strategického managementu považujeme intenzivní podporu vedení. Existují zde však i další předpoklady, které silně určují úspěšnost zavádění, mezi ně zařazujeme spolupráci s externím konzultantem, školení a vzdělávání pracovníků a nalezení motivů, pro které budou pracovníci ochotni svůj dosavadní způsob myšlení změnit. Proto je nutné věnovat zvýšenou pozornost seznámení s BSC, přijetím jeho filosofie a celého systému všemi manažery a zaměstnanci organizace. V této fázi je také nezbytné sestavit implementační tým a rozhodnout o rozsahu zavedení metody BSC. Otázkou je, zda chceme vytvořený BSC města či kraje dále kaskádovat na nižší úrovně a zaměstnance.

4. Identifikace a analýza stakeholders

Prvním krokem procesu je identifikovat pohled klíčových stakeholders na strategický rozvoj města či regionu. Tento krok je kritickým místem zlepšení strategického plánování. Instituce veřejné správy mají tendenci nahlížet na všechny okolní subjekty jako na stakeholders. Ne všichni stakeholders by však měli být automaticky zařazeni do BSC, neboť indikátory BSC by měly měřit jen ty faktory, které vytvářejí konkurenční výhodu obce či regionu a příležitost ke zlepšení kvality a výkonnosti. Z tohoto hlediska je nutné sestavit hierarchii identifikovaných stakeholders a podle této zjištěné hierarchie pak zaměřit formulaci strategických cílů. Identifikace zainteresovaných stran může probíhat např. pomocí brainstormingu, kdy se sejdou členové implementačního týmu a společně označí všechny strany, kterých se realizace strategického plánu bude nějakým způsobem dotýkat či do ní budou přímo zapojeni.

Následně je nutné stanovit významnost jejich vztahu ke strategickému plánu, například pomocí matice pravomocí a zájmů. Takto provedená analýza musí být doplněna detailním popisem očekávaných zájmů a potřeb každé jednotlivé strany. Důkladná analýza současné situace a postoje jednotlivých zainteresovaných stran podstatně napomůže porozumění jejich očekávání a budoucímu chování, to výrazně ulehčí stanovit vizi rozvoje města, strategické cíle pro jednotlivé skupiny a dále nástroje a činnosti, které budou vhodné ke komunikaci.

Analýza stakeholders je jedním ze základních aspektů tvorby *komunikační strategie*. Komunikační strategie by měla stanovit optimální postupy, jakými se bude město dorozumívat se svými klíčovými stakeholders při řešení regionálních a lokálních problémů. V praktické rovině má komunikační strategie poskytnout oporu k tvorbě a následné komunikaci cílů specifikovaných ve strategickém plánu. Komunikace se musí stát plnohodnotnou a nezbytnou složkou strategického managementu obcí a regionů. Ideálním výsledkem komunikace se stakeholders je navázání dlouhodobého partnerství a spolupráce mezi jednotlivými sektory společnosti k dosažení stanovených záměrů a cílů. Současně tím dochází ke zvyšování důvěry a ke sdílení užitečných informací.

Analýza stakeholders musí být samozřejmě doplněna dalšími strategickými analýzami současné situace. Za nejvhodnější považuji analýzu vnějšího prostředí PEST, analýzu zdrojů a schopností regionu či obce, SWOT analýzu a analýzu „7S“ firmy McKinsey (kapitola 4.3.1). SWOT analýza by měla být vnímána pouze jako jeden z nástrojů strategické analýzy, nikoli jako závěrečná fáze.

5. Definování vize, hodnot a strategických cílů za účasti klíčových stakeholders a veřejnosti

Do procesu tvorby vize je nezbytné zapojit veřejnost i reprezentanty všech zájmových skupin, aby mohli vyjádřit svůj názor na dlouhodobý rozvoj obce či regionu. Toto zapojení probíhá na základě již zmíněné komunikační strategie. Pro získání informací a názorů od všech klíčových skupin je možné využít průzkumy veřejného mínění či veřejná sezení. Musí být kladen silný důraz na dosažení jasného konsensu mezi voleným a výkonným managementem na prioritách, cílech a výstupech. Strategické cíle musí být formulovány tak, aby byly tzv. SMART. Je tedy nezbytné provést revizi všech strategických dokumentů a potvrdit či vyvrátit platnost vize a strategických cílů.

6. Kultura organizace podporující strategický management

Chceme-li zlepšovat a rozvíjet strategický management, je třeba hledat vše, co jej tvoří a co s ním souvisí. Za jeden z nejvýznamnějších subsystémů, s nímž je strategie organizace v interaktivním vztahu, považujeme kulturu organizace. Organizační kultura, typicky definovaná jako sdílený systém hodnot, norem a postojů všech členů organizace, je stále více vnímána jako zásadní faktor ovlivňující efektivní management organizace. Proto kulturu organizace chápeme jako účinný strategický nástroj. Organizační kultura ovlivňuje jak tvorbu strategie, tak i její obsah a implementaci. Ve fázi tvorby strategie představuje organizační kultura výchozí bod pro vnímání a myšlení, které v organizaci převládá. Současně také určuje, jak se bude rozhodovat a jakým způsobem se budou řešit vzniklé problémy. V souvislosti se strategickými cíli umožňuje díky vytvořeným vzorcům uvažování a chování snadnou orientaci v dění uvnitř organizace a zároveň sjednocuje význam a výklad definovaných záměrů. Čím větší bude shoda organizační kultury a stanovené strategie, tím lepších výsledků může být dosaženo. Na druhou stranu je zcela zřejmé, že nevhodná kultura organizace se stává klíčovou bariérou při naplňování strategických cílů.

Zároveň je nutné si uvědomit, že organizační kultura má svůj obsah a sílu. Obsah kultury organizace představuje hodnoty, etická východiska, psaná či nepsaná pravidla a postupy, navenek demonstrováné prostřednictvím artefaktů a chování k partnerům organizace (ke stakeholders). Síla organizační kultury se potom označuje jako míra sdílení obsahu kultury organizace. Jestliže je obsah organizační kultury v souladu se strategií, posiluje identifikaci zaměstnanců s organizací a tedy i s vytyčenou vizí a dlouhodobými cíli. Základním předpokladem implementace strategie je stimulovat zaměstnance tak, aby přijali výzvu

k realizaci strategie, aby spolupracovali s ostatními a aby si vypěstovali takovou identitu, kdy se budou cítit povinni podílet se na naplnění strategických cílů organizace, obce či regionu. Tím bude zlepšována nejen kultura organizace, ale i její výkonnost. Důležitou podmínkou je i pracovní prostředí podporující změny, rozvíjející potřebné schopnosti a přispívající ke kreativitě a iniciativnosti pracovníků. Aplikace manažerského systému založeného na BSC vyžaduje změnu kultury organizace, a to zejména v komunikační struktuře, zajištění kvalifikace pracovníků, akceptace managementu výkonnosti jako nástroje zlepšování, respektování týmové práce a důvěru, že je nový strategický systém budován pro dlouhodobé využití.

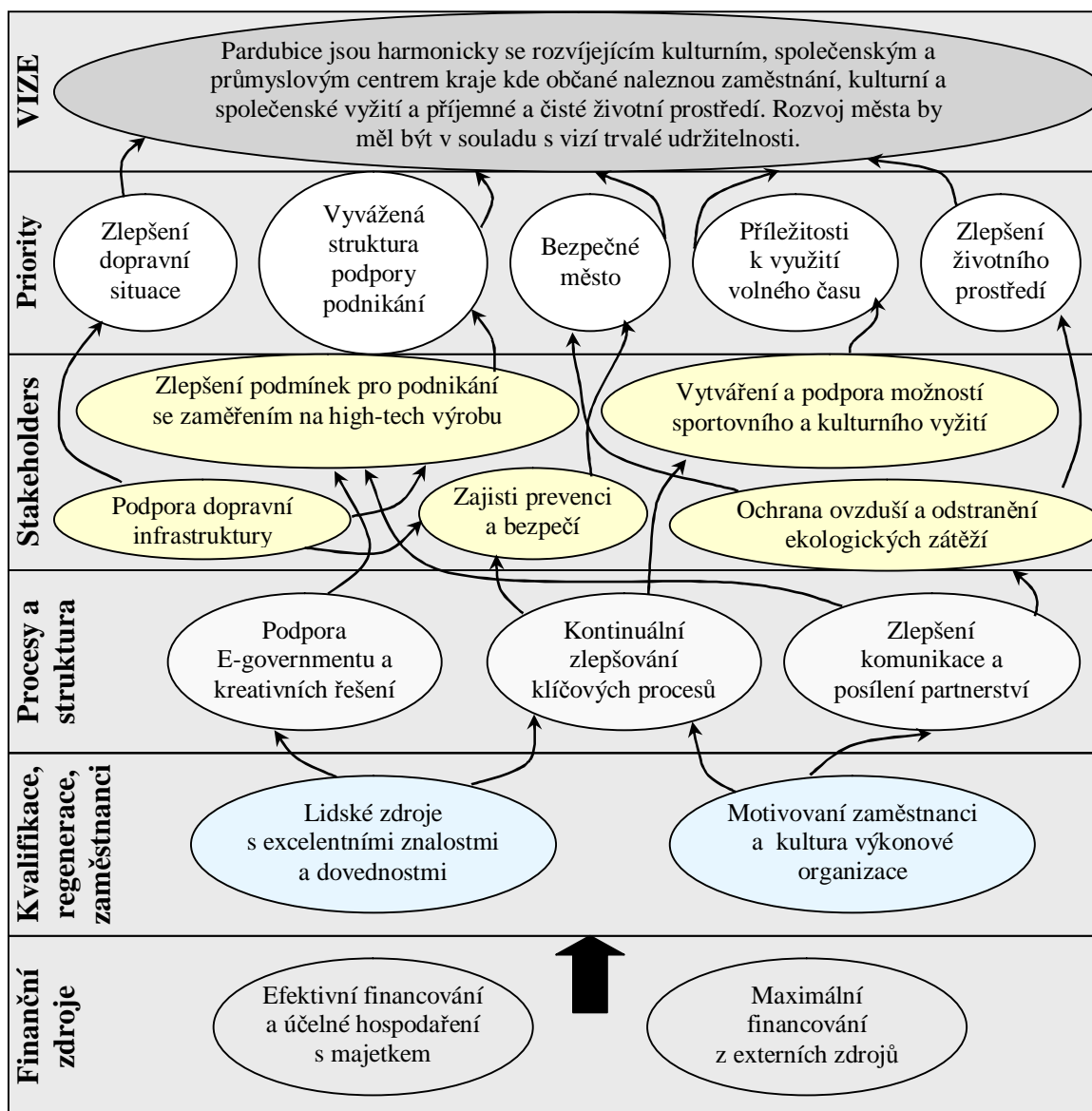
V rámci kultury organizace musí být také respektovány principy dobrého vládnutí (Good Governance, viz. kapitola 3.4). Především je nezbytné klást důraz na přesné vymezení kompetencí volených představitelů a profesionálních manažerů, do kterých by si neměli navzájem zasahovat. Současně je nutné, aby mezi nimi existoval partnerský vztah a úzká spolupráce.

7. Struktura strategické mapy

Nově zvolená architektura BSC se promítá zejména do zpracování strategické mapy. Příklad strategické mapy vytvořené pro konkrétní město poskytuje následující obrázek. Strategická mapa je zpracována na základě vize města Pardubic uvedené ve strategickém plánu a kritických oblastí rozvoje, které jsou upraveny pro potřeby metody BSC.

Strategická mapa pracuje s tzv. lineárním myšlením v otevřené smyčce, jednosměrnou logikou „zdola nahoru“. Stručně řečeno, zlepšíme-li určitou perspektivu, dočkáme se úspěchu. Jak již bylo zmíněno v teoretické části práce, ve veřejném sektoru existuje několik pojetí modelu BSC. Na základě poznání současného stavu strategického plánování české územní samosprávy se jako nejvhodnější jeví model, podle kterého je zpracována níže uvedená strategická mapa. Získané finanční prostředky zde představují základ všech rozvojových aktivit. Zkvalitnění znalostí, dovedností a zvýšení motivace lidských zdrojů zlepší interní procesy, které následně umožní lepší práci pro stakeholders. V tomto pojetí jsou znalosti považovány za nejstrategičtější „surovinu“ a učení za rozhodující proces z hlediska trvale udržitelné konkurenceschopnosti (viz Blažek, Uhlíř, 2002, s. 158).

Obrázek 7-2: Návrh strategické mapy města Pardubic



Zdroj: vlastní zpracování

Strategická mapa musí být zpracována za účasti vrcholového (politického i profesionálního) vedení, za účasti nezávislého konzultanta a projednána se všemi klíčovými stakeholders.

8. Způsob určení souboru strategických indikátorů a měřítek

Identifikování souboru relevantních klíčových měřítek určili respondenti uplatňující BSC za největší bariéru účinné implementace. Tyto výsledky plně korespondují i s teoretickými závěry, které považují definování měřítek k abstraktním cílům územní samosprávy za daleko složitější proces než u podnikatelských subjektů (viz. kapitola 3.2). Efektivní cestou je proto začít jednoduchým modelem a průběžně celý systém zdokonalovat. Z tohoto důvodu je zpočátku dobré využívat měřítka, která již v organizaci existují.

Jestliže dosud organizace nevyužívá žádný systém měření strategických cílů, je účinnější zpracovat pilotní návrh strategické mapy a měřítek a projednat ho s klíčovými stakeholders. Pokud shledáme, že nějaký cíl ve strategické mapě schází, nebo že nelze některé zvolené měřítko využívat, provedeme úpravy ve strategické mapě a souboru měřítek. Současně můžeme zjistit, že pro některé strategické cíle dosud nejsme schopni strategická měřítka vyvinout, nebo je nelze správně vypočítat z důvodu nedostupnosti dat. Respondenti průzkumů často uváděli, že pro některá zvolená měřítka nelze získat vstupní data, neboť např. Český statistický úřad některé informace zpracovává pouze na úrovni okresů, nikoli na úrovni jednotlivých obcí. V těchto případech lze strategická měřítka nahradit textem, ve kterém popíšeme aktivity a dosažené výstupy v daném období. Tento text se pak dle autorů BSC (Kaplan, Norton, 2005, str. 129) stává základem pro aktivní dialog a krátkodobě může nahradit formální systém měření.

Tabulka 7-1: Návrh měřítek pro strategickou mapu města Pardubic

Vize	Název měřítka		Typ
	Spokojenost klíčových stakeholders		zpožděný
	Průměrný plat		zpožděný
	Míra nezaměstnanosti		zpožděný
Perspektiva	Strategický cíl	Název měřítka	Typ
Stakeholders	Podpora dopravní infrastruktury	Podíl měkké dopravy ³² na celkové přepravní práci ve městě v %	zpožděný
		Počet nových programů a projektů pro zlepšení dopravní infrastruktury	předstižný
	Zlepšení podmínek pro podnikání se zaměřením na high-tech firmy	Celkový počet aktivních podnikatelských subjektů se sídlem ve městě	zpožděný
		Počet high-tech firem	předstižný
	Zajistit prevenci a bezpečí	Kriminalita ve městě	zpožděný
		Dopravní nehodovost	zpožděný
		Počet akcí k prevenci	předstižný
	Vytváření a podpora možností sportovního a kulturního vyžití	Počet kulturních akcí pořádaných ve městě	zpožděný
		Možnosti pro sportovní vyžití ve městě ³³	zpožděný
		Objem podpory z rozpočtu města na oblast kultury a sportu	předstižný
	Ochrana ovzduší a odstranění ekologických zátěží	Měření znečištění ovzduší	zpožděný
		Počet podpořených projektů z oblasti ekologických zátěží	předstižný
Procesy a struktura	Podpora E-governmentu a kreativních řešení	Možnosti elektronických služeb	předstižný
		Nové způsoby poskytování služeb	předstižný
	Kontinuální zlepšování klíčových procesů	Počet stížností	zpožděný
		Počet zmodernizovaných klíčových procesů	předstižný
	Zlepšení komunikace a posílení partnerství	Naplnění komunikační strategie	předstižný
		Počet projektů spolupráce úřadu s klíčovými stakeholders	předstižný
Kvalifikace, regenerace, zaměstnanci	Lidské zdroje s excelentními znalostmi a dovednostmi	Požadovaná kvalifikace managementu a zaměstnanců	předstižný
		Počet nově zavedených metod a technologií na úřadě	předstižný
		Spokojenost zaměstnanců úřadu	zpožděný
	Motivování zaměstnanci a kultura výkonové organizace	Počet absencí	
		Kvalita a výkonnost úřadu dle metody benchmarking	zpožděný
Finanční zdroje	Efektivní financování a účelné hospodaření s majetkem	Podíl provozních výdajů vůči příjmům	zpožděný
		Využívání majetku města	zpožděný
		Přírůstek vybraného majetku města	předstižný
	Maximální financování z externích zdrojů	Objem získaných dotací a grantů	předstižný
		Počet vypracovaných projektů pro získání finančních prostředků	předstižný

Zdroj: vlastní zpracování

³² Měkká doprava = MHD+kolo+pěšky+vlak.

³³ Indikátor složený z dílčích měříte: počet sportovních a volnočasových zařízení, délka cyklostezek (v km) a počet sportovních akcí s aktivní účastí veřejnosti.

Příklady návrhů měřítek pro strategickou mapu města Pardubice jsou uvedeny v předchozí tabulce, která pro BSC na úrovni města (top level) obsahuje 30 měřítek. Vzniklý soubor měřítek se nazývá Scorecard.

Primárním požadavkem pro vytvoření souboru relevantních měřítek je, aby byl spolehlivým indikátorem spokojenosti stakeholders. Vztah mezi zlepšováním výsledků podle měřítek a zvyšováním spokojenosti stakeholders musí být v BSC územní samosprávy velmi silný. Množství měřítek závisí na místních podmínkách, dle provedených výzkumů lze za přiměřený počet považovat 30 až 40 měřítek. Pro každý strategický cíl je vhodné definovat dvě až tři měřítka. Následně je nezbytné k jednotlivým měřítkům stanovit jednoznačnou metodiku měření, hodnotu aktuálního roku, cílovou hodnotu, které chceme dosáhnout a přidělit odpovědnosti. Příklad popisu vybraného měřítka BSC pro úroveň města je uveden v příloze D.

9. Projektové řízení

Na jednotlivé strategické akce (opatření) musí být pohlíženo jako na projekty. Projekt v tomto kontextu definujeme dle Fialy (2004, s. 12) jako výsledek materiální nebo nemateriální povahy založený na strategickém plánu, navržený, organizovaný a realizovaný pod řízením někoho v zájmu zadavatele. Řízení projektů je soubor metod, postupů a technik pro plánování a realizaci složitých projektů, které má své specifické rysy (Fiala, 2004, s. 13):

- § projekt má definovaný konec a začátek,
- § existuje vysoká míra nejistoty,
- § používají se pružné organizační struktury,
- § složení řešitelského týmu projektů je proměnlivé.

Projektové řízení představuje efektivní nástroj řízení změn a komplexní koncepci dosahování strategických cílů, umožňující organizaci dosáhnout odpovídající kvality výstupu s minimálními nároky na čas a ostatní zdroje. Do institucí územní samosprávy je nezbytné prosazovat nástroje, techniky a znalosti projektového řízení a vytvořit specifické organizační struktury. Mezi základní principy při řízení projektů patří plánování projektu, organizace projektu, rozpočet projektu, odhad a kontrola spotřeby zdrojů a času, řízení rizik a řízení změn.

Pokud se zaměříme na projekty v Akčním plánu města Pardubic, ne všechny plně odpovídají stanoveným strategickým cílům a prioritám. Je tedy nezbytné vybrat pouze

takové projekty, které jsou vhodné pro využití nových příležitostí ke zvýšení strategické úrovně a udržení konkurenceschopnosti území. Příklad integrace BSC a strategických akcí znázorňuje následující tabulka. Návrhy využitelné v perspektivě stakeholders vycházejí z Akčního plánu města Pardubic.

Tabulka 7-2: Návrh strategických akcí ke strategickému cíli Podpora dopravní infrastruktury

Perspektiva	Strategický cíl	Strategická akce
Stakeholders	Podpora dopravní infrastruktury	Vybudovat nový terminál letiště, který bude odpovídat jak schengenským podmínkám, tak potřebám rostoucího počtu přepravených cestujících, a rozšíří odbavovací prostor pro cestující.
		Zpracovat koncept řešení dopravy ve městě, jako nástroj budou využity změny ÚP
		Společně se zodpovědnými institucemi (KÚPK, SÚS, ŘSD) zpracovat plán výstavby a rekonstrukce zásadních dopravních staveb
		Pěší zóna třída Míru

Zdroj: vlastní zpracování

Pro každou strategickou akci je třeba vypracovat termín zahájení a ukončení, zodpovědnou osobu a stav schválení akce k provedení vrcholovým managementem.

10. Vyhodnocení a reporting

Posledním krokem je zavedení pravidelných kontrol zaměřených na zlepšování výkonnosti strategie. Kontroly by měly být zabudovány do všech úrovní organizace, stejně tak systém reportingu by měl obsahovat ve všech útvarech i strategické cíle a akce. Smyslem zaměření vybudování kontrolních mechanismů je zajistit naplnění stanovených strategických cílů a vytvořit kulturu neustálého zlepšování a učení se. Současně je nutné minimálně jedenkrát ročně vyhodnotit aktuálnost a potřebnost všech indikátorů. Tato zpětná vazba je pro strategický management nepostradatelná.

Autoři konceptu BSC mají za to, že by měl podpořit tzv. učení se ve dvojité smyčce, nikoli běžně v managementu rozšířené učení se ve smyčce jednoduché. Zlepšování existujícího provozu k dosažení předem stanovených strategických cílů je příkladem procesu učení se v jednoduché smyčce. BSC však může být používáno k rozšíření ověřovacích provozních a manažerských procesů na proces strategického učení se, který převádí operativní učení se v jednoduché smyčce na strategické učení se ve dvojité smyčce. (Kaplan, Norton, 2005, str. 215). Podle tohoto přístupu pokud není dosaženo předpokládaných výsledků, je třeba jít v úvahách zpět, třeba až k samotné strategii a změnit své původní hypotézy, které jsme o důsledcích strategie měli.

Po úspěšném zavedení systému na úrovni města či kraje je vhodné dále BSC kaskádovat (rozložit) na úřad, odbory, oddělení, jednotlivce a také na řízené organizace. Postup kaskádování je zcela shodný pro soukromé i veřejné organizace (viz kapitola 6.3, otázka č. 7 v dotazníkovém šetření). Závěrečným krokem fáze implementace BSC je propojení osobních BSC se systémem odměňování.

8. Závěr

V současné době je územní samospráva vystavena nebývalému tlaku na změnu řízení výkonnosti a kvality. Jednou z cest, jak dosáhnout zlepšení výkonu a kvality územních samospráv, je zavádění moderních manažerských metod, které mají svůj původ v podnikatelské sféře. Koncept Balanced Scorecard představuje jednu z těchto moderních metod. Hlavní pozornost dizertační práce byla věnována novému modelu strategického managementu územně samosprávných celků Balanced Scorecard, jeho maximálně účinnému vytvoření a zavedení a možnostem jeho aplikace v praxi české územní samosprávy.

Naplnění cílů dizertační práce

Balanced Scorecard reprezentuje nový typ koncepčního rámce a nový přístup k řízení územní samosprávy. Je praktickým nástrojem strategického managementu, který rozpracovává a převádí poslání, vizi a hodnoty organizace do specifických cílů pomocí souboru vyvážených finančních a nefinančních indikátorů. Největším přínosem metody je odstranění slabého místa stávajících systémů strategického managementu, kterým je oddělení formulace strategie od procesu její implementace. Pokud je metoda BSC správně uplatněna, přispívá k dosažení nového typu veřejné instituce, která je dle Osborna a Gaeblera (In. Vacek 2005, s. 5): „...štíhlá, decentralizovaná a inovativní. Je pružná, adaptibilní, rychle se učí, pokud se mění podmínky. Používá konkurenci, orientuje se na zákazníky a používá další nebyrokratické přístupy k tomu, aby řešila problémy co nejefektivněji a tvůrčím způsobem.“ Ve shodě s těmito předpoklady byl definován hlavní cíl i specifické cíle dizertační práce.

Hlavním cílem dizertační práce bylo navrhnout postupy a nástroje, jež povedou ke zlepšení procesu strategického managementu rozvoje obcí a krajů. Postup zpracování dizertační práce je možné rozdělit do tří hlavních částí. Výchozím krokem pro vypracování dizertační práce byla rešerše literárních pramenů zaměřená na vymezení, charakteristiku a kritiku soudobého strategického managementu územní samosprávy jako jednoho z přístupů k řízení místního a regionálního rozvoje. Konkrétní pozornost je věnována metodě Balanced Scorecard, která v soukromém sektoru reprezentuje uznávaný manažerský nástroj pro realizaci podnikových strategií. Rešerše zahraniční i domácí literatury umožnila vypracovat základní teoretická východiska pro provedení empirického výzkumu, který tvoří druhou část této dizertační práce.

Empirický výzkum byl proveden technikou dotazníkového šetření pomocí elektronické pošty mezi zahraničními městy a regiony, které model BSC již uplatňují. Obecně lze BSC v kontextu územní samosprávy považovat za velmi mladý manažerský nástroj, neboť průměrná doba využívání systému BSC je pět let. Téměř osmdesát procent respondentů využívá metodu BSC jako nástroj pro zlepšení strategického managementu a strategického plánování. **Výsledky průzkumu tedy potvrdily výzkumnou hypotézu**, že aplikace metody Balanced Scorecard za předpokladu respektování stanovených principů a postupů představuje využitelný nástroj strategického managementu pro územní samosprávu. Přičemž rozsah zavedení metody ukazuje, že téměř šedesát procent respondentů využívá v praxi všechny tři teoretické funkce BSC, kterými jsou měření strategické výkonnosti, vyjasnění a snadnější realizace strategie a podpora komunikace. Současně bylo také zjištěno několik zajímavých principů a postupů aplikace BSC, které jsou reflektovány v závěrečných návrzích a doporučeních.

Specifickým cílem dizertační práce bylo také posouzení možností využití metody BSC v podmínkách české územní samosprávy. Tato část výzkumu byla realizována formou strukturovaných rozhovorů s pracovníky zodpovědnými za oblast strategického plánování ve městě Pardubice a Hradec Králové. Na základě analytického rozboru strategických dokumentů obou měst a syntézy získaných názorů lze konstatovat, že **system BSC může být v konkrétních podmínkách vybraných územních samosprávných celků zaveden**. Obtížnost zavedení BSC však bude diferencována, a to jak dle výchozí kvality strategického managementu a přístupu politického a především profesionálního managementu k významu, jenž přikládá strategickému plánování, tak i dle schopnosti aktérů (lidských zdrojů) ji důsledně aplikovat v praxi. Lze však formulovat domněnku, že primárně bude úspěch zavedení BSC determinován podporou vrcholných politických a výkonných manažerů.

Závěrečná část práce poskytuje návrhy principů, postupů a nástrojů, jež povedou ke zlepšení procesu strategického managementu v kontextu české územní samosprávy. Tato část vyplývá z provedené rešerše literatury, odhalení nedostatků a „úzkých míst“ řešené problematiky a výsledků obou provedených výzkumů. Klíčovým prvkem je návrh strategického rámce, jenž může být využíván jak na úrovni obcí, tak regionů. Jádrem celého systému tvoří koncept Balanced Scorecard, který je upraven tak, aby co nejlépe vyhovoval úkolům a povinnostem, jež musí naplňovat územní samospráva. Současně jsou zde prezentovány konkrétní ukázky aplikace BSC pro město Pardubice, které poskytují

ostatním obcím a regionům inspiraci. Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že každá obec či region musí modifikovat metodiku zavádění BSC a její propojení s již existující strategií tak, aby byly akcentovány konkrétní podmínky, ve kterých se nachází.

Na základě provedené rekapitulace obsahu a výsledků dizertační práce je možné konstatovat, že hlavní cíl i specifické cíle byly splněny.

Hlavní přínosy dizertační práce

Přínosy této dizertační práce mohou být rozděleny do dvou skupin: za první přínosy pro další rozvoj vědního oboru a za druhé přínosy pro praxi. *Přínosy pro další rozvoj vědního oboru spočívají ve:*

- ✓ zpracování teoretických poznatků na základě rešerše zahraniční a domácí literatury zabývající se strategickým managementem s akcentem na manažerské nástroje pro efektivní formulaci a realizaci strategie;
- ✓ provedení kritického zhodnocení současného stavu strategického managementu a strategického plánování v soudobé veřejné správě, identifikování nedostatků a problémových míst soudobých přístupů;
- ✓ zpracování podrobné charakteristiky metody BSC v kontextu rozvoje obcí a regionů, analýza teoretických funkcí a hlavních komponent modelu BSC pro územní samosprávu;
- ✓ identifikaci klíčových přínosů BSC a hlavních bariér implementace na úrovni územní samosprávy, což ve svém důsledku přispěje k rozvoji metody BSC pro oblast veřejné správy;
- ✓ vypracování podkladového materiálu a základu pro navazující analýzy a vědeckovýzkumné využití.

Druhý soubor *přínosů se týká oblasti praxe*. Zde lze definovat zejména tyto přínosy:

- ✓ otevření diskuse nad možností využití některých inovativních přístupů a nástrojů v praxi české územní samosprávy. Dizertační práce představuje zdroj pro seznámení politiků, manažerů a úředníků územní samosprávy s vybranými moderními přístupy a nástroji managementu obcí a regionů;
- ✓ jednoznačné vymezení základních pojmů strategického managementu a plánování pro územní samosprávu, které přispějí k jejich ucelenějšímu chápání;

- ▼ ověření výzkumné hypotézy za pomoci empirických údajů může představovat impuls pro inovace v procesu strategického managementu a plánování rozvoje obcí a regionů;
- ▼ závěry z provedené nezávislé analýzy strategických dokumentů a přístupů ke strategickému rozvoji budou předány pracovníkům odboru Strategie a rozvoje města Pardubic i Hradce Králové;
- ▼ konkrétní příklady a návrhy aplikace BSC pro město Pardubice je možné využít při další aktualizaci strategického plánu. Zavedení měření výkonnosti do strategického managementu by městu poskytlo ucelený pohled na realizaci stanovených strategií;
- ▼ návrhy postupů a nástrojů pro zlepšení procesu strategického managementu mohou být vodítkem pro další municipality a regiony jakým způsobem zefektivnit a zkvalitnit oblast strategického plánování a řízení.

Společně s tím, jak budou prezentovány další příklady zavádění modelu BSC v územní samosprávě, lze za vhodný směr dalšího výzkumu v této oblasti považovat konfrontaci jednotlivých případů úspěšných a neúspěšných aplikací a pomocí abstraktního i konkrétního výzkumu se pokusit o identifikaci hlavních příčin. Související problematikou pro navazující výzkum je i hledání odpovědi na otázku, do jaké míry jsou určité obce a regiony úspěšné díky důsledné aplikaci systému BSC a do jaké míry díky kvalitě jejich existujících struktur. Zajímavé by bylo zaměřit se na postavení konceptu BSC ve vztahu k ostatním faktorům územního rozvoje.

Současně je nezbytné věnovat se novým postupům tvorby a implementace BSC. Každá metoda má své přednosti, ale i negativní aspekty. Za nejvýznamnější nedostatky klasického BSC lze dle Půčka a Šusty (2006) považovat absenci zpětných vazeb ve strategické mapě, absenci přímo vyjádřeného zpoždění mezi aktivitou a jejími výsledky a absenci negativních důsledků aktivit, popsanych ve strategické mapě. Pro odstranění těchto nedostatků vzniká v posledních pěti letech se v USA metoda Balanced Scorecard 3. generace, známá též pod názvem Dynamický Scorecard. Dynamika je v rámci této koncepce řešena pomocí zpětně vazebných smyček, které umožňují zkoumat vztahy a vlivy působící na organizaci veřejného sektoru. To vede k simulaci zásadních rozvojových procesů a tvorbu scénářů. V dynamické BSC se jedná o posun od lineárního myšlení k myšlení systémovému. Právě tato oblast by se mohla stát předmětem dalšího zkoumání.

9. Literatura

Odborné publikace

1. ADAMČÍK, S. 2000. Regionální politika a management regionů, obcí a měst. 1. vyd. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava. 133 s. ISBN 80-7078-837-0
2. ANDRISIANI P., SIMON, H., SAVAS E. 2002. *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*. 1 vyd. London: Springer. 234 s. ISBN 1402071213
3. ASKIM, J. 2004. *Performance management and organizational intelligence: Adapting the balanced scorecard in Larvik municipality*. In *International Public Management Journal*, Vol. 7, No. 3. pp.415–438
4. BALLANTINE, J. BRIGNALL, S. MODELL, S. 1998. *Performance Measurement and Management in Public Health Services: A Comparison of UK And Swedish Practice*. *Management Accounting Research*. Vol. 9. pp. 71-94
5. BERAN, V., DLASK, P. 2005. Management udržitelného rozvoje regionů, sídel a obcí. 1. vyd. Praha: Academia. 323 s. ISBN 80-200-1201-X
6. BERMAN, N. 2004. *Průvodce strategickým plánováním*. Praha: Berman Group.
7. BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. 2002. *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. 1. vyd. Praha: Karolinum. 211 s. ISBN 80-246-0384-5
8. BOWMAN, C. 1996. *Strategický management*. 1. vyd. Praha: Grada.147 s. ISBN 80-7169-230-1
9. BRUIJN, H. 2002. *Managing Performance in the public sector*. 1. vyd. London: Routledge, 129 s. ISBN 0-415-30038-X
10. BRYSON, J.M. 2003. *Strategic Planning and Management*. In. *Handbook of Public Administration*. 1. vyd. London: Ed. B. Guy Peters & Jon Pierre, Sage Publications. 604 s. ISBN 0761972242
11. BÚŠIK, J. 2006. *Regionálny manažment a marketing*. Bratislava: Ekonóm. 103 s. ISBN 80-225-2193-0
12. CONRADIE, J. 2003. *Are Performance Measurements relevant to Municipalities?* In *Accountancy SA; Mar. Accounting & Tax Periodicals*. pp.17-18
13. DRECHSLER, W. 2004. *Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity*. In *TRAMES, Journal of the Humanities and Social Science*, Vol. 8, No. 4. pp. 388–396

14. DRUCKER, P.F. 1976. *What results should you expect? A user's guide to MBO*. In *Public Administration Review*. Vol. 36. pp. 12-19
15. DRUCKER, P.F. 2004. *To nejdůležitější z Druckera v jednom svazku*. 1. vyd. Praha: Management Press. 300 s. ISBN 80-7261-066-X
16. DVOŘÁKOVÁ, P. 2006. *Využívání metody BSC v praxi veřejné správy*. In *Sborník z konference Veřejná správa 2006*. Pardubice: Univerzita Pardubice. s. 20-20. ISBN 80-7194-882-9
17. DYTRT, Z. 2006. *Dobré jméno firmy*. 1. vyd. Praha: Alfa Publishing. 137 s. ISBN 80-86851-45-1
18. FIALA, P. 2004. *Projektové řízení: modely, metody, analýzy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing. 276 s. ISBN 80-86419-24-X
19. FLYNN, N., TALBOT, C. 1996. *Strategy and strategists in UK local government*. In *Journal of management development*. Vol. 15. pp. 24-37
20. FREEMAN, R.E. 1984. *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman. 276 s. ISBN 0273019139
21. GILL, M.D. 2005. *Governing for results: a director's guide to good governance*. Victoria: Trafford. 181 s. ISBN 1-4120-4938-5
22. GRASSEOVÁ, M., DUBEC, R. 2008. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. 1. vyd. Brno: Computer Press. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7
23. GRIFFITH, J. 2003. *Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities*. In *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 62, No. 4. pp.70–79
24. HARVEY D., CREELMAN J., 2004 *Transforming public sector performance management*. In Vacek, J. *Moderní management ve veřejné správě*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. 209 s. ISBN 8070435011
25. HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál. 407 s. ISBN 80-7367-040-2
26. HO, S.K, CHAN, Y.L. 2002. *Performance measurement and the implementation of balanced scorecard in municipalities*. In *The Journal of Government Financial Management*. Vol. 51, No. 4. pp. 8-19
27. HO, S.K., KIDWELL, L. 2000. *A Survey of Management Techniques Implemented by Municipal Administrators*. In *The Government Accountants Journal*, Spring. pp. 46-53

28. HONUS, R. 2004. *Co je to benchmarking*, In. Q1 Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě. 1. vyd. Praha: MVČR. 150 s. ISBN 80-239-4099-6
29. HORVÁTH & PARTNERS. 2004. *Balanced Scorecard v praxi*. 1. vyd. Praha: Profess Consulting. 386 s. ISBN 8072590189
30. HRABÁNKOVÁ, M., VOSEJPKOVÁ, M. 2002. *Regionální management*. České Budějovice: Jihočeská univerzita. 1. vyd. 80 s. ISBN 80-7040-564-3
31. HUGHES, O. 2003. *Public management and administration: An introduction*. 3. vyd. New York: Palgrave Macmillan. 336 s. ISBN 0333961889
32. CHAN, Y-CH. 2004. *Performance Measurement and Adoption of Balance Scorecard: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada*. In *The International Journal of Public Sector Management*. Vol. 17, No. 2/3. pp. 204 – 221
33. CHRISTENSEN, T., LAEGREID, P. 1998. *Administrative Reform Policy: The Case of Norway*. In *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 64. pp. 457-475
34. JEŽEK, J. 1998. *Regionální management jako nástroj regionálního plánování*. In: *Sborník z mezinárodní konference Regio '98*. Podniky, regiony a euroregiony před vstupem ČR do EU. Plzeň: Západočeská univerzita. s. 96-100. ISBN 80-7082-489-1
35. JIRÁSEK, J. 2002. *Strategie: umění podnikatelských vítězství*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing. 189 s. ISBN 80-86419-22-3
36. JIRÁSKOVÁ, K., STRÍTESKÁ, M. 2006. *Možnosti využití inovačních přístupů při tvorbě strategických plánů měst a obcí České republiky*. In *Sborník příspěvků z konference DOCTUS 2006*. Bratislava: AT Publishing. 63 s. ISBN 80-88954-36-3
37. JOHNSON, G., SCHOLES, K. 2005. *Exploring corporate Strategy: Text and Cases*. 7. vyd. Harlow: Pearson Education, 1033 s. ISBN 0-273-68734-4
38. JOYCE, P. 1999. *Strategic management for the public services*. 1 vyd. Buckingham: Open University Press. 204 s. ISBN 0-335-20047-8
39. KADEČKA, S. 2002. *Obec jako základní územní samosprávné společenství*. In Průcha, P. *Jak řídit kraj, město, obec: rukověť územní samosprávy*. 1. díl, Právo, normotvorba, veřejný pořádek. Brno: Masarykova univerzita. 1. vyd. 126 s. ISBN 80-210-2954-4
40. KAPLAN, R., NORTON, D. 2005. *Balanced Scorecard: strategický systém měření výkonnosti podniku*. 4. vyd. Praha: Management Press. 267 s. ISBN 80-7261-124-0

41. KEŘKOVSKÝ, M., VYKEPĚL, O. 2006. *Strategické řízení: teorie pro praxi*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck. 206 s. ISBN 80-7179-453-8
42. KOPFOVÁ, A. 2006. *Strategický management ve veřejné správě*. In Sborník z mezinárodní vědecké konference „Nová teorie ekonomiky a managementu.“. Praha: VŠE. ISBN 80-245-1091-X
43. KOTEEN, J. 1997. *Strategic management in public and nonprofit organizations: managing public concerns in an era of limits*. 2 vyd. Westport, Conn.: Praeger Publishers. 382 s. ISBN 0275955311
44. LACINA, K. 2005 *Evropské systémy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice. 54 s. ISBN 80-7194-820-9
45. MACHÁČEK, J. 2004. *Koncept místního rozvoje*. In Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 4. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 447 s. ISBN 80-86473-80-5
46. MAIER, G., TÖDTLING, F. 1998. *Regionálna a urbanistická ekonomika 2: regionálny rozvoj a regionálna politika*. 1. vyd. Bratislava: Elita. 313 s. ISBN 80-8044-049-2
47. MALLYA, T. 2007. *Základy strategického řízení a rozhodování*. 1. vyd. Praha: Grada. 246 s. ISBN 978-80-247-1911-5
48. MATOUŠKOVÁ, Z., MACHÁČEK, J. POSTRÁNECKÝ J., TOTH, J. 2000. *Regionální a municipální ekonomika*, 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. 156. s. ISBN 80-245-0052-3
49. MCLAUGHLIN, K, OSBORNE, S.P. 2002. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. 1 vyd. London: Routledge. 355 s. ISBN 0415243637
50. MILESE, M.B., HUBERMAN, A.M. 1994. *Qualitative data analysis. A source book of new methods*. 2. vyd. London: Sage Publications. 352 s. ISBN 978-0803955400
51. MINTZBERG, H. 2000. *The Rise and fall of strategic planning*. New York: Pearson Education. 458 s. ISBN 9780273650379
52. MINTZBERG, H., LAMPEL J.B., QINN J.B. 2002. *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. 4. vyd. New Jersey: Prentice Hall. 489 s. ISBN 9780130479136
53. NIVEN, P. 2003. *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. 1. vyd. New Persey: Wiley. 320 s. ISBN 0471423289
54. OCHRANA, F. 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. 1. vyd. Praha: Management Press. 246 s. ISBN 80-7261-018-X

55. OCHRANA, F. 2002. *Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění*. 1 vyd. Praha: Ekopress. 216 s. ISBN 8086119513
56. OSBORNE, D., GAEBLER, T. 1992. Komentovaný výťah knihy *Reinventing Government* In Vacek J. 2006. *Moderní management ve veřejné správě*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. 209 s. ISBN 8070435011
57. OSTŘÍŽEK, J. 2007. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. 284 s. ISBN 978-80-7179-744-9
58. POSTRÁNECKÝ, J. 2006. *Principy dobré veřejné správy a reforma územní veřejné správy*. In Sborník příspěvků z konference *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita. s. 135-136. ISBN 80-210-4001-7
59. PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
60. PLANT, T. 2006. *The Performance measurement Paradox in Local Government management*. In PM. *Public Management*; May. Vol. 88, No. 4. pp.16-20.
61. PORTER, M. 1994. *Konkurenční strategie: metody pro analýzu odvětví a konkurentů*. Praha: Victoria Publishing. 403 s. ISBN 80-85605-11-2
62. PŮČEK, M., KOCOUREK, S. 2005. *Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů*. 1 vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 104 s. ISBN 80-239-6154-3
63. PŮČEK, M., ŠUSTA, M. 2006. *Aplikace metody Balanced Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru*. 1 vyd. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti. 144 s. ISBN 80-02-01861-3
64. REKTOŘÍK, J. 2002. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Ekopress. 264 s. ISBN 80-86119-60-2
65. REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. 2003. *Obecná část vzdělávání vedoucích úředníků ÚSC*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita. 153 s. ISBN 80-210-3278-2
66. SCHENDEL, D.E. 1994. *Introduction to the summer 1994 special issue - strategy: search for new paradigm*. In *Strategic management Journal*. Vol. 15. pp. 0-2
67. SEDLÁČKOVÁ, H. BUCHTA, K. 2006. *Strategická analýza*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck. 121 s. ISBN 80-7179-367-1
68. SOLAŘ, J., BARTOŠ, V. 2006. *Rozbor výkonnosti firmy*. Brno: Akademické nakladatelství Cerm. 162 s. ISBN 80-214-3325-9-6

69. ŠKARABELOVÁ, S. 2002. *Nové trendy v řízení organizací veřejné správy*. In Rektořík, J., Šelešovský, J. *Jak řídit kraj, město a obec: Rukověť územní samosprávy*. IV. díl, Strategie komunikace řízení. Brno: Masarykova univerzita. s. 33 - 34.
70. THOMPSON, A.A., STRICKLAND, A.J. 2003. *Strategic management: Concepts and Cases*. 13 vyd. New York: McGraw-Hill Companies. 787 s. ISBN 0071121323
71. VACEK, J. 2006. *Moderní management ve veřejné správě*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. 209 s. ISBN 8070435011
72. VACÍK, E. 2006. *Význam strategického řízení pro organizace veřejné správy*. In Vacek, J. *Moderní management ve veřejné správě*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. 209 s. ISBN 8070435011
73. VEBER, J. 2000. *Management: základy, prosperita, globalizace*. 1 vyd. Praha: Management Press. 700 s. ISBN 80-7261-029-5
74. VYSUŠIL, J. 2004. *Metoda Balanced Scorecard v souvislostech: implementace a úspěšná realizace v řízení podniku*. 1. vyd. Praha: Profess Consulting. 120 s. ISBN 80-7259-005-7
75. WISNIEWSKI, M., OLAFSON, S. 2004. *Developing balanced scorecard in local authorities: a comparison of experience*. In *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 53, No. 7. pp. 602-610
76. WOKOUN, R., MATES, P. 2006. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 351 s. ISBN 8072015478
77. WORLD BANK. 1989 *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington: World Bank. 300 s. ISBN 0-8213-1349-5
78. WORLD BANK. 1996. *From Plan to Market, World Development Report*. New York: Oxford University Press. 250 s. ISBN 978 -0195211085
79. WRIGHT, G., NEMEC, J. 2003. *Management veřejné správy: teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: Ekopress. 419 s. ISBN 80-86119-70-X

Elektronické dokumenty

80. BALANCED SCORECARD INSTITUTE. *Building & Implementing a Balanced Scorecard: Nine Steps to Success* [online]. [cit. 3. června 2007]. Dostupné na WWW: <<http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/TheNineStepstoSuccess/tabid/58/Default.aspx>>
81. EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. 2002. *The Common Assessment Framework* [online]. [cit. 3. června 2007]. Dostupné z WWW: <http://www.eipa.eu/CAF/Brochure/CAF2002_Eng.pdf>
82. KEKKONEN, S. 2005. *Vyvážený úspěch: nový model strategického řízení – finský přístup* [online]. [cit. 10. října 2006]. Dostupné z WWW: <aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/moderniz/od_moder/uspech.doc>
83. KOMISE O GLOBÁLNÍ SPRÁVĚ OSN. “*Good Governance*” and the MDGs: *Contradictory or Complementary?* [online]. [cit. 15. ledna 2007]. Dostupné z WWW: <<http://www.globalpolicy.org/soecon/develop/2004/1012goodgovernance.htm>>
84. KOZÁKOVÁ S. 2007. *New Public Management - alternativa řízení veřejné správy* [online]. [cit. 5. března 2008]. Dostupné z WWW: <<http://www.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html>>
85. KUTSCHERAUER, A. a kol. 2006. *Regionální a municipální management* (Souhrnná výzkumná zpráva) [online]. DHV CR, Ostrava: VŠB – TU. [cit. 1. května. 2008] Dostupné z WWW: <http://home1.vsb.cz/~tvr12/PUBLIKACE/2006/2006_Rizeni_regionalni_a_mistni_spravy.pdf>
86. LONG-TERM COUNCIL COMMUNITY PLAN 2006-16. *How the council works* [online]. [cit. 18. dubna. 2008] Dostupné z WWW: <<http://www.ccc.govt.nz/LTCCP/2006-16/Volume1.asp>>
87. MÄÄTTÄ, S., OJALA, T. A 1999. *Challenge for Balanced Success in the Public Sector. Towards More Proactive Strategic Management* [online]. [cit. 23. ledna 2007]. Dostupné z WWW: <<http://www.rk.ee/foorum/files/final251099.pdf>>
88. MIYAKE, D. 2002. *Implementing Strategy with the Balanced Scorecard: An Introduction to the Strategy-Focused Organization* [online]. DM Review Magazine, October. [cit. 25. února 2008]. Dostupné z WWW: <<http://www.dmreview.com/issues/20021001/5788-1.html>>

89. NIVEN. 1999. *Cascading the Balanced Scorecard: a case study on Nova Scotia Power, Inc* [online]. [cit. 24. května 2008] Dostupné z WWW: <<http://www.scribd.com/doc/3489336/Cascading-the-Balanced-Scorecard-A-Case-Study-on-Nova-Scotia-Power>>
90. PM2. *Performance Measurement & Management – Solutions* [online]. [cit. 5. dubna 2008]. Dostupné z WWW: <http://www.pm2.ca/Solutions_Strategy_RapidScorecard.htm>
91. ROHM, H. 2002. *Building and Implementing A Balanced Scorecard: Nine Steps to Success* [online]. [cit. 25. října 2006]. Dostupné z WWW: <<http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/TheNineStepstoSuccess/tabid/58/Default.aspx>>
92. RUMPEL, P. 2002. *Městský marketing jako koncept rozvoje města* [online]. Veřejná správa, č. 29 [cit. 2. června 2008]. Dostupné z WWW: <<http://web.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0029/pril.html>>
93. UNESCAP. *What is good governance?* [online]. [cit. 15. ledna 2008]. Dostupné z WWW: <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>

Právní normy

94. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.
95. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění.
96. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, v platném znění.
97. Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění.
98. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění.
99. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, v platném znění.

10. Přílohy

Seznam příloh

Příloha A – Seznam respondentů

Příloha B – Dotazník

Příloha C – Terénní výzkum formou řízených rozhovorů

Příloha D – Příklad popisu měřítka Index spokojenosti zaměstnanců pro úroveň města

Příloha E – Metoda Logického rámce

Příloha A – Seznam respondentů

ČÍSLO	MĚSTO/REGION	ZEMĚ
1	Antwerpen	Belgie
2	Austin city	USA
3	Bankstown	Austrálie
4	Brisbane	Austrálie
5	Calbayog City	Filipíny
6	Cape town	Jihoafrická republika
7	Cebu city	Filipíny
8	City of Columbus	USA
9	Dayton	USA
10	Dublin City	Irsko
11	Dundee	Velká Británie
12	Edinburgh	Velká Británie
13	Espoo	Finsko
14	Fairfax County	USA
15	Forssa	Finsko
16	Gotebork	Švédsko
17	Grande Prairie	Kanada
18	Helsinki	Finsko
19	Charlotte	USA
20	Christchurch	Nový Zéland
21	Chula Vista	USA
22	Imatra	Finsko
23	Johannesburg	Jižní Afrika
24	Jyväskylä	Finsko
25	Kajaani	Finsko
26	Kansas	USA
27	Kingston	Kanada
28	Kuopio	Finsko
29	Lahti	Finsko
30	Lappeenranta	Finsko
31	Lelystad	Nizozemí
32	Mecklenburg County	USA
33	Miami Beach	USA
34	Mikkeli	Finsko
35	Naperville	USA
36	Newport	Velká Británie
37	Olathe	USA
38	Oulu	Finsko
39	Palo Alto	USA

ČÍSLO	MĚSTO/REGION	ZEMĚ
40	Peterborough	Kanada
41	Pori	Finsko
42	Port Alberni	Kanada
43	Portland	USA
44	Rauma	Finsko
45	Rockwall	USA
46	Reykjavik	Island
47	Salford	Velká Británie
48	Salt Lake City	USA
49	San Diego County	USA
50	Seattle	USA
51	Skelleftea	Švédsko
52	St. Charles	USA
53	Tampere	Finsko
54	Thuringowa City	Austrálie
55	Tremonton	USA
56	Turku	Finsko
57	Vantaa	Finsko
58	Vienna	Rakousko
59	West de Moines	USA
60	Wichita	USA

Příloha B – Dotazník

No:

--	--	--

Please complete the following details:

Name of the City		
State, Country		
Position of the respondent	<input type="checkbox"/>	Mayor
	<input type="checkbox"/>	City Manager
	<input type="checkbox"/>	Officer in charge of BSC
Contact Person (Name, Surname, Email)		
City Population		

Please mark the chosen answer with a cross.

I. BALANCED SCORECARD METHOD (BSC)

1. What reasons contributed to the decision to implement the BSC method in your municipality/city?	
<input type="checkbox"/>	Financial - cost cuttings in strategic planning
<input type="checkbox"/>	Necessity to improve strategic management and strategic planning
<input type="checkbox"/>	Best practice of other cities with this method
<input type="checkbox"/>	Other: _____

2. According to your opinion, what preconditions should the city/municipality meet to be able to implement the BSC method?

3. How long has your city/municipality applied the BSC method? (in years)	
Since (year):	
To (year): <i>(Fill in only if you stopped using the BSC method)</i> →	What other method do you currently use?

4. To what extent did you implement the BSC method:	
<input type="checkbox"/>	BSC of the city only (top level BSC)
<input type="checkbox"/>	BSC of the city and the municipal authority
<input type="checkbox"/>	BSC of the city, authority, and further subdivided (cascaded) into lower levels and individuals

Note: If you answered a) or b) in this question, please do not fill in the following question.

5. Did you interconnect the „individual scorecards“ with the remuneration policy?	
<input type="checkbox"/>	Yes
<input type="checkbox"/>	No

6. Did you hire consultants to initially implement the BSC method?	
<input type="checkbox"/>	Yes
<input type="checkbox"/>	No

7. Do you use any particular methodology during the creation and implementation of the method?	
<input type="checkbox"/>	Yes
	Please specify the methodology:
<input type="checkbox"/>	No

8. After the implementation of the BSC method in your organisation, the costs of the strategic planning:		
<input type="checkbox"/>	Increased	In percent %:
<input type="checkbox"/>	Decreased	In percent %:
<input type="checkbox"/>	Remained equal	
<input type="checkbox"/>	Is not known	

9. The number of employees involved in the strategic planning in your organisation after the implementation of the BSC has:		
<input type="checkbox"/>	Increased	In percent %:
<input type="checkbox"/>	Decreased	In percent %:
<input type="checkbox"/>	Unchanged	
<input type="checkbox"/>	Is not known	

II. BUILDING THE BALANCED SCORECARD FOR CITY

10. Do you use a classical structure of the BSC method – four basic strategic perspectives: customer (citizen), financial, learning and growth, internal process?	
<input type="checkbox"/>	Yes
<input type="checkbox"/>	No
	Please point out what other perspectives you use:

Note: If you answered NO in this question, please fill in the following questions no.11 – no.14 perspectives names that you use.

11. What relevant (key) measures do you use for the customer (citizen) perspective? Eventually please fill in the name of the perspective you use:	
<i>Lag indicators:</i>	<i>Lead indicators:</i>

12. What relevant (key) measures do you use for the financial perspective? Eventually please fill in the name of the perspective you use:	
<i>Lag indicators:</i>	<i>Lead indicators:</i>

13. What relevant (key) measures do you use for the learning and growth perspective? Eventually please fill in the name of the perspective you use:	
<i>Lag indicators:</i>	<i>Lead indicators:</i>

14. What relevant (key) measures do you use for the internal process perspective? Eventually please fill in the name of the perspective you use:	
<i>Lag indicators:</i>	<i>Lead indicators:</i>

15. How many measures in total do you use for your city BCS?

III. IMPLEMENTING THE BALANCED SCORECARD FOR CITY

16. What other modern method does your organization use?			
<input type="checkbox"/>	CAF model	<input type="checkbox"/>	Controlling
<input type="checkbox"/>	Model excellence EFQM	<input type="checkbox"/>	Benchmarking
<input type="checkbox"/>	Quality system ISO 9001 or 14001	<input type="checkbox"/>	Local Agenda 21
<input type="checkbox"/>	Public private partnership	<input type="checkbox"/>	Other:

17. While implementing the BSC method, do you use any special software?		
<input type="checkbox"/>	Yes	Please specify:
<input type="checkbox"/>	No	
How big was your implementation team?		
How long took the implementation period of the BSC method?		

18. Where do you see the key benefits of the BSC method in your organisation? <i>(please asses every line of the table and mark with numbers 1-5, whereas 1 = absolutely insignificant, 5 =absolutely significant)</i>					
	1	2	3	4	5
a) Clearer and visible vision and strategy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) More strategies put into action	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Balances financial and non-financial measures, lag and lead indicators – increase performance of the organization	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Improve communication within the organization	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Improve alignment among individual goals and the organization's goals and strategies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Resource allocations based on performance – more financially efficient organization	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Facilitate feedback	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Basis for benchmarking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) More opportunities for innovation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Other:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Identify the most challenging barriers during implementation of the BSC method: <i>(please asses every line of the table and mark with numbers 1-5, whereas 1 = absolutely insignificant, 5 =absolutely significant)</i>					
	1	2	3	4	5
a) Weak political support	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) High Level of Employee Commitment and Understanding	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Identifying relevant (key) measures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Non executed (unrealizable) vision and strategy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Inaccurate analysis of customers expectations or financial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Strategy is not connected with the resources allocation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Create fear: raises visibility, accountability and transparency	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) BSC method is demanding from the sources point of view	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Difficult training of BSC team	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Other:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Are you satisfied with the outcomes of BSC usage in your organization?	
<input type="checkbox"/>	Definitely yes
<input type="checkbox"/>	Rather yes
<input type="checkbox"/>	Neither satisfied nor dissatisfied
<input type="checkbox"/>	Rather no
<input type="checkbox"/>	Definitely no
Do you have any suggestions for the improvement of current BSC approaches?	

Příloha C - Terénní výzkum formou řízených rozhovorů

Aktuální stav strategického plánování

1. Jaké je organizačně zajištěna oblast strategického plánování ve vaší organizaci? Kolik pracovníků se věnuje strategickému plánování a kdo je za tuto oblast zodpovědný?
2. Spolupracujete na tvorbě strategického plánu s externí firmou? Jak je tato spolupráce organizována?
3. Je ve strategickém plánu specifikováno poslání, hodnoty a vize organizace?
4. Dle vašeho názoru panuje ve vaší organizaci jednotné chápání pojmů strategického managementu?
5. Jak byly zpracovány strategické analýzy (SWOT analýza, image analýza, analýza názorů občanů, průzkumy veřejného mínění, analýzy vnitřního prostředí), které slouží k identifikaci priorit rozvoje?
6. Provádíte analýzy stakeholderů. Identifikovali jste klíčové stakeholdery (sestavili hierarchii stakeholders)?
7. Jakým způsobem veřejnost participovala na přípravě vize a strategických cílů.
8. Řekl byste, že je nízká ochota občanů v ČR prosazovat svůj vlastní zájem prostřednictvím aktivity v určitých veřejných diskusích.
9. Jsou ve vašem strategickém plánu vyjasněny priority?
10. Je ve vašem strategickém plánu určena hierarchizace strategických cílů (strategický cíl, specifický cíl, operační cíl)?
11. Jsou stanovené strategické cíle měřitelné?
12. Je strategický plán propojen s alokací zdrojů (s tvorbou a rozvojem rozpočtu)?
13. Byla nějakým způsobem přizpůsobena strategickému plánu organizační struktura a procesy činností samosprávy?
14. Jakým způsobem je hodnocena realizace uvedených strategií?
15. Jakým způsobem komunikujete výsledky strategického rozvoje – s politiky, s veřejností, atd.? Je strategické plánování součástí výroční zprávy?
16. V čem spatřuje úskalí (problematická místa) současného přístupu ke strategickému plánování?

Splnění předpokladů a ověření možností pro zavedení BSC

17. Jakým způsobem je ve vaší organizaci zjištěno komplexní porozumění strategickým cílům a zamýšleným strategiím.

18. Myslíte si, že zavádění inovativních přístupů má ve vaší organizaci podporu volených představitelů a výkonných top managerů?
19. Jaké inovativní metody a přístupy již používáte?
20. Uplatňujete řízení kvality a výkonnosti? Máte nějaké zkušenosti s měřením a řízením výkonnosti?
21. Existuje ve vaší organizaci počítačový systém pro sběr, analýzu a vyhodnocení dat.
22. Provádíte srovnání s jinými organizacemi obdobného poslání (benchmarking)?
23. Má organizace jasno v procesech? Jsou stanoveny hlavní (klíčové) procesy? Je organizace procesně řízena?
24. Existuje koncepce modernizace správy ve městě, např. koncepce vzdělávání pracovníků, reorganizace úřadu, vnitřní personální politika atd.?
25. Znáte metodu Balanced Scorecard? Víte, jaké možnosti poskytuje územní samosprávě?
26. Jaký je Váš názor na její zavedení jako strategického systému řízení?
27. Používáte některá měřítka z uvedených tabulek? Např. spokojenost občanů, atd.
28. V čem spatřujete největší bariéry zavedení metody BSC.

Příloha D - Příklad popisu měřítka Index spokojenosti zaměstnanců pro úroveň města

Perspektiva	Kvalifikace, regenerace, zaměstnanci	
Strategické téma	Motivování zaměstnanci a kultura výkonové organizace	
Název indikátoru	Spokojenost zaměstnanců úřadu	
Měřítko	Index spokojenosti zaměstnanců	
Správce měřítka za BSC města	Vedoucí odboru kanceláře magistrátu	
Aktuální hodnota roku 2008	2,85	
Hodnota pro rok 2009	Plán	skutečnost
	2,6	
Cílová hodnota pro r. 2010	Plán	skutečnost
	2,5	
<p>Popis měřítka</p> <p>Měřítko index spokojenosti zaměstnanců je zaměřeno na poznání vnitřního prostředí organizace, na poznání postojů a názorů zaměstnanců a měření jejich spokojenosti. Spokojení zaměstnanci jsou základní podmínkou pro zlepšování kvality, výkonnosti, zvyšování odpovědnosti a motivace.</p> <p>Index udává číselné vyjádření míry spokojenosti zaměstnanců organizace na následující oblasti:</p> <p>1. celková spokojenost s městem Pardubice jako zaměstnavatelem, 2. spokojenost s obsahem práce, 3. stupeň podpory od nadřízených, 4. komunikace a vztahy v organizaci, 5. perspektiva osobního růstu a seberealizace, 6. klima podporující tvořivost a iniciativnost, 7. hodnocení pracovního výkonu a platové podmínky, 8. přístup k informacím umožňující efektivní výkon práce, 9. kultura organizace.</p> <p>Měřítko ovlivňuje</p> <p>Měřítko je ovlivněno mírou pravdivosti odpovědí respondentů na jednotlivé otázky</p> <p>Výpočet měřítka</p> <p>Anonymní dotazníkové šetření spokojenosti zaměstnanců, vyhodnocuje se míra spokojenosti s výše uvedenými oblastmi za úřad jako celek.</p> <p>Index spokojenosti je aritmetickým průměrem všech známek. 5 – velmi spokojen, 4 – spíše spokojen, 3 – ani spokojen, ani nespokojen 2 – spíše nespokojen, 1 – jednoznačně nespokojen</p> <p>Výstup měřítka</p> <p>Výstupem průzkumu spokojenosti je plošný popis faktorů spokojenosti a vyprofilovaných rozdílů mezi jednotlivými skupinami (diferenciace podle pohlaví, věku, doby působení ve společnosti, pozice).</p> <p>Perioda vyhodnocování jedenkrát ročně</p>		

Příloha E – Metoda Logického rámce

Logický rámec – projekt : (název)		Název programu:	(název)
Předkladatel projektu: (název)		Celkové náklady projektu (cena)	Celkové přijatelné náklady (cena)
Sloupec Intervenční (strom cílů)	Sloupec – Objektivně ověřitelné ukazatele	Sloupec – Zdroje informací k ověření	Sloupec – vnější Předpoklady /Rizika
Hlavní cíl(e) Ø Důvod realizace Ø Specifické cíle dané priority v programovém dokumentu	Měřitelné indikátory na úrovni hlavních cílů (počet, délka, obsah....) Způsoby, kterými lze měřit splnění cíle.	Kde se dají získat informace o objektivně ověřitelných ukazatelích (krajské statistiky, monitorovací zprávy, statistiky ÚP).	
Účel projektu Ø Změna, kterou chceme dosáhnout projektem Ø Jaké jsou operační cíle opatření, kterých bude projektem dosaženo	Měřitelné indikátory na úrovni výsledků – konkrétní hodnoty jednotlivých cílů projektu (počet, délka, obsah....) Způsoby, kterými lze měřit splnění účelu.	Kde se dají získat informace o objektivně ověřitelných ukazatelích (monitorovací zprávy, statistiky obce, vlastní projekt)	Nezbytné vnější podmínky pro dosažení hlavního cíle mimo naši odpovědnost (zájem o danou aktivitu, volné pracovní síly)
Výstupy projektu Ø Nezbytné k naplnění účelu projektu Ø Co bude konkrétním výstupem projektu (co se postaví, opraví, nakoupí) Ø Co bylo vytvořeno 1. 2. 3.	Měřitelné indikátory na úrovni výstupů nezbytné pro zabezpečení účelu (počet, délka, obsah....) Způsoby, kterými lze měřit dosažení výstupů.	Kde se dají získat informace o objektivně ověřitelných ukazatelích (monitorovací zprávy, statistiky obce, vlastní projekt)	Předpoklady a rizika na úrovni výstupů podmiňující dosažení účelu (průběh realizace, finanční zdroje, dodavatel)
Aktivity projektu Ø Ke každému výstupu Ø Jednotlivé činnosti, které jsou předmětem předkládaného projektu (logická a časová posloupnost) Ø Jak bude projekt realizován 1. 1. ... 2... 3...	Výčet měřitelných vstupů nezbytných pro zabezpečení aktivit projektu (finanční zdroje, dokumentace, povolení, materiál, energie....) Jaký typ zdrojů projekt vyžaduje.	Časový rámec aktivit Ke každé aktivitě se uvede časový údaj, kdy daná aktivita bude realizována. (10/2003)	Předpoklady a rizika na úrovni vstupů (zajištění fin. zdrojů, vybrání kvalitního dodavatele..)
			Předběžné podmínky vnější i vnitřní předběžné podmínky (vyhlášení programu, vydání stavebního povolení, schválení zastupitelstvem....)

Zdroj: Společný regionální operační program. *Metodika zpracování Logického rámce verze 1.2* [cit. 3. března 2008]. Dostupné online: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/srop/metodika-zpracovani-logickeho-ramce>>