

OBSAH

Úvod.....	11
1. Pojetí a pojmové vymezení veřejné správy	12
1.1. Klasifikace správy	12
1.1.1. Správa v obecném slova smyslu.....	12
1.1.2. Veřejná správa a její druhy	14
1.1.3. Charakter, úkoly a funkce veřejné správy v demokratickém státě	14
1.1.4. Veřejná správa ve smyslu materiálním a formálním.....	15
1.2. Správa, veřejná správa, řízení, management	16
2. Management veřejné správy	20
2.1. Základní pojmy	20
2.2. Příčiny aplikace zásad managementu ve veřejné správě	21
2.3. Rozdíly v managementu ve veřejném a soukromém sektoru	24
2.4. Role a funkce manažera ve veřejné správě	25
2.4.1. Typy manažerů na základě historické zkušenosti	27
2.4.2. Funkce manažera.....	28
2.5. Limity managementu ve veřejné správě.....	30
2.6. New Public management	32
2.6.1. Koncept New Public Managementu	33
2.6.2. Cíle a prostředky NPM.....	34
2.6.3. Nutné a volitelné podmínky New Public Managementu	36
2.6.4. Přínos New Public Managementu	37
3. Strategický management.....	39
3.1. Co je to strategický management?.....	39
3.2. Strategický management ve veřejném sektoru	40
3.3. Strategický management a strategické rozhodování na úrovni místní veřejné správy	40
3.3.1. Definování strategie místní samosprávy	42
3.3.2. Základní principy strategického managementu.....	42
3.4. Strategické plánování na úrovni místní samosprávy.....	45
3.4.1. Proces strategického plánování	46
3.4.2. Strategická analýza.....	46
3.4.3. SWOT analýza	48

3.4.4.	BALANCED SCORECARD (Metoda vyvážených ukazatelů)	51
3.4.5.	ISO normy.....	54
3.4.6.	Model TQM – Komplexní řízení kvality	55
3.4.7.	Model CAF – Společný hodnotící rámec.....	57
3.4.8.	BENCHMARKING	68
3.4.9.	Strategický výběr.....	75
3.4.10.	Implementace strategie.....	75
3.4.11.	Monitorování	76
3.4.12.	Strategické plánování na místní úrovni	78
4.	Management finančních zdrojů jako nástroj strategického plánování	80
4.1.	Rozpočet – charakteristika a funkce.....	81
4.2.	Současné trendy finančního hospodaření ve veřejném sektoru	82
4.2.1.	Programové rozpočtování.....	82
4.2.2.	Implementace nákladových středisek.....	85
4.2.3.	Financování na základě výkonnosti.....	87
4.3.	Průhlednost veřejných financí.....	90
4.4.	Efektivnost rozpočtů	91
4.5.	Řízení lidských zdrojů jako nástroj strategického plánování.....	92
4.5.1.	Management na základě stanovení cílů – MBO	93
4.5.2.	Kroužky kvality.....	95
5.	Management v obecní samosprávě.....	97
5.1.	Strategický plán rozvoje obce	97
5.2.	Analýza vnějších i vnitřních faktorů rozvoje obcí.....	98
5.3.	Nové metody řízení.....	100
	Závěr	103
	Literatura.....	103
	Seznam ilustrací a tabulek	106
	Seznam příloh	106

ÚVOD

Návrh koncepce reformy veřejné správy z počátku roku 1999 konstatuje, že mezi nejzanedbanější prvky systému veřejné správy České republiky patří její řízení. Na rozdíl od podnikové sféry, řízení ve veřejné správě ustrnulo na úrovni tradičních forem, metod a nástrojů tak, jak se vyvinuly do poloviny dvacátého století. Tým materiál upozorňuje na zatím nedostatečný zájem řídicích pracovníků veřejné správy o moderní manažerské metody a nástroje, o informace nezbytné pro koncepční a strategickou práci.

Proces reformy veřejné správy a její následné modernizace je spojen se zvyšováním kvality ve státní správě i samosprávě. K významným požadavkům reformních procesů patří optimalizace, efektivnost a hospodárnost veřejné správy, což přímo souvisí se zvyšováním kvality výkonu veřejné správy, včetně řízení. Jedním z příznačných rysů soudobé veřejné správy jako celku je zvýšený důraz přikládáný potřebě aplikovat určité zásady managementu v řízení veřejné správy.

Nastaly významné změny v představě, jakým způsobem by měli fungovat manažeři ve veřejné správě. Nastala změna ve vnímání, co by měla vláda dělat a v důsledku toho, jak by měl manažer ve veřejné správě pracovat. Jde o to, aby manažeři reformující se české veřejné správy znali podstatu, pravidla užívání a přednosti a nedostatky jednotlivých manažerských metod a technik. Jde také o to, aby změnili i postoje (přístupy) k výkonu základních manažerských funkcí, aby v práci s manažerskými technikami získali v manažerských přípravách aspoň tzv. rané dovednosti a ty mohli dále rozvíjet.

Cílem této diplomové práce, jak již naznačuje její název, je přiblížení současných manažerských metod využívaných veřejnou správou i metod méně známých, které pomáhají při řízení a vedení orgánů veřejné správy. Jednotlivé metody a způsoby vedení a řízení mohou nastartovat nový přístup k práci a objevit nový úhel pohledu na její hodnocení. Popisované metody jsou určitými možnostmi, jak dosáhnout vyšší efektivity při řízení a hodnocení veřejného sektoru.

1. POJETÍ A POJMOVÉ VYMEZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

V historii studia fenoménu správy je možno zaznamenat velké množství pokusů správu nejen popsat, ale i definovat. Veřejná správa však není totožná se správou v obecném významu, která zahrnuje činnosti směřující nikoliv jen k plnění cílů veřejných, ale i soukromých.¹

1.1. Klasifikace správy

1.1.1. Správa v obecném slova smyslu

Aby bylo dobře rozumět celému kontextu této práce, je třeba na úvod vyložit řadu pojmů. Začneme pojmem zcela základním - správa v obecném slova smyslu. Chápeme jím lidskou či společenskou činnost, vykonávanou za jistým účelem, pro dosažení určitého dopředu stanoveného cíle. Jak tedy z uvedené formulace plyne, jde o činnost značně různorodou, která v sobě může zahrnovat množství rozličných odvětví. Právě na základě odvětví, jimiž se zabývá, bývá pak správa dělena např. na správu dopravy, stavební, kultury, obrany, vnitřní, školství, zemědělství atd.

Bylo již řečeno, že je správa činností účelovou. Povaha účelu a cíle pak udává, zda jde o **správu soukromou**, nebo **veřejnou**, nezřídka je možné se setkat se správní činností nevyhraněné, spíše smíšené povahy - hranice mezi soukromým a veřejným cílem nemusí být vždy zcela ostrá a patrná nejen pro laika, ale i pro odbornou veřejnost, právníky nevyjímaje.

Samotná správní činnost je činností soustavnou, plánovitou, záměrnou, zpravidla též vykonávanou subjekty pravidelně, nebo nepřetržitě, podle daných pravidel. Obecně vzato lze říci, že žádná univerzální definice, která by chtěla obsah pojmu správa a správní činnost vyložit, prakticky neexistuje. Domnívám se, že nejlépe tento institut vystihuje tzv. negativní vymezení pojmu správa (někdy též nazývané negativní právní definicí), které se nejčastěji používá v souvislosti se správou veřejnou. Podstatou tohoto vymezení je poukázání na fakt, že **správa se jako lidská činnost výrazně liší od zákonodárství, soudnictví a vlastně i vlády.**²

¹ Hendrych D., Správní věda: teorie veřejné správy, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3

„Základním kritériem členění správy v obecném pojetí je to, zda jde o **správu veřejných záležitostí nebo záležitostí soukromých**. Zatímco v dřívější nauce bylo možno rozdíly mezi správou veřejnou a správou soukromou vyjádřit alespoň uspokojivě, v současné době se to zdá téměř nemožné. Přispívá k tomu rozšíření i neurčitost veřejného zájmu a v důsledku toho též rozmnožování služeb veřejnosti a to nejen subjekty veřejného práva (stát, obce apod.), ale i subjekty práva soukromého (obecně prospěšnými společnostmi, nadacemi apod.). Nicméně je třeba uvést alespoň základní aspekty rozlišování veřejné a soukromé správy.

Z věcného hlediska spočívá rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou jednak v **míře právní vázanosti, jednak v cíli**, který soukromá nebo veřejná správa sleduje. U soukromé správy se tradičně vychází z předpokladu, že její nositel je volný ve svém jednání, neboť právní řád jej váže pouze negativně - vymezuje mu jen rámec jednání. Naproti tomu **veřejná správa je právním řádem vázána nejen negativně, ale i pozitivně stanovením působnosti a pravomoci každému jejímu vykonavateli zvláště**, popř. druhově stejné skupině vykonavatelů (např. všem krajským úřadům). Rozdíly spočívají dále v tom, že soukromá organizace si určuje své cíle a úkoly i metody potřebné k dosažení cílů sama, zatímco veřejná organizace je povinna vykonávat úkoly stanovené v zákonech a jiných právních předpisech nebo na základě usnesení zastupitelských sborů či nadřízených orgánů. Proto má také veřejná správa relativně malý prostor pro změnu základních úkolů. Rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou se spatřují i v tom, že správní úřady, orgány, jakož i veřejnoprávní organizace mají při výkonu některých základních veřejných služeb monopolní postavení.“³

„Další odlišnost mezi správou soukromou a správou veřejnou spočívá v samotných subjektech, jež správní činnost vykonávají. V rámci správy soukromé jde o osoby se soukromoprávním postavením, tedy fyzické a právnické osoby, **správu veřejnou zajišťují veřejnoprávní subjekty**, kterými je třeba rozumět především stát a státní orgány, veřejnoprávní korporace, ale rovněž další soukromoprávní osoby, jimž je výkon veřejné správy státem svěřen.“⁴

² <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0023/pril.html>

³ Hendrych D., Správní věda: teorie veřejné správy, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3, str. 12 - 13

⁴ <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0023/pril.html>

Uvedené rozdíly nejsou a ani nemohou být absolutizovány. V souvislosti s novými tendencemi se stále mění okruh věcí spadajících do oblastí veřejných a soukromých cílů. Zejména u samosprávných korporací, tedy obcí a krajů, je zřetelnost hranice veřejné versus soukromé velmi malá. Uplatňování postupů vlastních managementu, prosazovaných i ve veřejné správě, je mimo jiné spojování s relativní volností jednat do jaké míry je to možné ve výkonu veřejné správy, zůstává velkým problémem, jehož řešení je stále otevřené.

1.1.2. Veřejná správa a její druhy

„V souvislosti s výkladem pojmů a objasňováním veřejnosprávní činnosti je důležité zmínit její kořeny. Veřejná správa vychází z několika **principů**: zejména principu **ústavnosti, zákonnosti a legitimacy**. To znamená, že při výkonu veřejné správy je třeba se řídit a vycházet z Ústavy České republiky a dalších ústavních zákonů a dodržovat veškeré zákony v daném čase na našem území platné a účinné. V neposlední řadě je k řádnému výkonu veřejné správy zapotřebí, aby subjekty byly k takové činnosti oprávněny. Nejsou to ovšem pouze principy výše zmiňované, které musí dobrá správa respektovat. Je tu celá řada dalších zásad, zcela nezbytných pro zajištění optimálního stavu veřejné správy: např. zásada **spolehlivosti a předvídatelnosti** ve veřejné správě, zásada **transparentnosti a otevřenosti**, zásada **odpovědnosti konkrétních osob**, zásada **co nejvyšší míry efektivity a účinnosti**, zásada **informovanosti**, zásada **proporcionality**, zásada **právnosti, rovnosti** před správními úřady, **obrany** před nesprávným rozhodnutím atp.

V teorii i praxi se běžně užívá členění veřejné správy podle jejich vykonavatelů. Charakter subjektů správní činnosti ve veřejném zájmu je velmi rozličný, při výkonu lze vyzorovat dvě základní složky. Je to správa vykonávaná státem a státními orgány, obecně označovaná pojmem **státní správa**, a její protějšek, tedy správa vykonávaná ostatními subjekty odlišnými od státu, pro niž se vžil pojem **samospráva**.“⁵

1.1.3. Charakter, úkoly a funkce veřejné správy v demokratickém státě

Veřejná správa je svým charakterem zcela specifickou činností, jež se odlišuje od ostatních činností spojených s výkonem veřejné moci. Jak bylo řečeno již dříve, hovoříme v této souvislosti o tzv. **negativním vymezení správní činnosti**. Jeho podstatou je hledání a popisování institutů, jimiž se

⁵ <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0023/pril.html>

správní činnost odlišuje od zákonodárství, soudnictví, vlády a naopak, čím se tyto tři projevy dělby veřejné moci liší od správy.

S novými trendy a tendencí rozšiřovat veřejnou správu na další oblasti se objevují originální názory na vztah **moci výkonné** a veřejné správy. Správní činnost je činností výkonného charakteru, a proto je poměrně správná i úvaha o tom, že moc výkonná zastoupená podle Ústavy České republiky vládou, jako vrcholným orgánem, je ve vztahu k veřejné správě činností nadřazenou a řídicí, která spočívá v organizaci úkolů a zajišťování vedení včetně metodické a jiné pomoci. Je ale nutno dodat, že vláda není bezvýhradně nadřazena všem oblastem výkonu veřejné správy, ale pouze těm, ve kterých lze hovořit o státní správě. V ostatních oblastech má vláda pouze dílčí pravomoci omezené právním řádem.

Úkoly veřejné správy jsou značně proměnné v závislosti na čase a také na prostoru. Podle charakteru plněných úkolů spadá činnost veřejné správy do resortů. Do velké míry souvisí pojem úkol s pojmem **veřejné blaho, veřejný zájem**. Hlavním cílem veřejné správy je totiž pečovat o blaho občanů a zajišťovat plnění veřejných úkolů tam, kde chybí iniciativa soukromého sektoru, a také hledat cesty, jak přitáhnout pozornost soukromých subjektů k plnění veřejných úkolů. Pojem veřejný úkol, veřejný zájem, veřejné blaho mají proměnlivý obsah, podléhají historickým a společenským změnám. Jejich obsah se vyvíjí současně s potřebami té které společnosti v tom kterém časovém úseku. Lze říci, že jde o cíle, kterých má být dosaženo v souvislosti s aktuálními potřebami a ambicemi skupiny lidí tak, aby se jejich pozice vylepšila a přizpůsobila nově vznikajícím požadavkům občanské společnosti.⁶

1.1.4. Veřejná správa ve smyslu materiálním a formálním

Pojmu veřejná správa přiřkládáme v zásadě dvojí význam: buď pod tímto označením rozumíme určitý **druh činností** (tj. spravování) - nebo **organizační jednotku** - instituci (útvary, úřady), která veřejnou správu vykonává. V prvním případě jde o správu v materiálním pojetí, ve druhém případě o správu v pojetí formálním.

⁶ <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0023/pril.html>

V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné.

Ve formálním pojetí správy se klade důraz nikoliv na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů samosprávy jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.

Materiální a formální vymezení správy se zcela nekryjí. Zatímco v prvním případě je rozhodujícím kritériem druh činnosti (tj. spravování a jeho různé formy), které mohou vykonávat rozličné subjekty, je ve druhém případě rozhodujícím kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.⁷

1.2. Správa, veřejná správa, řízení, management

Nacházíme řadu různých definic a popisů správy, které zejména vzhledem k úkolům moderní veřejné správy nepřinášejí mnohdy uspokojivý výsledek. „**Veřejná správa v materiálním pojetí je činností řízenou i řídící, i když o povaze tohoto řízení se odedávna vedou teoretické i praktické spory, které svou složitostí odrážejí složitost veřejné správy.**“⁸

Od 70. let 20. století pozorujeme tendenci pohlížet na správu jako na řízení a pojem správa nahradit pojmem management a ten uplatnit, podobně jako v soukromém sektoru, i v oblasti organizace a výkonu veřejných úkolů pod pojmem new management nebo public management. Zdá se, že jde o jakési pokračování tendencí uplatňovaných už dříve v rámci různých teorií organizace a řízení mající svůj základ v ekonomických vědách. Tendence těchto disciplín vedly v socialistickém období často k degradaci správy na činnost obslužnou, především informační povahy, která podporuje výkon řídicích činností. Vymezení pojetí správy je v tomto případě jako činnost, pomocí které se nějaký předmět udržuje v původním resp. provozním stavu nebo chodu (např. správa budov).

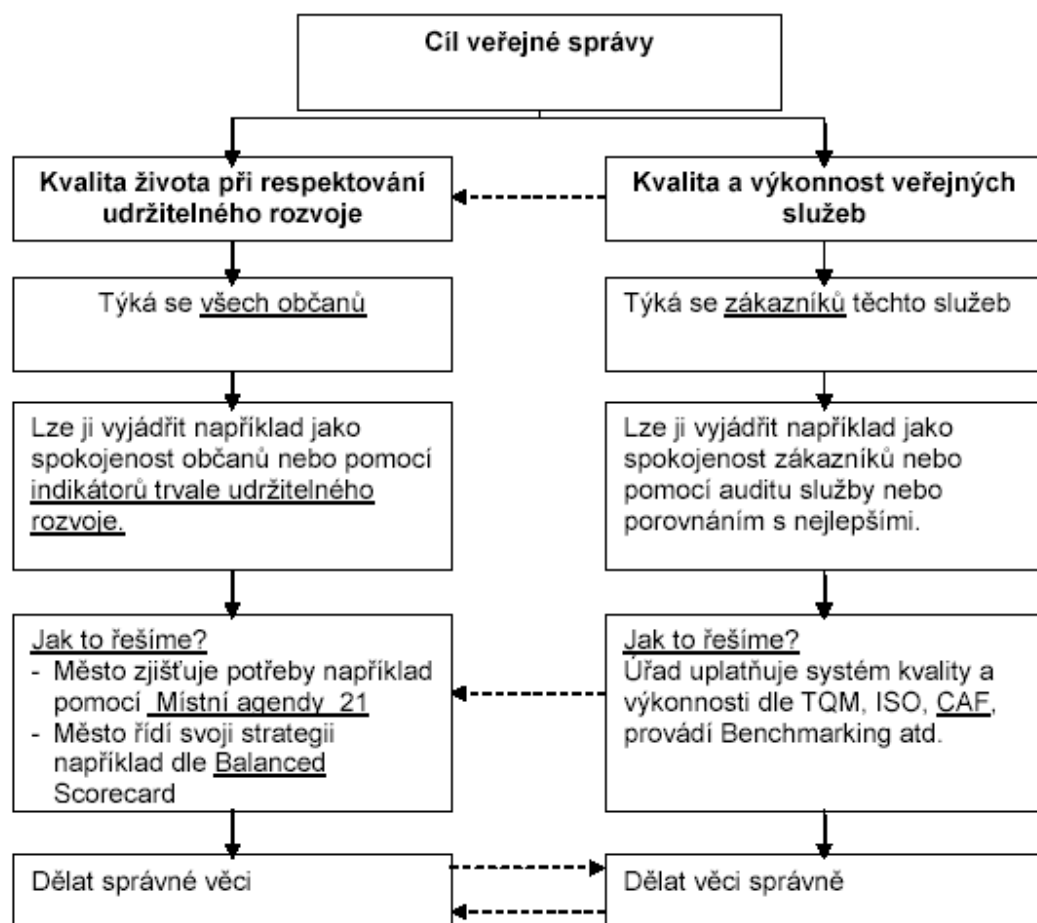
Taková pojetí správy neodpovídá realitě a v současné době je stále méně akceptováno, zejména

⁷ Hendrych D., Správní věda: teorie veřejné správy, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3, str. 16 - 17

v souvislosti s přehodnocením pojmu společenského řízení. To umožňuje znovu uvažovat o obecném pojmu správy jako o souhrnném pojmu pro "činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo pro činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které činnosti".⁹

Cílem veřejné správy je:

- zvyšovat kvalitu života občanů při respektování zásad udržitelného rozvoje a současně,
- zvyšovat výkonnost a kvalitu úřadem (organizací veřejné správy) poskytovaných veřejných služeb.



Obrázek 1: Model „Cíl veřejné správy“

⁸ Marek J., Pánková M., Šimová P., Veřejná správa v České republice, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, ISBN 80-239-4709-5

⁹ Hendrych D., Správní věda: teorie veřejné správy, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3, str. 12

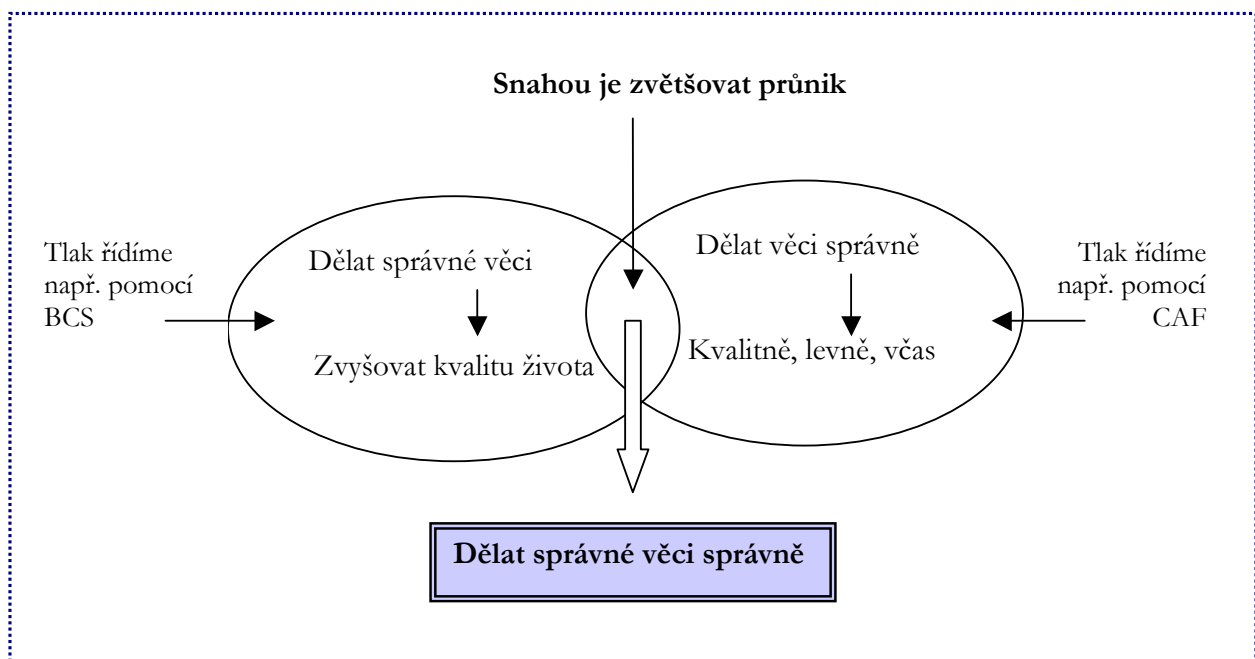
Levá část modelu představuje zvyšování kvality života při respektování zásad udržitelného rozvoje, **pravá část** modelu představuje zvyšování kvality a výkonnost poskytovaných veřejných služeb. Levá část modelu se týká všech občanů města. O kvalitě života vypovídá například **indikátor spokojenosti občanů, míra nezaměstnanosti, dostupnost služeb** atd. K tomu, abychom zjistili, co je pro občany důležité a jaká mají očekávání, město (region, kraj) systematicky zjišťuje a komunikuje potřeby občanů (jde o takzvané uplatňování Místní Agendy 21). Potřeby občanů se promítnou do strategie a priorit města. Aby strategie „neskončila v šuplíku“ a skutečně přinesla užitek, musí radnice svoji strategii efektivně řídit – například pomocí metody Balanced Scorecard (BSC). Tento přístup umožní radnici „dělat správné věci“.

Pravá část se týká zákazníků služeb, které poskytuje přímo úřad nebo město (například žadatelů o vydání živnostenského oprávnění, registrace vozidla, ověření podpisu, zájemců o pronájem nemovitosti, nájemníků v obecních bytech, návštěvníků městského kina, koupaliště atd.). Spokojenost zákazníků těchto služeb získáváme například pomocí šetření spokojenosti. Městem poskytované služby můžeme zlepšovat uplatňováním metod kvality jako je CAF, ISO, Benchmarking atd., což úřadu umožní „dělat věci správným způsobem“.¹⁰ Všechny tyto metody jsou popsány v následujících kapitolách.

Přístup vydaný OSN v roce 2000 pod názvem „**Good governance**“ (dobré vládnutí) lze v našich podmínkách uplatnit jako „Dělat správné věci správně“. Snahou veřejné správy je naučit se dělat správné věci (zvyšování kvality života při respektování udržitelného rozvoje) správným způsobem (kvalitně, levně a včas). Zní to velmi jednoduše, ale v každodenní praxi je k tomu nutná tvrdá, vytrvalá a systematická práce volených zástupců, úředníků a partnerů radnice.

Model „Dělat správné věci správně“ je zobrazen na následujícím obrázku. „Dělat správné věci“ zobrazuje levá elipsa (umět řídit strategii), „dělat věci správným způsobem“ pravá elipsa (umět řídit operativu). **Snahou je zvětšovat průnik**, čili dělat co nejvíce správných věcí správným způsobem. **Bez získávání zpětné vazby od občanů/ zákazníků je nemožné tento model efektivně uplatnit.** Zpětné vazby (jako je i šetření spokojenosti) o tom, s čím jsou či nejsou spokojeni, co považují za správné věci a jak jich dosáhnout, jak vnímají kvalitu života a aktivity úřadu (či obecně organizace veřejné správy) a podobně.

¹⁰ Kolektiv autorů, Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha 2005, ISBN 80-239-6154-3



Obrázek 2: Model „Dělat správné věci správně“

Základnu vytváří:

- respektovat zásady udržitelného rozvoje,
- znát možnosti a podmínky – zdroje, závazky, majetek, vztahy, pozice...,
- komunikovat a zapojovat veřejnost do rozhodování,
- respektovat etické principy – poctivost, otevřenost, průhlednost, nekorupčnost,...

Klíčové však je, porovnávat nebo řešit to, co zajímá občany. Zejména jde o kvalitu života daného města, regionu, kraje. A s tím je úzce spojena spokojenost občanů.¹¹

¹¹ Kolektiv autorů, Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů, Ministerstvo vnitra, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha, 2005, ISBN 80-329-6154-3

2. MANAGEMENT VEŘEJNÉ SPRÁVY

Snaha zvýraznit pojem management oproti pojmu veřejná správa nebo pojem veřejná správa dokonce nahradit pojmem management (new management, public management) sleduje postupující změnu dosavadního administrativního pojetí veřejné správy na **cílově orientované řízení veřejných úkolů**, které se uvolňuje od rigidního právního rámce, podobně jako je tomu v soukromém sektoru. Ve skutečnosti však nejde o náhradu jednoho pojmu druhým. Veřejná správa je fenomén, který se nevyznačuje toliko řídicími činnostmi, zatímco management ano, neboť jej lze označit jako aktivity spojené s řízením. Platí to zejména o efektivním řízení činnosti i organizací veřejné správy a o metodách s tím souvisejících.

2.1. Základní pojmy

Definice managementu: Management představuje soubor ověřených přístupů, názorů, zkušeností, doporučení a metod, které vedoucí pracovníci – manažeři – používají k řešení specifických řídicích činností – manažerských funkcí (plánování, organizování, vedení a kontrola), aby byly dosaženy cíle organizace.

Nevíte-li, kam přesně chcete dojít, můžete jít libovolnou cestou. Chcete-li ovšem dojít na určité místo, potom musíte plánovat, jak se tam nejlépe dostanete. Organizace existují proto, aby naplnily určitý účel – někdo musí proto zřetelně definovat, že účelu bude dosaženo určitým způsobem. Touto osobou je právě manažer. **Plánování** tedy zahrnuje formulování plánů, které budou koordinovat a integrovat jednotlivé činnosti.

V každé organizaci pracují lidé, a proto je úkolem manažerů s nimi v zájmu dosažení cílů spolupracovat. Toto se nazývá **vedení**. Tento pojem zahrnuje motivování podřízených, ovlivňování způsobu práce jednotlivců nebo týmů, výběr nejvhodnějších komunikačních kanálů a zvládání problémů, způsobených chováním zaměstnanců.

Poslední funkcí managementu je **kontrola**. Nejprve jsou stanoven cíle, plány, struktura činností. Pak jsou přijati zaškolení a motivováni vhodní pracovníci. Nakonec je nutné posoudit, zda se spěje

k tomu, co bylo plánováno. Proto je nezbytné, aby manažeři výkonnost monitorovali a hodnotili. Skutečná výkonnost musí být srovnána se stanovenými cíli. Existuje-li podstatná odchylka, je úkolem manažerů zjistit, co je její příčinou. Tedy účelem a obsahem kontroly je monitorování a srovnávání a hledání nápravných opatření.

Proces managementu je soubor trvale probíhajících rozhodnutí a pracovních aktivit, které manažeři vykonávají, když plánují, organizují, vedou a kontrolují.¹²

2.2. Příčiny aplikace zásad managementu ve veřejné správě

Východiskem pro objasnění role managementu v soudobé veřejné správě je především teorie veřejné správy. Ta vychází ze skutečnosti, že výkon veřejné správy spočívá na implementaci veřejných úkolů (veřejných záležitostí). Pod pojmem úkoly veřejné správy se má v první řadě na mysli záležitosti, k jejichž řešení stát jako celek (nebo jeho relevantní část – kraj, obec, zájmové sdružení) soustřeďuje pozornost a které jsou spojeny s dlouhodobými cíli, o nichž bylo ve státním společenství, případně jeho relevantní části dosaženo shody.

Na evropském kontinentu se o aplikaci určitých zásad managementu v řízení veřejné správy, v první řadě ovšem v územní samosprávě, kde pro ni objektivně existovaly i nadále existují příznivější podmínky, začalo reálně uvažovat zejména od počátku sedmdesátých let. V daném případě dnešní členské státy Evropské unie poněkud zaostávaly zejména za veřejnou správou ve Spojených státech amerických a v Kanadě, v nichž se manažerské principy formovaly již od třicátých let dvacátého století.¹³

V posledních dvou desetiletích nastaly významné změny v představě, jakým způsobem by měli fungovat manažeři ve veřejné správě. Kritické myšlenky, týkající se veřejné správy jako vědního oboru, se ozývaly již celé století, ale zůstávaly většinou pouze ve vědě a výzkumu. K čemu došlo v osmdesátých letech, byla změna ve vnímání, co by měla vláda dělat a v důsledku toho, jak by měl manažer ve veřejné správě pracovat. Podněty přicházely z mnoha stran, ale zřejmě nejvýznamněji z politiky prosazované v Anglii Margaret Thatcherovou a Donaldem Reaganem v Spojených státech.¹⁴

¹² S.P. Robbins, M. Cloulter, Management, Grada Publishing, 2004, Praha, ISBN 80-247-0495-1

¹³ Lacina K. Aplikace vybraných zásad managementu v moderním řízení veřejné správy

Ve veřejné správě jako celku se v rámci nově se formulujících přístupů začalo podstatně více přihlížet k názorům, představám a požadavkům konzumentů služeb, jakož i k jejich stanoviskům týkajícím se samotného způsobu řízení obcí a regionů. Na zmíněné bázi byly mimo jiné rozpracovány i přístupy, označované v angličtině za „citizen participation“ (což lze volně překládat jak podíl občanů na řízení věcí veřejných).¹⁵

Hledáme-li **příčiny** takto **prosazovaných správních reforem** uskutečňovaných v členských státech Evropské unie od sedmdesátých a ve střední Evropě od devadesátých let, lze za ně označit především následující:

- omezování rozpočtových finančních prostředků vyčleňovaných ze státních rozpočtů na činnosti veřejné správy,
- potřeba nové mezinárodní, přeshraniční a příhraniční spolupráce úřadů veřejné správy,
- tzv. nové výzvy adresované veřejné správě jako celku, jimiž jsou především:
 - zvýšený důraz přikládáný roli veřejné správy v ochraně životního prostředí,
 - potřeba integrovaně řešit problematiku šíření drog a růst drogové závislosti především u mladých lidí,
 - problematika tzv. feminismu (s důrazem na dosažení rovných příležitostí pro muže a pro ženy v pracovním procesu a ve veřejném životě).

Veřejná správa v současném období musí mnohem důrazněji než v kterémkoliv předcházejícím období reagovat na různé demokratické požadavky, mezi něž patří zejména:

- Zájem občanů na poskytování většího počtu a kvalitnějších služeb.
- Úsilí o dosahování vyšší účinnosti správních úřadů.
- Snahy o posílení transparentnosti výkonu veřejné správy jako celku.
- Větší důraz přikládáný participaci občanů na výkonu správní činnosti a na konzultativní činnosti poskytovanou úřady a představiteli veřejné správy občanům.
- Vyšší zastoupení žen, etnických minorit, méně privilegovaných a sociálně a zdravotně znevýhodněných sociálních skupin občanů ve volených funkcích v územní samosprávě.

¹⁴ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

¹⁵ Lacina K. Aplikace vybraných zásad managementu v moderním řízení veřejné správy

Veřejná správa je dále ovlivňována vývojem tzv. **postmoderní manažerské revoluce**, jež vyvolává otázky nad tradičními postupy a organizačními strukturami a styly práce. Jejím důsledkem je nejen v podnikatelském sektoru, nýbrž i ve veřejné správě preference menších, flexibilnějších, více specializovaných a autonomnějších jednotek řízených manažery majícími zkušenosti z řídicí činnosti (nikoli typickými úředníky). Správně orientovaná postmoderní manažerská revoluce by měla vyústit ve vytváření jednodušších hierarchických organizačních struktur a ve vytváření příznivějších podmínek pro intenzivnější participaci jednotlivých volených představitelů a úředníků veřejné správy na plnění úkolů jejich konkrétního pracoviště.¹⁶

Již dlouhou dobu probíhá diskuze o tom, zda se management ve veřejném a v soukromém sektoru liší, a zda existují velké rozdíly mezi veřejnými a soukromými organizacemi. Nikdo nepochybuje o tom, že mnoho inovací ve veřejných organizacích bylo inspirováno managementem v soukromém sektoru. V mnoha případech se zdá, že manažeri ve veřejné správě následují své kolegy v soukromém sektoru. Existuje mnoho případů, kdy byla určitá metoda nejdříve použita v soukromém sektoru a pak byla zavedena v sektoru veřejném (například PPBS, systém plánování, programování a rozpočtování, planning-programming-budgeting systém), ZBB (rozpočtování s nulovouází, zero-based budgeting), MBO (cílovaný management, management by objectives), a TQM (management kvality, total quality management). Většina těchto metod však byla po několika letech nahrazena metodami novými.¹⁷

Farnham a Horton v roce 1996 napsali: „*V praxi, když se snažíme o vytvoření hranice mezi oběma sektory, zjistíme, že rozlišení je nejasné a že je obtížné stanovit, kde končí soukromé organizace a kde začínají organizace veřejné.*“ Další američtí autoři tvrdí, že rozdíly nejsou podstatné a nestojí za to věnovat se jejich určování. Existuje však mnoho oponentů tohoto názoru, kteří tvrdí, že soukromé organizace a manažeri významně ovlivňují management veřejné správy. V roce 1983 američtí autoři Perry a Kraemer napsali, že management veřejné správy je čím dál tím více kombinací staré veřejné správy a nových postupů přicházejících z podnikového managementu.

¹⁶ Lacina K. Aplikace vybraných zásad managementu v moderním řízení veřejné správy

¹⁷ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

V současném období se ve veřejné správě členských států Evropské unie podstatně vyšší pozornost zaměřuje k participaci občanů na řízení věcí veřejných. Danou skutečnost lze označit i za jeden z praktických projevů implementace zásady subsidiarity. Občané – mimo jiné chápání i jako klienti služeb poskytovaných veřejnou správou – mají daleko více než v dřívějším období možnost ovlivňovat hospodárnost, efektivitu a účinnost vykonávané veřejné správy.

2.3. Rozdíly v managementu ve veřejném a soukromém sektoru

Dnes jsou asi rozdíly v managementu v soukromém a veřejném sektoru podstatně menší, protože se ztrácí hranice mezi soukromými a veřejnými organizacemi. V uplynulých padesáti letech fungovalo mnoho veřejných organizací jako soukromé podniky, ovšem bez snahy dosahovat zisku a zájmů akcionářů. Dnes neexistuje jasný rozdíl mezi veřejnými a soukromými organizacemi, ale je patrný odklon od čistě soukromých a čistě veřejných organizací.

Podstatné rozdíly managementu ve veřejném a soukromém sektoru

Musíme však zdůraznit, že stále existují určité rozdíly mezi managementem ve veřejném a soukromém sektoru. Jedná se o tři základní oblasti, ve kterých se veřejné a soukromé organizace liší.

Za prvé, veřejné organizace působí na základě **politicky stanovených potřeb**, nikoliv na základě potřeb určených trhem. Tento rozdíl zvyrazňuje neexistence ziskového motivu u veřejných organizací. I když některé veřejné organizace poskytují služby za úplatu, tyto poplatky většinou pouze pokrývají náklady, než aby přispívaly k tvorbě zisku a k maximalizaci zájmů akcionářů.

Za druhé, ziskový motiv, existující v soukromém sektoru je základem pro **měření výkonnosti**, který není ve veřejných organizacích možné použít. Veřejným organizacím tak chybí jasný systém měření výkonnosti, který by dostatečně odrážel efektivnost a účinnost.

Za třetí, management ve veřejném a v soukromém sektoru působí v **rozdílném právním prostředí**. Barkley tvrdí: „V soukromém sektoru říkají zákony manažerům jen to, co nesmějí dělat. Ve veřejném sektoru říkají zákony, co manažeři mohou dělat“. V americkém a britském systému existuje dostatečná volnost pro manažery ve veřejném sektoru, v zemích střední a východní Evropy však právní řád nechává manažerům jen minimální volnost.

Existují však i další rozdíly mezi manažery ve veřejném a soukromém sektoru. Důležitými faktory, ovlivňujícími manažery ve veřejné správě, jsou takové hodnoty jako **rovnost a spravedlnost**. Tyto hodnoty ovlivňují samozřejmě i manažery v soukromém sektoru, ti však kladou větší důraz na ziskovost firmy a její rozvoj. Soukromí manažeři by nepřipustili krach firmy v situaci, kdy by rovnost při poskytování služeb byla na úkor dosahování zisku.

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

Rozhodování manažerů veřejné správy ovlivňují i tisk a média, které pro veřejnost sledují a kontrolují rozhodování veřejných funkcionářů. Manažeři veřejné správy musí mít vliv na média (ať pozitivní nebo negativní). Současně se musí naučit s médii komunikovat.

Hranici mezi soukromými a veřejnými organizacemi v zemích střední a východní Evropy ovlivní rozsah privatizace a decentralizace veřejných služeb. Ve většině tohoto regionu je situace smíšená. Manažeři musí usilovat o zvýšení své samostatnosti doprovázené růstem zákonodárné zodpovědnosti při svém rozhodování. To bude znamenat podstatnou změnu byrokratických systémů zděděných ze socialistického systému. Vytváření zodpovědných postojů, vnímání občana jako zákazníka, důraz na vhodné finanční řízení vyžaduje vzdělávání manažerů veřejné správy novým způsobem.¹⁸

2.4. Role a funkce manažera ve veřejné správě

Definice manažera: Podle P. F. Druckera je manažer především profese – **nositel této profese je zodpovědný za dosahování cílů svěřených organizačních jednotek, včetně tvůrčí účasti na tvorbě těchto cílů a jejich zajištění. Využívá při tom kolektiv spolupracovníků.**¹⁹

¹⁸ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

¹⁹ Buchta M., Siegel M., Management, Univerzita Pardubice, 2005, ISBN 80-7194-828-4

První pokusy určit, co mají manažeři dělat, vycházel z vědeckého managementu a správní vědy. Tyto snahy vycházely od amerických i evropských autorů ve 20. a 30. letech 20. století. Jednalo se o klasický přístup nebo o přístup správních principů k definování toho, co má manažer dělat.

Rozvoj správních principů vycházel z analýzy fungování a struktury formální organizace. Hnutí správních principů směřovalo své úsilí směrem rozvoje vhodné formální organizační struktury a prvků managementu. Zakladatelem tohoto přístupu byli Henry Fayol z Francie a Luther Gulick ze Spojených států.

Francouzský průmyslník Fayol definoval 14 principů správy, které stanovily, co má manažer dělat. Tyto principy jsou: dělba práce, autorita, disciplína, jednotné vedení, jednotný management, podřízenost zájmu jednotlivců společnému cíli, odměňování, centralizace, hierarchie, pořádek, rovnost, stabilní zaměstnanci, iniciativa a duch organizace. Tyto principy byly základem pro strukturu organizace, koordinaci a kontrolu lidských zdrojů v organizaci a přispívaly k naplňování účelu organizace. Klasický přístup vytvořil důležitý základ pro rozvoj manažerských činností v ideálním formalizovaném byrokratickém uspořádání.

Chaster Bernard identifikoval **tři hlavní funkce manažera**:

- zajištění komunikace v organizaci – řídicí funkce jsou důležité pro tok informací a jsou nezbytné pro koordinaci a účelnost činnosti pracovníků,
- zajištění základních služeb jednotlivci – řízení lidských zdrojů, tj. nábor, vzdělávání a motivace jednotlivců, slouží zájmům organizace,
- formulace účelu a cílů – definování obecného směru, účelu a cílů organizace, kterými se podřízení řídí.

Klasický přístup byl ve 40. a 50. letech kritizován jako příliš zjednodušený. Kritici tvrdili, že nabízí pouze hesla, kterými se má řídit formální struktura organizace. Přístup nebyl v souvislosti s tím, co manažeři dělají, příliš relevantní. Klasický přístup však identifikoval několik klíčových funkcí: **řízení finančních zdrojů a informací a reprezentaci organizace v širším politickém a společenském prostředí.**

Novější autoři pak přidali několik dalších funkcí manažerů. K reprezentování organizace dochází, když se manažer setkává s veřejností, zájmovými skupinami, profesními svazy, účastní se

veřejných slyšení nebo jakýchkoliv setkání se skupinami nebo jednotlivci, kteří se zajímají o činnost organizace. Tato činnost se postupně vyvinula v **public relations**, tj. důležitou oblast při plnění cílů organizace. Manažer musí nejen vzdělávat, ale i získávat podporu vnějšího prostředí prostřednictvím médií a tisku, aby zajistili identitu organizace, její účel a přežití.

Manažeři ve veřejné správě musí rovněž rozvíjet strategický management pro jejich pracovní činnost. Musí být schopni vidět nejen krátkodobé cíle, ale i dlouhodobý záměr organizace. Musí přizpůsobovat cíle organizace tak, aby odpovídaly novému prostředí a funkcím vyžadovaným veřejností. Proto musí být vize organizace formalizována ve strategickém plánovacím procesu. Časový horizont se prodloužil na tři, někdy i deset let. A na tuto dobu je třeba odhadnout požadavky kladené na organizaci. Jedná se o obtížný úkol v politickém, společenském a ekonomickém prostředí, ve kterém manažeři působí. Každodenní úkoly manažerů, reprezentování organizace a požadavky okolí často vedou k opomíjení této funkce.²⁰

2.4.1. Typy manažerů na základě historické zkušenosti

V předchozí kapitole jsem se věnovala přístupům definujícím role manažerů z pohledu jejich konkrétních funkcí a činností. Jiný pohled na činnost manažera ve veřejném sektoru vychází z vnímání jeho role ve vládním systému a historické zkušenosti jednotlivých zemí. Je zajímavé pozorovat, jak se manažeři chovají v dané společnosti. Manažeři jsou totiž více ovlivněni tím, jak je společnost vnímá a co od nich očekává než tím, jaké úkoly každodenně plní.

Prvním modelem je **britský parlamentární model**, kde jsou státní zaměstnanci funkcionáři ministerstva a jejich povinností je sloužit zájmům jakéhokoliv ministra bez ohledu na politickou stranu, která je právě u moci. To odráží neutralitu britské státní služby a ochotu zaměstnanců podřídit své vlastní názory podpoře vlády. Státní služba v tomto prostředí postrádá zvláštní image před veřejností, státní zaměstnanci však hrají významnou roli při tvorbě a uskutečňování vládní politiky.

²⁰ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

Druhým modelem je tzv. **německý model**, který vychází z jasného oddělení politiky a správy. Je založen na legalistickém přístupu a vyžaduje oddělení politického rozhodování od správy. Státní zaměstnanci tak na základě zákonů, pravidel a správních postupů „rozhodují z pohledu práva, rozumně, objektivně a nestranně. Činnost státních zaměstnanců je kontrolována správními soudy a je tedy nezávislá na politicích.“

Technokratický pohled na manažery ve veřejné správě vychází z **francouzského modelu**. Tento model odráží nezávislost manažerů při prosazování politických zájmů. Předpokládá se, že manažeři vědí, co mají dělat a že mají stejnou odbornost jako politické vedení. Jsou si vědomi národních zájmů a vlastní role a důležitosti při tvorbě a uplatňování politiky bez ohledu na aktuální politické zájmy. Mají dlouhodobý pohled na věc, který dominuje při rozhodování nad krátkodobými politickými zisky.

Čtvrtý model se pokouší definovat **nového manažera v britském modelu**, který se podstatně liší od tradičního manažera. V tomto modelu dochází k prolínání manažerských a politických funkcí. Cílem je co nejefektivněji, nejúčinněji a nejehospodárněji uskutečnit určité politické rozhodnutí. Podstatným rozdílem tohoto přístupu je vyšší zodpovědnost manažera za řízení finančních zdrojů, marketing poskytovaných služeb a zodpovědnost za výkonnost.

Výše uvedené modely nabízejí pohled na vliv historického a politického vývoje na roli manažerů ve veřejném sektoru. Každý z těchto modelů odráží staletí tradice, vzdělávání a vnímání funkcí a cílů manažerů. Vliv kultury a těchto tradic by neměl být přehlížen, a to především pokud existují snahy změnit současný systém.²¹

2.4.2. Funkce manažera

Manažeři se při plnění svých povinností chovají určitým způsobem. V tomto případě pak jejich působení ve funkci manažerů ovlivňuje jejich **vlastní osobnost a vnímání manažerských stylů**. Myšlenka manažerských stylů byla pečlivě studována v podnikovém sektoru a personální rozhodnutí jsou často ovlivněna vhodností daných osobních vlastností v konkrétní funkci. Osobnost manažerů je analyzována na základě jejich orientace na výkonnost a plnění úkolů na rozdíl od manažerů orientovaných na rozvoj mezilidských zdrojů a hledající konsensus při rozhodování.

²¹ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

Nyní se budeme věnovat čtyřem typům manažerského chování a jejich vztahu k jednotlivým typům manažerským přístupů. Prvním typem manažerského chování jsou tzv. **producenti**. Jedná se o manažery orientované na výkonnost, kteří chtějí dosahovat výsledky a plnit stanovené cíle. Jsou obecně velmi energičtí, méně společensky orientovaní a často nepracují příliš dobře v týmu. Rádi věci řídí. Producenti se snaží všechno dělat sami, řídí dění a nedelegují, protože nevěří, že by ostatní práci zvládli stejně dobře jako oni. Jsou velmi dobří při rozjezdu něčeho nového, rutinní práce je nudí.

Druhým manažerským typem jsou tzv. **administrátoři**. Administrátoři rádi organizují lidi a činnosti správným směrem. Důsledně se řídí pravidly a pokyny, mají rádi pravidla a postupy a nechávají jen málo věcí na individuálním rozhodování. Rutinní práce jim vyhovuje. Silnou motivací jejich činnosti jsou efektivnost a hospodárnost.

Třetím typem manažerů jsou **podnikatelé**. Mají rádi nestrukturované, chaotické a krizové situace, které nemají rutinní řešení. Jsou vizionáři a neustále do řešení problémů přinášejí nové nápady. Podnikatelé rádi přejímají riziko, mají rádi individuální rozhodování a rádi plánují nové činnosti. Často selhávají při uskutečňování plánů, protože je to nudí. Podnikatelé nemají rádi schůze a pevný režim.

Čtvrtým manažerským stylem jsou **zastánci konsensu**. Jsou velmi citliví k mezilidským vztahům a někdy nadřazují zájmy jednotlivců zájmům organizace. Jsou velmi dobří v situacích, kde je vyžadována spolupráce více lidí. Nemají většinou vlastní nápady, ale dokáží dobře využít nápadů ostatních a hledat styčné body. Jejich hlavní výhodou jsou politické, nikoliv technické schopnosti. Nejčastěji ovlivňují dění pomocí přesvědčování, nikoliv technickou odborností. Jsou dobří týmoví hráči.

Tato část se věnovala osobnosti manažera jako základu pro učení, jak manažeři pracují v každodenních situacích. Je důležité říci, že všichni manažeři plní stejné základní funkce, kterým jsem se věnovala, ale že způsob jejich práce ovlivňuje jejich osobní vlastnosti, způsob vnímání spolupracovníků a způsob vnímání jejich funkce. Analýza chování manažerů nabízí zajímavou analýzu toho, jak řídí.²²

²² Buchta M., Siegel M., Management, Univerzita Pardubice, 2005, ISBN 80-7194-828-4

2.5. Limity managementu ve veřejné správě

Uplatnění manažerského stylu řízení v organizacích veřejné správy vyžaduje a předpokládá realizaci celé řady podmínek. Vzniká otázka, do jaké míry jsou tyto podmínky vytvořeny v rámci českého politického a veřejného života. Absence těchto podmínek vytváří limity pro uplatnění managementu ve správních organizacích. Na základě výzkumných analýz provedených v organizacích veřejné správy je možné formulovat některé skutečnosti, které v českých podmínkách rozvoji managementu v organizacích veřejné správy brání.

- I. Je pravděpodobné, že kultura organizací veřejné správy prošla v uplynulém desetiletí významnou změnou. Viditelně se zlepšila orientace pracovníků na komunikaci s veřejností a subjekty vnějšího prostředí. Zájem o vnější prostředí a komunikace se zvláštním způsobem oslabuje tím, jak roste **závislost organizace na některé nadřízené složce v rámci resortního uspořádání správních činností**. V takových případech se řídicí pracovníci dostávají do konfliktní situace spojené s tím, že na jedné straně jsou bezprostředně závislí na legislativních a politických pravidlech chování organizace, která určuje ministerstvo. Zdálo by se tedy, že situace, ve kterých rozhodují, jsou jednoznačné a určité. Není tomu tak proto, že často naráží na nevypočitatelnost, rozpornost a někdy i iraciálnost uvedených norem.
- II. Na druhé straně pracovníci dnešních organizací veřejné správy očekávají spíše direktivní způsob řízení a velmi nízký stupeň delegování pravomocí na podřízené spolupracovníky. Typický je rovněž malý zájem o profesionální a osobnostní pracovní předpoklady zaměstnanců a nechuť členů organizace vstupovat do pracovních rizik a přebírat odpovědnost. Očekávání spíše direktivního stylu řízení u podřízených se ukazuje jako hluboce nefunkční pro dosažení proměny úřadů a organizací v dynamický útvar zaměřený na služby obyvatelům měst, obcí a regionů.
- III. V případě, že konflikt mezi zájmem poskytovat služby občanům a očekáváním direktivního řízení nebude řešen, hrozí nebezpečí, že se transformuje do nechtěné podoby. Uvedená transformace se může projevit ztrátou pracovní motivace zaměstnanců, pasivním přežíváním, neochotou vstupovat do rizika, snížením prestiže úřadu v očích jeho zaměstnanců. Nebudou-li vedoucí jednotlivých úřadů schopni řešit rozpory v pracovních představách a očekáváním svých

podřízených, prohloubí chaotickou situaci v organizacích. Některé symptomy této chaotické situace se již začínají projevovat.

- IV. Slabá organizační kultura vytváří poměrně velký prostor pro uplatnění záměrů managementu. Obsahová reforma státní správy by se tedy neměla redukovat pouze na vyjasnění legislativního rámce. Ten vzhledem k dynamické a komplexní situaci prostředí některých veřejných služeb stejně nebude nikdy plně dostatečný. Měla by však stanovit prostor pro decentralizaci řízení veřejných služeb, pro uplatnění různých organizačních forem pro zabezpečení veřejných potřeb, pro větší kompetence manažerů ve veřejné správě. Nejde jen o prostor svobody pro tvorbu rozhodnutí, ale také o to, **aby jejich rozhodnutí měla váhu a byla realizována.**
- V. Odkazy na nutnost šetření veřejných výdajů se staly permanentním jevem. Úsporná opatření se stala jedním z konstantních požadavků veřejné správy. V některých činnostech a programech veřejné správy podle názoru ředitelů organizací by další snížení zdrojů vedlo k ohrožení nebo úplnému zastavení některých aktivit. Bude tedy zapotřebí **přesněji definovat cíle a úkoly státní správy**, pokusit se o jejich redukcii, vytvořit prostor pro privatizaci některých služeb a pro smíšené financování, poskytnout právní subjektivitu těm, kteří bezprostředně a reálně mohou účinně provádět úsporná opatření.
- VI. V celkově neurčitém prostředí organizací veřejné správy se manažeři často dostávají do vnitřního konfliktu své manažerské funkce a role. Jejich manažerská pozice je nekonzistentní zejména z následujícího důvodu: top-manažer disponuje velkou formálně stanovenou mocí a autoritou činit v organizaci racionální rozhodnutí, na druhé straně se však často dostává do situace, kdy nemá dostatek informací taková rozhodnutí činit. Od manažera se tedy **očekává, že se bude racionálně a efektivně rozhodovat v podmínkách nedostatku času a neurčitosti informací.** Manažeři zpravidla neznají všechna fakta a informace, která jsou potřebná pro racionální rozhodnutí.
- VII. Management veřejných služeb často podléhá pasivitě a bezvýhodnému hodnocení situace. Sám se obává vstupovat při řízení do závažných konfliktů. Konflikty manažeři nejen řeší a potlačují, ale někdy také vědomě podněcují. Dosažení plánované změny uvnitř organizace je možné pouze prostřednictvím konfliktů. V důsledku velké neurčitosti prostředí a celkově nižší úrovně

kompetencí, než vyžaduje řešení konfliktů a nečekané situace, **se manažeři řešení konfliktů vyhýbají**. Nerozlišují konflikty na ty, které přispívají k uskutečnění žádoucích změn, a na ty, které brání jejich realizaci. Manažeři veřejných služeb potřebují technologickou přípravu a vzdělání v oblasti realizace nových opatření.

Moderní management organizací veřejné správy se na celém světě mění. Důvody jsou různé, ale mají své kořeny ve změně hodnot, která odmítá zbytečný centralismus, byrokracii a autoritářské povýšené vystupování vůči občanům, kteří žijí v demokratickém společenském systému. Veřejná politika a správa se stává v demokraciích velmi proměnlivou činností. Probíhá ve značně komplexním politickém prostředí. Manažeři správních organizací často nemají dostatek informací pro správné rozhodování. Jako reakce na tuto změnu se začíná prosazovat koncept „New Public Management“ jako **nová filozofie správy**. Tento nový způsob řídicí činnosti veřejné správy je popsán v následující kapitole.²³

2.6. New Public management

Důvod změn v řízení organizací veřejné správy jsou různé, jejich kořeny jsou však jednotné. Spočívají ve změně hodnot, které odmítají zbytečný centralismus, byrokracii a autoritářské a povýšené vystupování vůči občanům, kteří žijí v demokratickém společenském systému. Jako reakce na tyto změny vznikla a ve vyspělých demokratických zemích se také začíná úspěšně prosazovat koncept tzv. „New Public Management“ a to pod heslem „Šetřit a současně zvyšovat efektivnost“. Pojem „New Public Management“ (dále NPM) lze volně přeložit jako „**nové řízení organizací veřejné správy**“.

Hned v úvodu je třeba konstatovat, že NPM představuje ryze teoretický model řízení organizací veřejné správy, který nelze aplikovat jednotně a bez výhrad na libovolnou organizaci veřejné správy kdekoli na světě. Autoři tohoto modelu jej sami prezentují jen jako mozaiku nástrojů, které lze použít na vybranou organizaci za splnění jistých podmínek. Tyto podmínky, jako např. **orientace na**

²³ Sborník příspěvků, 2. národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí, Ministerstvo vnitra ČR, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha 2005, ISBN 80-239-6156-X

zákazníka a kvalitu poskytnuté služby ve veřejné správě, nejsou v České republice, stejně jako v řadě dalších zemí střední a východní Evropy, splněny.

NPM – jinými slovy řešeno „na službu orientované řízení organizací veřejné správy“ se stal heslem a nástrojem řízení správy věcí veřejných 90. let 20. století. Aby se organizaci veřejné správy mohly orientovat na službu, musí ve společnosti existovat občanské aktivity vedoucí k zakládání a rozvoji občanských sdružení, jež začnou poptávat veřejné služby. K jeho první realizaci došlo ve velkém stylu na Novém Zélandu. V Evropě se prvním městem, kde se uplatnily zásady NPM ve formě nového systému zdanění ve veřejném sektoru, stal Tilburg v Nizozemsku. Problematice NPM se věnují intenzivně ve Švýcarsku, kam jeho filozofie pronikla počátkem devadesátých let formou konceptu moderního řízení veřejné správy.

2.6.1. Koncept New Public Managementu

Koncept NPM obsahuje celou řadu nových trendů v řízení organizací veřejné správy. K nejpodstatnějším z nich patří:

- **Dynamická organizace** a její služby představuje skutečnost, že politické instance, tj. exekutiva, legislativa a voliči, neřídí už činnost správy prostřednictvím detailního rozpisu finančních a osobních prostředků (na vstupu), ale nově prostřednictvím definování výkonů a služeb, kterých má být dosaženo (na výstupu), a jejich žádoucího působení. Zjednodušeně by se dalo říct, že řízení probíhá prostřednictvím stanovení cílů.
- **Delegování výkonných pravomocí** na regionální a lokální úroveň organizací veřejné správy slouží ke zvýšení motivace pracovníků, vedoucí k aktivitě a kreativitě.
- **Globální rozpočet** spočívá v tom, že pro předem definovaný výkon, resp. službu je k dispozici pevně stanovená finanční částka. Odpovědná politická instance dá k dispozici celkový rozpočet, s nímž musí veřejná správa nebo její jednotlivá pracoviště, resp. oddělení vyjít a přitom co nejefektivněji plnit předepsané úkoly. Na rozdíl od běžného rozpočtu neobsahuje globální rozpočet jednotlivé položky, nýbrž smluvní částku.
- **Controlling**, jenž předpokládá existenci interních nebo nezávislých vnějších grémií, která pravidelně prověřují služby organizací veřejné správy a jejich působení a navrhuje, pokud je to

nutné, možná zlepšení. Controlling je vlastně součástí řízení a jeho obsahem jsou formulace cílů, plánování a řízení. Orientuje se na proces, tj. ve všech fázích poskytování veřejných služeb shromažďuje data, zpracovává je a interpretuje je povolaným pro potřeby podpory řízení. Proces controllingu v podstatě tvoří následujících pět fází – definování cílů, plánování, kontrola (stavu „má být – je“), analýza odchylek od žádoucího stavu a z toho vyvozená nápravná opatření.

- **Benchmarking** představuje metodu, která umožňuje podat informace o kvalitě činnosti na základě srovnání služby takové správní jednotky s jinou jí odpovídající jednotkou či soukromým podnikáním, které či která určitou službu poskytuje nejlépe (viz. kapitola. 3).

Složitý, hierarchický státní aparát by se s pomocí NPM měl stát méně komplikovaným, průhlednější a přitom by měl profitovat ze zkušeností podnikového hospodářství. Navíc NPM usiluje o zavedení prvku soutěže do veřejných služeb, a tím pádem o změnu správy vrchnosti v produktivní dům služeb, který „se bude honosit spokojenými zákazníky“, což v konečném důsledku povede ke změně vztahů mezi politikou, veřejnou správou a společností.

2.6.2. Cíle a prostředky NPM

Typickými cíli NPM jsou:

- orientace na vliv či dopad poskytnuté služby, s čímž souvisí odmítnutí řízení vstupu, důraz na stanovování cílů a kontrolu poskytnutých služeb,
- orientace na zákazníka s její filozofií podpory služeb organizací veřejné správy, které se zaměřují více než dosud na konkrétní potřeby uživatelů z řad občanů (zákazníků), a sledování spokojenosti občanů s poskytnutými službami,
- orientace na náklady spojené s činností veřejné správy, a to prostřednictvím sloučení odpovědností za poskytnutou službu a rozpočet,
- orientace na produkt, založená na filozofii produkování veřejných statků. Veřejným statkem se rozumí takový statek či služba, jehož spotřeba je tzv. „nerivalitní“, tj. spotřeba statku či služby jednou osobou nesnižuje jeho dostupnost komukoliv jinému. Druhou klíčovou vlastností veřejného statku je skutečnost, že je v zásadě velmi obtížné až nemožné vyloučit jednotlivě z využívání tohoto statku či služby.

Typickými prostředky, s jejichž pomocí NPM dosahuje svých cílů:

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

Výše uvedené členění na cíle a prostředky NPM má ozřejmit, že mluví-li se o NPM, pak jde o dvojí pohled na jeho realizaci: o filozofii, která usiluje o změnu mentality veřejné správy, a o soubor nástrojů, které se snaží o revitalizaci správních procesů. Filozofie se pokouší do veřejné správy vnést podnikatelské myšlení soukromého sektoru a tím v ní uvést do pohybu tržní logiku. Soubor nástrojů usiluje oproti tomu zase o takovou změnu stávajících systémových zákonitostí, která by v rámci veřejné správy umožnila podnikatelské jednání. **NPM musí být tedy rozvíjen současně jako soubor nástrojů i jako filozofie organizací veřejné správy, protože jediné tak se dají rozpoznat státně politické implikace nové formy řízení.**

V ideální podobě filozofie NPM vše nahrává, aby do organizací veřejné správy byly spolu s tržní logikou přejety i ekonomické zájmové struktury. Myšlenka efektivnosti se svým hlavním kritériem optimálního vztahu nákladů a užitků patří k hospodářskému úsilí o maximalizaci zisku.

Tržní element NPM tím pádem vyžaduje postupný vývoj od unaveného úředníka ve státní službě k typu „homo economicus“. To se odráží zvláště u obou cílů, orientace na náklady a na produkt. Tento vývoj je typickými prostředky, které NPM používá, ještě podporován. Soubor nástrojů NPM, odvozených z podnikového hospodářství, tedy předpokládá, že politické cíle (které vždy obsahují element obecného blaha) jsou předem dány a veřejná správa je jen řídí. Veřejná správa je z tohoto úhlu pohledu apolitická a usilovat o obecné blaho už není její úlohou. Správa se podle těchto komponentů

NPM omezí jen na efektivnost v různých podobách a bude posuzován měřitelnými ukazateli její účinnosti. Odměněn bude ten, kdo je podle ekonomických kritérií úspěšný.

2.6.3. Nutné a volitelné podmínky New Public Managementu

Reforma veřejné správy, která by chtěla využívat samořídící dynamiky NPM, musí alespoň v minimální míře splnit vybrané podmínky nového modelu řízení. V rámci modelu NPM proto lze definovat nutné a volitelné podmínky řízení.

Nutné podmínky NPM jsou:

- vztah „zadavatel – vykonavatel“ mezi správním celkem a úřadem,
- orientace na produkt a na zákazníka při činnosti veřejné správy,
- smlouvy o provedení práce, resp. pracovní zakázky a globální rozpočet,
- controlling prostřednictvím indikátorů účinnosti poskytovaných služeb,
- trhu blízké motivační systémy.

Předpokladem pro splnění nutných podmínek NPM je **existence dvoustranných občanských aktivit**, které povedou na jedné straně ke vzniku a rozvoji občanských sdružení nabízejících veřejné služby, a na straně druhé pak budou samy veřejné služby poptávat. Přestože v České republice již existuje rozsáhlé množství občanských aktivit, jsou stále jednostranné – veřejné služby totiž více poptávají, než nabízejí. Předním poskytovatelem veřejných služeb je stále stát, územní samosprávné celky a jimi zřizované organizace. Výše uvedené nutné podmínky NPM proto v České republice nemohou být splněny, aplikovatelnost NPM je tedy v současnosti minimální. Lze však předpokládat, že s ukončením reformy veřejné správy a se vstupem do ČR do EU se situace změní ve prospěch zavádění prvků NPM.

Volitelné podmínky NPM jsou:

- důraz na právní úpravu ve vztahu „stát – občan“ (zde je deregulace nutná jen v interních vztazích veřejné správy),
- striktní oddělení strategie a operativy, resp. politiky a výkonných činností,
- model koncernu s nízkou hierarchií,

- zavedení prvků soutěže do veřejné správy, nebo mezi ni a soukromý sektor,
- vytvoření ekonomických podnětů pro jednotlivce – zaměstnance,
- náhrada statutu zaměstnance státní služby soukromoprávním pracovním vztahem (nebo veřejnoprávním vztahem).

NPM by se tedy měl využívat ne jako integrovaný systém, ale jako soubor systémových nástrojů, z něhož se podle potřeby vyberou ty nejvhodnější tak, aby se dosáhlo požadovaného výsledku. Při řešení problémů musí být splněny alespoň ty nejnnutnější podmínky NPM, které je nutno přizpůsobit jedinečným státním uspořádáním, a zohledněny státoprávní požadavky a přednosti existující podoby veřejné správy.

2.6.4. Přínos New Public Managementu

Využití některých prostředků NPM má několikerý významný přínos pro obyvatele země, její vládu a parlament, veřejnou správu a její zaměstnance i spolupracovníky. Takovým přínosem může být:

Pro obyvatele:

- kompetentní služby, které budou poskytovány rychle, partnersky a nekomplikovaně,
- přiblížení se veřejné správě 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 veřejnou správu:

- více možností jak reagovat na změny rychle a efektivně, jak se chovat hospodárně a úsporně a jak poskytovat své služby v souladu s potřebami obyvatel.

Pro její zaměstnance a spolupracovníky:

- větší samostatnost a více vlastní iniciativy,
- více zodpovědnosti,
- motivaci díky lepší rozpoznatelnosti kvality poskytnuté služby,
- více uznání v práci i na veřejnosti.

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

Vzhledem k očekávaným výsledkům a dosavadnímu průběhu reformy veřejné správy lze konstatovat, že z doporučení modelu NPM byl odvozen primární požadavek decentralizace a dekoncentrace, včetně uplatnění principu **subsidiarity**. Přijetí zákona o státní službě by se mohlo zdát být v rozporu s požadavkem NPM pro zaměstnávání na dobu určitou prostřednictvím dohod o provedení práce. Je však zřejmé, že formu zakázek nelze uplatnit ve všech sférách působnosti veřejné správy. Nesporným pozitivem zákona o státní službě je požadavek povinného doplňování a zvyšování kvality poskytovaných služeb.

Vnesení prvku soutěže např. do poskytování veřejných služeb, které by instituce veřejné správy musely zajišťovat, a následně také uplatňování metody benchmarkingu by umožnilo schválení již připravovaného návrhu věcného záměru zákona o poskytování veřejných služeb. Co je však v zásadním rozporu s heslem NPM „šetřit a současně zvyšovat efektivnost“, je stávající neúměrné zvýšení nákladů na činnosti veřejné správy v souvislosti s dokončováním její reformy.²⁴

²⁴Rektořík J, Šelešovský J a kol. Strategie komunikace řízení, Rukověť územní samosprávy, Jak řídit kraj, město a obec, Brno-Praha, 2002, ISBN 80-210-2957-9

3. STRATEGICKÝ MANAGEMENT

Strategické přístupy v oblasti managementu ve veřejném sektoru se ve vyspělých zemích objevily na základě úspěchů „**strategického myšlení**“ v **podnikatelské sféře**. Rozvoj strategického managementu napomohl řídícím pracovníkům v komerční i veřejné sféře při předvídání a řešení dopadů množství faktorů vnitřního a vnějšího prostředí nacházejících se mimo běžné operativní kontrolovatelnosti a vytvořil nové přístupy k chápání organizace a jejích cílů. Zkušenosti z uplatňování strategického managementu, které byly dosud získány, dokladují jeho přínos při **zvyšování efektivity veřejných institucí**, kvality jejich citlivosti na místní potřeby a růstu odpovědnosti, což jsou nevyhnutelné předpoklady transformování veřejné správy v zemích střední a východní Evropy.

Význam strategického managementu v zemích střední a východní Evropy se dnes zvyšuje také z titulu nutnosti získávání externích zdrojů na financování ústřední a místní veřejné správy. Při získávání zdrojů z Evropské unie, od jiných států, nebo také ze soukromého sektoru, musí místní samosprávy prokázat schopnost tyto zdroje účelově a efektivně použít. Kredibilitu mohou získat právě prostřednictvím uplatňování strategických manažerských přístupů na místní úrovni, jako jsou příprava strategických rozvojových plánů, operačních rozpočtů, plánů kapitálových investic zaměřených na financování potřeb v oblasti místních služeb a místní infrastruktury.

3.1. Co je to strategický management?

Chápání strategického managementu není jednotné. Jednotlivé školy uvádějí různé definice. **Strategické myšlení nevystačí jenom s analýzou, ale vyžaduje také syntézu založenou na intuici a kreativě. Úkolem analýzy je poskytnout vstupy pro tvorbu strategie a hodnotit výsledky a kritiky strategického plánování nepropojeného na syntézu a strategické myšlení.**

Chápání strategického managementu se proto začalo měnit s pochopením, že strategické rozhodování a plánování jsou jenom jednotlivé části strategického managementu. Strategický management se zabývá integrací, marketingem, financemi a účetnictvím, produkcí a výrobními operacemi, informačními systémy, a to z pohledu, jak garantují úspěch organizace.

3.2. Strategický management ve veřejném sektoru

K definování strategického managementu ve veřejném sektoru také nacházíme různé přístupy. V definici nestačí jenom říci, že se jedná o procesy strategického rozhodování, což by znamenalo opomenutí některých dalších významných aspektů. Hned úvodem je nutno připomenout, že strategický management se svou podstatou liší od dalších úrovní managementu, zejména od operačního managementu. Strategický management se zabývá nejenom základními otázkami fungování např. místní samosprávy. Jeho cílem je také zabezpečit **implementaci strategických rozhodnutí**. Vyžaduje znalost poznatků mnoha vědních disciplín a také praktické zkušenosti a orientaci v sociálních, politických a ekonomických otázkách.

Strategická rozhodnutí jsou obvykle značně komplexní, což odlišuje strategický management od jiných rozměrů managementu. Komplexnost strategických rozhodnutí je dána minimálně třemi faktory.

Za prvé, strategická rozhodnutí jsou obvykle realizována **v podmínkách nejistoty**. Přijímají se na základě názorů na budoucnost, která je nejistá.

Za druhé, strategické rozhodnutí obvykle **vyžadují integrovaný přístup**, často chybí zkušenosti pomáhající definovat a řešit problém. V této situaci musí místní manažer překračovat operativní a funkční hranice a balancovat různé zájmy a různé priority.

Za třetí, strategická rozhodnutí obvykle znamenají **zásadní změny ve struktuře a fungování místní veřejné správy**, které je těžké plánovat a implementovat. To znamená, že strategický management je podstatně komplexnější v porovnání s operativním rozhodováním a řízením.²⁵

3.3. Strategický management a strategické rozhodování na úrovni místní veřejné správy

Strategické rozhodnutí na úrovni místní veřejné správy musí být v souladu s funkcemi a kompetencemi samospráv, reagovat na unikátní místní potřeby a problémy a respektovat místní, lidské, materiální a finanční zdroje. Analýza postavení místní samosprávy při uplatňování metod strategického managementu ve veřejném sektoru musí vycházet z rozboru více faktorů.

²⁵ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

Rozsah kompetencí a aktivit místní samosprávy

Strategická rozhodnutí na místní úrovni se mimo jiné dotýkají také stanovení rozsahu aktivit samosprávy. Jaký je jejich optimální rozsah?

První skupinou jsou kompetence **dané samosprávám přímo ze zákona**. Ve většině zemí se jedná např. o místní bezpečnost a pořádek, místní školství, místní dopravu, sběr a skladování komunálního odpadu apod. Při těchto službách se místní samospráva rozhoduje o formě jejich zabezpečování – produkci svými kapacitami nebo na základě kontraktu. Klasickým případem smluvního zabezpečování je oblast komunálního odpadu, kdy sběr realizují soukromé firmy, privatizuje se také místní doprava.

Druhou skupinou aktivit místní samosprávy jsou **úkoly, které sice nevyplývají přímo ze zákona**, ale jsou nutné pro fungování místní komunity. Místní samospráva se může rozhodnout podpořit založení univerzity nebo fakulty ve městě, i když za tuto oblast přímo neodpovídá. Míra volnosti samospráv při stanovování rozsahu svých aktivit je proto značná.

Propojení strategie a prostředí

Dobrá strategie musí propojit aktivity samosprávy na konkrétní podmínky místního prostředí. Samosprávy v dominantně zemědělském regionu budou řešit v mnohém jiné problémy ve srovnání s obcemi v průmyslových oblastech. Obdobně obce s vysokou mírou nezaměstnanosti a obce v ekonomicky prudce se rozvíjícím území, kde je nedostatek pracovní síly. Kvalitní strategie může napomoci k řešení hrozeb a využívá výhody dané prostředím.

Propojení aktivit a zdrojů

Cílem strategie je také propojit místní aktivity a zdrojové kapacity. Nebylo by účelné snažit se o využití nové příležitosti, když na realizaci rozhodnutí chybí zdroje. Strategická rozhodnutí mají na fungování místní samosprávy zásadní dopad. Jejich realizace je možná jenom za podmínky existence nevyhnutelných finančních a lidských zdrojů a při využití metod strategického finančního a personálního managementu, jejichž přínos ani není možno docenit.

Propojení strategie a místních očekávání a hodnot

Strategie konkrétní místní samosprávy není ovlivňována jenom prostředím a zdroji, ale také očekáváními a hodnotami „špiček“ v obci a jejím okolí. Strategie by v zásadě měla odrážet postoje a názory „akcionářů“ místní samosprávy. Prvotním zájmem místních politiků může být získávání hlasů voličů, a to prostřednictvím realizace velkých projektů. Zájmem občanů může být minimalizace finančního zatížení, podnikatelé mohou podporovat investiční projekty, na druhé straně mohou podcenit potenciální nárůst kriminality a profesní skupiny mohou mít na projektech své zájmy.

Strategická rozhodnutí ovlivňují fungování místní komunity v dlouhodobém pohledu a jejich realizace ve prospěch místního ekonomického rozvoje vyžaduje sekvenci konzistentních aktivit. Strategická rozhodnutí jsou také klíčová pro realizaci místní politiky a implementaci konkrétních forem poskytování místních veřejných služeb.

3.3.1. Definování strategie místní samosprávy

Charakteristiky výše uvedené představují východisko pro definici strategie místní samosprávy:

Strategie definuje směřování a rozsah aktivit místní samosprávy v dlouhodobém pohledu, propojuje disponibilní zdroje a mění se prostředky, s cílem uspokojit požadavky „akcionářů“ samosprávy.

Vzhledem k významu strategického rozvoje vyjadřujícího širší vize komunity, strategie by měly sestavovat všechny veřejné organizace. Strategie existují nejenom na úrovni organizací jako celku, ale také na jiných úrovních. Svou strategii mohou mít jednotliví zaměstnanci, dále jednotlivé vnitřní úrovně organizace. Strategie na nižších úrovních by měla být v souladu se strategií obce, kterou realizuje starosta – tato konzistence umožňuje efektivní fungování obce, města nebo regionu.²⁶

3.3.2. Základní principy strategického managementu

Při tvorbě strategie místní samosprávy je nutno respektovat všechny podstatné principy – definování vize, stanovení cílů, identifikace a výběr postupů, definování aktivit a úkolů, realizaci kontroly, modifikování strategie a odměňování.

²⁶ Rektorič J., Šelešovský J. a kol., Jak řídit kraj, město, obec (Strategie, komunikace, řízení), Rukověť územní samosprávy IV. Díl, Masarykova univerzita, Brno 2002, ISBN 80-210-2957-9

Pojem	Definice
Vize	Základní premisa propojená na hodnoty a očekávání místní komunity
Strategický cíl	Popis základního cíle
Cíle	Rozpracování základního strategického cíle
Strategický plán	Definování širokého spektra aktivit pro dosažení cílů
Úkoly	Kroky implementace strategického plánu
Kontrola	Kontrola plnění úkolů, dosahovaných výsledků a případná modifikace plánu
Odměňování	Odměna za plnění úkolů

tabulka 1: Základní terminologie strategického managementu

V následujícím textu si vysvětlíme jednotlivé pojmy.

STRATEGICKÁ VIZE

Prvním strategickým krokem je **definování koherentní vize budoucí situace**. Budoucí stav by měl vyjadřovat zájmy a potřeby občanů, místních podnikatelů a zaměstnanců, vytvářet podmínky pro kooperaci a dosáhnout všeobecnou podporu obyvatel.

Proces tvorby vize vyžaduje získávání informací a podkladů od občanů, kteří by měli vyjádřit svůj názor na obec o deset nebo patnáct let. Doporučuje se připravit diskusi více verzí vize obsahující jak přísliby, tak rizika.

Je nutné se zabývat otázkami:

1. Jaká je optimální struktura průmyslu? Má se budoucnosti komunita opírat o jedno nebo dvě průmyslová odvětví nebo vytvořit diverzifikovanou průmyslovou bázi? Má se komunita zaměřit na průmysl nebo služby? V případě rozhodnutí pro průmysl, má se jednat o těžký nebo lehký průmysl?
2. Jakým způsobem využít pozemky a jak řešit systém bydlení? Koncentrovat průmysl do průmyslových zón? Podporovat výstavbu výškových budov nebo domů v osobním vlastnictví uživatelů?
3. Které komunální služby produkovat přímo kapacitami samosprávy a které kontrahovat?
4. Jakým způsobem financovat veřejné služby? Jaká má být proporce daňových příjmů ve srovnání s uživatelskými poplatky?

V případě, že komunita je schopna připravit více verzí vize, místní obyvatelstvo by mělo o možnostech diskutovat na veřejných sezeních, kde by měly své názory prezentovat jednotlivé zájmové skupiny a obyvatelé a rozhodnout se pro jednu z nich. Kromě veřejných sezení je možné použít také průzkum veřejného mínění, jako podklad pro diskusi místních poslanců.

Výběr vize je nejvíce ovlivňován názory a hodnotami občanů a místních veřejných činitelů, kteří mohou preferovat současný stav a rozhodnout se pro limitovaný nebo nulový růst.

DEFINOVÁNÍ STRATEGICKÝCH A OPERACIONALIZOVANÝCH CÍLŮ

Po odsouhlasení vize je nutné její rozpracování do podoby cílů. Strategické cíle definují stav, kterého chce komunita dosáhnout a rozpracovávají se dále do operacionalizovatelné podoby, zejména doplněním o velikostní a časový rozměr.

Strategické cíle jenom definují základní směry rozvoje, a proto je nutné je dále rozvinout do podoby, která umožňuje měřitelnost a motivuje odpovědné osoby. Takto rozpracovaný cíl již jasně stanovuje úkol pro zaměstnance ekonomického odboru městského úřadu a je také základem pro alokování nutných zdrojů. Kdyby tomu tak nebylo (chybějící specifikace množství a času), neexistovala by možnost hodnotit míru splnění stanovených cílů.

IDENTIFIKACE A VÝBĚR IMPLEMENTAČNÍ STRATEGIE

Po definování vize a cílů je možné dále přikročit k identifikaci a výběru vhodné implementační strategie. Všeobecná strategie představuje značně široké definování záměrů naznačujících aktivity/programy nutné k dosažení stanovených cílů. Tuto všeobecnou strategii je nutno dále rozpracovat do podoby aktivit a úkolů, které propojují všeobecné směřování se specifickými operativními otázkami a osobami.

V této fázi je potřebné kontrolovat/monitorovat, zda definované aktivity a úkoly skutečně naplňují stanovené cíle, a také se nesmí zapomenout na motivaci osob zúčastněných na procesu.

Pojem	Definice
Vize	„Naším primárním cílem je poskytování kvalitních veřejných služeb a excelentní vedení místní komunity efektivním a demokratickým způsobem.“
Strategický cíl	Čisté město/region
Cíle	Zvýšení čistoty místní řeky
Strategický plán	Snížení znečištění a čištění odpadních vod
Úkoly	Vybudování čističky odpadních vod
Kontrola	Pravidelné testování čistoty vody
Odměňování	Možnost koupání v řece, lovu ryb a rozvoj cestovního ruchu

tabulka 2: Formulace a implementace strategie – případová studie

3.4. Strategické plánování na úrovni místní samosprávy

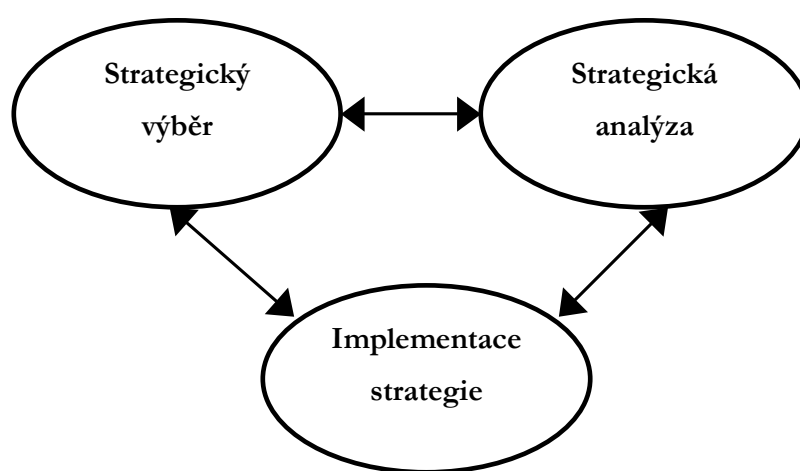
Strategické plánování na úrovni místní samosprávy představuje **propojení schopnosti vytvořit vizi a uplatnit efektivní metodologii**, která ukáže místním představitelům a občanům jejich schopnosti ve vztahu k variantám vývoje směrem do budoucnosti komunity. Přesněji, proces strategického plánování je mechanismem, který transformuje hodnoty obyvatel do politických rozhodnutí místních samosprávných orgánů a plánů práce jednotlivých výkonných složek místní samosprávy.

Správa „International City Management Association (ICMA)“ konstatuje, že rozhodnutí strategického plánování mohou napomáhat místním samosprávám zejména následujícími způsoby:

- Identifikování trendů a faktorů ovlivňujících místní komunitu.
- Umožňují udržet základní znaky komunity a sousedské hodnoty i za situace, kdy dochází k politickým, ekonomickým a sociálním změnám.
- Umožňují podporovat ekonomický rozvoj, zejména prostřednictvím zkvalitnění infrastruktury, efektivní regulační politiky a ekonomických nástrojů podpory růstu.
- Umožňují zlepšit podmínky pro přilákání nových investorů, což znamená více nových pracovních míst a ekonomický růst.

3.4.1. Proces strategického plánování

Proces strategického plánování je složen ze tří základních prvků. Prvních z nich je **strategická analýza**, prostřednictvím které se analytici snaží pochopit strategickou pozici města nebo regionu. Druhým je **strategický výběr**, který se zabývá formulací alternativ rozvoje, jejich hodnocením a výběrem. Třetím je **implementace strategie**, která se zabývá plánováním realizace strategie a managementem nevyhnutelných změn.



Graf č. 1 Model procesu strategického plánování

Graf č. 1 naznačuje vzájemné vztahy uvedených tří prvků – je potřebné si všimnout, že vztahy nejsou prezentovány lineárně (nejprve strategická analýza, následně strategický výběr a nakonec implementace), i když by se to mohlo zdát logické. V realitě jednotlivé prvky nemohou být v lineárním vztahu, ale jsou vzájemně propojeny (např. nejlepší formou hodnocení některých strategií je začít je implementovat, tj. strategický výběr a implementace strategie se mohou vzájemně prolínat). Strategická analýza bývá obvykle soustavným procesem, a proto se také může prolínat s implementací.

3.4.2. Strategická analýza

Strategická analýza slouží k poznání situace, ve které se nachází příslušná obec nebo region. Jedná se např. o následující otázky:

- Jaké jsou aspirace místních lidí?
- Jaké jsou cíle místních lidí?

- Jaké významné rezervy má obec nebo region a jejich veřejná správa?
- Jaké změny se uskutečňují ve vnějším a vnitřním prostředí?

Kvalitní analýza těchto a obdobných otázek umožňuje efektivní management místních zdrojů a dosahování stanovených cílů.

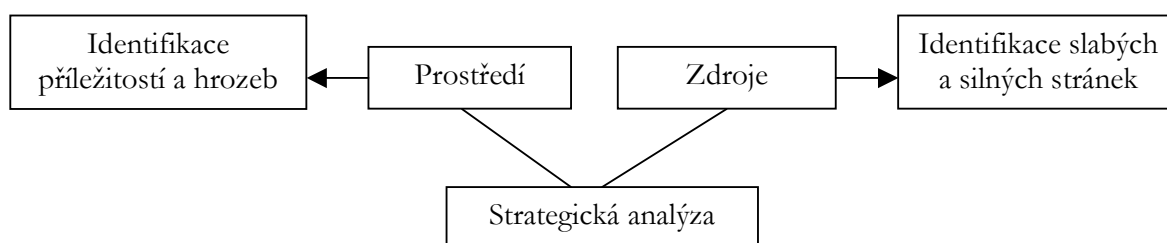
Cílem strategické analýzy je **definovat klíčové faktory ovlivňující současný a budoucí blahobyt místní komunity** jako podklad pro výběr strategie. Získávání informací a jejich analýza je základním východiskovým bodem formulace každé strategie a vyžaduje hlubokou znalost místní ekonomiky a hlavních faktorů, které mohou ovlivnit situaci v krátko, středně i dlouhodobém pohledu.

Součástí analýzy je také **získávání informací o strategiích**, které se budou realizovat v daném území na základě národních nebo regionálních programů, dále informací o firmách a organizacích, které hrají klíčovou roli v místní ekonomice a dále informací o přírodních podmínkách, místní kultuře, nemovitostech a infrastruktuře, místním trhu práce, struktuře nezaměstnanosti, schopností sektorů tvořit nová pracovní místa, vzdělávacích potřebách pro místní pracovní sílu. Analytici musí definovat rozvojová a utlumující se odvětví, na základě čehož se bude rozhodovat o případné podpoře ze strany místní samosprávy. Všechny získané informace je nutno uložit do databáze, která umožní analýzu silných a slabých stránek místní komunity a identifikaci příležitostí a ohrožení, jako základnu pro SWOT analýzu.²⁷

²⁷ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

3.4.3. SWOT analýza

Analýza SWOT (z anglického Strength – Weaknesses – Opportunities – Threats, tj. Silné stránky – Slabé stránky – Příležitosti – Hrozby) je standardní metodou používanou v podnikovém a veřejně-správních managementu. Jejím principem je jednoduché, přesné a pokud možno upřímné pojmenování vlastních předností a slabin z hlediska vnitřních podmínek života města a posouzení vnějších podmínek z hlediska příležitostí a rizik. Je zřejmé, že zdůrazněním silných stránek a odstraňováním slabých vzrůstá pravděpodobnost realizace příležitostí a omezují se rizika.²⁸



Gra

f č. 2: Prvky strategické analýzy

SWOT je tedy založena na analýze:

- silných stránek organizace (**Strengths**)
- slabých stránek organizace (**Weaknesses**)
- příležitostí okolí (**Opportunities**)
- hrozeb okolí (**Threats**)

Hrozby a příležitosti organizace je třeba uvažovat jak v rovině makrookolí (státní regulace, diferenciacie v odvětví, technologická vyspělost odvětví apod.), tak i v rovině mikrookolí (poloha organizace vzhledem k jejím zákazníkům, dostupnost zdrojů, lokální konkurence atd.). Podoba příležitostí a hrozeb může být navíc ovlivněna fází, ve které se odvětví nachází (fáze zralosti, fáze sestupu, jedná-li se o mezinárodní či dokonce globální trhy, apod.).

²⁸ http://www.novy-jicin.cz/user_data/zpravodajstvi/obrazky/File/straplan/7-swot.pdf

Zatímco v případě příležitostí a hrozeb se jedná o faktory přicházející do organizace zvenčí, silné a slabé stránky vycházejí z organizace samé. Silné a slabé stránky tedy mohou být organizací do jisté míry ovlivněny. Mezi silné a slabé stránky se obvykle řadí: finanční situace organizace, výsledky ve výzkumu a vývoji, výrobní politika, infrastruktura, goodwill (tj. dobré jméno organizace) atd.

Kombinace SWOT má za následek vznik různých variant strategického chování organizace. Existují čtyři zjednodušené přístupy, založené na kombinaci příležitostí/hrozeb a silných/slabých stránek:

- **Přístup S-O-** využívání silných stránek organizace a příležitostí plynoucích z okolí.
- **Přístup W-O** - eliminace slabých stránek organizace prostřednictvím příležitostí plynoucích z okolí.
- **Přístup S-T** – využívání silných stránek organizace pro eliminaci hrozeb plynoucích z okolí.
- **Přístup W-T** – zde je každá rada drahá, obecně lze doporučit snažit se znepokojivý stav organizace vyřešit i za cenu její likvidace.²⁹

Prostředí

Prostředí místní komunity představuje komplexní podnikatelský, ekonomický, politický, technologický, kulturní a sociální svět. Není stabilní. Při jeho analýze je nutno sledovat historické a současné vlivy prostředí na komunitu a také očekávané změny, což je mimořádně složité, protože variabilita podmínek je nesmírná. Mnohé změny prostředí mohou vytvářet nové příležitosti nebo také ohrožení.

Specifické vnější prostředí veřejnoprávních organizací tvoří **vnější instituce, organizace nebo občané, kteří svou činností přímo ovlivňují fungování organizací a plnění jejich cílů**. Platí, že pro různé typy organizací veřejné správy existuje velmi diferencované vnější prostředí.

Ředitelé řady organizací veřejné správy charakterizovali jejich vnější prostředí jako „stále více nepřehledné“, „problematické a neočekávané“, „s nejasnými právními normami“ atd. Zvyšující se míra neurčitosti prostředí naší veřejné správy a služeb je zaznamenávána v obou základních znacích.

²⁹ Vzdělávání vedoucích pracovníků, Obecný vzdělávací systém pro úředníky místních samosprávných orgánů, PHARE CZ 0209-02-01-005

Za prvé se projevuje růstem komplexnosti prostředí. Například starostové, primátoři a hejtmani při projednávání veřejných věcí narážejí ve druhé polovině 90. let na větší množství subjektů s různými zájmy a potřebami než počátkem tohoto desetiletí. Neurčitost prostředí veřejné správy dále zvyšuje historicky vzniklé rozdělení kompetencí mezi relativně nezávislé subjekty: Velká část veřejné správy je vykonávána státem, část úkolů zabezpečují občané svou samosprávou a část je v kompetenci různých korporací, profesních sdružení apod. Při výkonu některých veřejných služeb se státní organizace střetávají s „konkurencí“ v podobě soukromých či nestátních programů podobného zaměření.

Za druhé se veliká neurčitost vnějšího prostředí projevuje vysokou dynamikou neočekávaných a nepředpokládaných změn, které v tomto desetiletí v české společnosti probíhají. Jako významný znejasňující faktor je hodnocena zejména neurčitá a rozporuplná legislativa upravující činnost těchto organizací.

Růst neurčitosti vnějšího prostředí sledovaných organizací v průběhu 90. let ve svých důsledcích zvyšuje prostor pro svobodu rozhodování. Manažeři ztrácejí jistotu ve svých rozhodnutích, mají nedostatek informací potřebných pro jistá a jednoznačná rozhodnutí. Rozhodování se stává v řadě případů obtížné, stresující a někdy vyžaduje i osobní statečnost.³⁰

Zdroje

Místní komunitu ovlivňují nejen vnější faktory, ale také vnitřní – její silné a slabé stránky.

Faktory vnitřního prostředí jsou:

- faktory vědeckotechnického rozvoje,
- marketingové a distribuční faktory,
- faktory podnikových a pracovních zdrojů,
- faktory finanční a rozpočtové.³¹

³⁰ Rektořík J., Šelešovský J. a kol., Jak řídit kraj, město, obec (Strategie, komunikace, řízení), Rukověť územní samosprávy IV. Díl, Masarykova univerzita, Brno 2002, ISBN 80-210-2957-9

³¹ Buchta M., Siegel M., Management, Univerzita Pardubice 2005, ISBN 80-7194-828-4

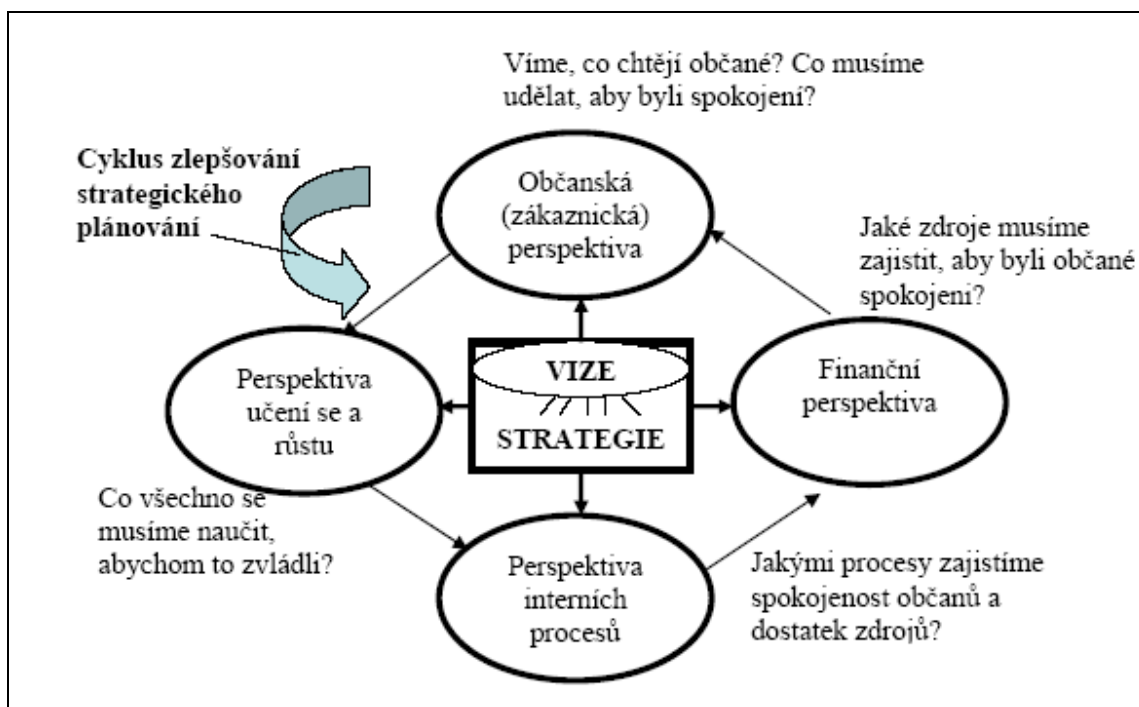
3.4.4. BALANCED SCORECARD (Metoda vyvážených ukazatelů)

Metoda Balanced Scorecard (BSC) vznikla začátkem 90. let 20. století v reakci na empirické studie, které dokládají, že řada rozvojových strategií není v podnikové praxi vůbec realizována. Příčinou je zřejmě náročnost převedení strategických cílů do operativních činností podniku. Problémem je na jedné straně zajištění implementace strategie do všech podnikových činností, na druhé straně následné měření dosažení cílů strategie. Operativní plány jsou totiž měřeny většinou pouze finančními ukazateli, které nemohou komplexně vystihnout situaci podniku. K tomu je potřeba sledovat také nefinanční ukazatele zaměřené na zákazníky, firemní procesy a zaměstnance a „vyvážit“ je s finančními ukazateli podniku.

Výhodou metody BSC, která je v české odborné literatuře nazývána **metodou vyvážených ukazatelů** nebo také vyváženého úspěchu, je právě schopnost vyvažovat finanční a nefinanční stránky rozvojových strategií. Přestože byla metoda BSC původně vyvinuta pro využití v podnikatelském prostředí, její autoři, ekonomové Kaplan a Norton z Harvard Business School, ji doporučují i pro aplikaci ve veřejné správě.

Metodu BSC lze na základě odborné literatury definovat jako multidimenzionální přístup používaný k **měření výkonu organizace**. Lze ji teoreticky vyjádřit jako **pojmový systém, který převádí vize organizace (poslání a strategii) na měřitelné ukazatele výkonu**. V rámci této metody se sledují čtyři základní ukazatele výkonu, které společně tvoří nedílný celek. Jedná se o následně uvedené ukazatele, jež jsou nazývány tzv. perspektivami. První perspektiva je **finanční** (Finance), další **zákaznická** (Customer), následuje perspektiva **interních procesů** (Internal Business Processes) a poslední, avšak neméně důležitá je perspektiva **učení se a růstu** (Learning and Growth). Těmito ukazateli se měří postup organizace směrem k naplnění její vize.

Na následujícím obrázku je zobrazena souvislost mezi jednotlivými perspektivami.



Obrázek 3: Balanced Scorecard

Rozdíly při aplikaci BCS mezi soukromým a veřejným sektorem

Veřejný sektor má oproti soukromému sektoru řadu specifíků, která jsou identifikovatelná zvláště v řídicích činnostech. Tato specifika se projevují i při zavádění metody BSC do organizací veřejné správy. Opět se využívá dělení ukazatelů do čtyř skupin, jejich obsah se však mnohdy liší od soukromého sektoru.

Perspektiva finanční v soukromém sektoru zahrnuje, finanční plány, které obecně reprezentují čistě dlouhodobé cíle ziskových organizací. Finanční plány veřejných organizací mají oproti tomu roli umožňující a limitující. Úspěch veřejných organizací může být měřen podle toho, jak efektivně a účelně uspokojují potřeby svých zákazníků, tj. voličů. Pro organizace veřejné správy z této perspektivy vyplývá snaha o nákladovou efektivnost, dodání zákazníkovi maximální hodnoty veřejného statku či služby výměnou za odvedené daně.

Spokojenost zákazníků v soukromém sektoru závisí na schopnosti organizace poskytovat kvalitní zboží a služby, efektivní dodávky a udržet celkovou spokojenost svých zákazníků. V modelu

BSC jsou za zákazníky považováni jak spotřebitelé zboží a služeb, tak sponzoři, případně donátoři. Veřejný sektor je na rozdíl od komerčního prostředí při poskytování statků a služeb limitován velikostí svých rozpočtů. Organizace veřejného sektoru a jejich hlavní dodavatelé mají přitom větší odpovědnost a většinou také širší záběr činnosti než soukromé organizace.

Perspektiva interních procesů, jako část systému BSC, poskytuje informace týkající se interních výsledků činnosti organizace oproti měření, která vyjadřují finanční úspěch či spokojenost zákazníků. Aby se naplnily strategické plány organizace a očekávání zákazníků, organizace musí identifikovat klíčové procesy, na které musí klást důraz co se týče jejich kvality. Klíčové procesy jsou monitorovány, aby bylo zaručeno, že jsou prováděny dle plánu a schválených standardů. Interní procesy jsou mechanismem, díky němuž je dosahována očekávaná výkonnost organizace. To se týká jak organizací v soukromém sektoru, tak ve veřejném sektoru.

Perspektiva učení se a růstu zachycuje schopnost zaměstnanců a informačního systému organizace zvládnout běžnou činnost v organizaci i schopnost adaptovat se na nové podmínky. To je velmi důležité pro organizace veřejného sektoru vzhledem k neustále se měnícímu vnějšímu prostředí organizace a také v souvislosti s novými trendy v pojetí veřejné správy. Procesy organizace budou dle metody BSC úspěšné pouze tehdy, když je budou vykonávat přiměřeně kvalifikovaní a motivovaní pracovníci, s přesnými a včasnými informacemi.

Tato část systému BSC získává na významu obzvláště, pokud se v organizaci provádějí radikální změny. Zaměstnanci by měli přebírat nové úkoly v souladu s požadavky organizace na změnu i s očekáváním zákazníků, tedy voličů. Současně mohou být po zaměstnancích vyžadovány nové dovednosti, způsobilosti a znalosti nových technologií. V praxi má tento požadavek odraz v rámci veřejné správy v povinném kontinuálním vzdělávání úředníků veřejné správy.

Díky systému BSC organizace veřejné správy na jedné straně monitoruje běžnou činnost (finance, spokojenost voličů a výsledky vlastní činnosti), na druhé straně sleduje úsilí ke zlepšení postupů, motivace a vzdělávání zaměstnanců a zlepšování informačního systému. Je nutné opět zdůraznit, že systém BSC umožňuje **nejen sledovat finanční výsledky, ale i nefinanční ukazatele úspěšnosti organizace.**

Přednosti metody BSC při využití ve veřejné správě, resp. územní samosprávě:

- strategie města je jasně vyjádřena strategickou mapou,
- strategii je možné komunikovat s občany,
- je jasné, které projekty strategii podporují a které nikoli,
- každý útvar má jasně stanovené cíle,
- každý zaměstnanec zná svůj podíl na strategii města a odměnu za dosažení osobních cílů,
- zavedením týmových cílů je podpořeno týmové řešení úkolů,
- existuje rovnováha mezi finančními a nefinančními ukazateli výkonnosti.

Zavedení strategie v ČR

V České republice se dá označit za průlomový projekt zavedení strategie dle BSC pro město Vsetín. Tento projekt byl realizován v roce 2003 ve spolupráci města se soukromou společností. Na základě metody BSC byla vytvořena strategická mapa (viz Příloha č. 2), která zprostředkovává pohled na strategii města ze všech čtyř perspektiv. Pro každou z perspektiv byl vytvořen určitý počet měřítek, která zachycují pozitivní či negativní vývoj v dané perspektivě. Pro město jsou tak cennou informací hlavně nefinanční ukazatele spokojenosti a kvality služeb městského úřadu, které dříve sledovány nebyly. Společně s finančními ukazateli z městského rozpočtu tak město získává komplexní analýzu své činnosti.³²

3.4.5. ISO normy

V posledních letech se systém kvality dle ISO stal běžným standardem v českých podnicích a stále více se s ním můžeme setkat i v organizacích veřejné správy. Systém je popsán v certifikační normě **ISO 9001**. Inspiraci pro zvyšování kvality a výkonnosti najdeme v normě ISO 9004. Systém kvality lze zavádět současně se systémem šetrnosti k přírodě dle **ISO 14001**. Provádění šetření spokojenosti norma předpokládá. Norma **ISO 9000** (definuje základní principy a pojmy) stanovuje také **termín spokojenost** jako „vnímání zákazníka týkající se stupně splnění jeho požadavků“.

³² Manažment v teorii a praxi, roč. 2, 2006, č. 3 – 4, ISSN 1336-7137

Co je vlastně systém kvality dle ISO? Zjednodušeně můžeme říci, že jde o **systém kontrol a prevencí**. Norma ISO vychází z těchto **osmi zásad kvalitního řízení**:

- 1) Zaměření na zákazníka/občana (zahrnuje zjišťování spokojenosti zákazníka/ občana),
- 2) vedení a řízení zaměstnanců,
- 3) zapojení zaměstnanců,
- 4) procesní přístup,
- 5) systémový přístup k řízení,
- 6) neustálé zlepšování,
- 7) přístup k rozhodování zakládající se na faktech,
- 8) vzájemně prospěšné dodavatelské (a partnerské) vztahy.³³

3.4.6. Model TQM – Komplexní řízení kvality

TQM vychází z filozofie pozitivní motivace a **zapojení všech lidí a využití všech zdrojů organizace**. Přitom se předpokládá schopnost spolupráce – práce v týmech a umění vést lidi. TQM je filozofií trvalého zlepšování, které může poskytovat instituce pomocí praktických nástrojů pro dosažení a uspokojení současných a budoucích potřeb, přání a očekávání zákazníků.

Celkové řízení kvality zahrnuje zajišťování kvality, rozšiřuje ji a rozvíjí ji. TQM aktivuje každého člena organizace i pracovníky ve spolupracujících organizacích. Týká se všech aktivit organizace. Vyžaduje změny v myšlení pracovníků. Rozhodující je postavení zákazníka a uspokojení jeho potřeb a očekávání.

Zákazník obdrží veřejné služby, které více či méně odpovídají jeho očekávání. Tato marketingově orientovaná dimenze vyžaduje, aby instituce neustále sledovala své vlastní způsoby dosahování stanovených cílů a usilovala o co nejlepší naplnění očekávání a potřeb svých zákazníků (konečných spotřebitelů).

Klíčovým slovem TQM je management. Kvalitní výkon se neobjeví v organizaci náhodně, ale proto, že je řízena prostřednictvím TQM. V oblasti managementu TQM je metodou, způsobem, kterým organizace pracuje.

³³ Kolektiv autorů, Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů, Ministerstvo vnitra, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha, 2005, ISBN 80-329-6154-3

Základem celkového (komplexního) řízení kvality je vedení lidí (leadership). Tento způsob vedení lidí vyžaduje, aby každý, kdo pracuje v organizaci, pracoval soustavně kvalitně s vysokým nasazením. Vedení lidí v TQM je komplementární, je v kontextu s vizí, zdůrazňuje zlepšení, výkon a strategii. Perspektivou TQM je **systematické zlepšování podmínek pro činnost všech lidí pracujících v organizaci**, vytvoření takových podmínek, aby byli schopni dosáhnout stanovených cílů a splnit očekávání jejich zákazníků. Klade důraz na koordinaci lidí a zdrojů, je výzvou pro všechny pracovníky v organizaci. Všechny aspekty organizace směřují k cíli, aby bylo dosaženo co nejvýše možných standardů výkonů tak, jak vyžadují zákazníci. TQM vyžaduje systematické řízení vztahů zákazník-poskytovatel služby.³⁴

Postata aplikace zásad TQM ve správní činnosti spočívá především v uplatňování čtyř následujících klíčových přístupů:

- I. Celkové **změně vztahu volených představitelů a úředníků k občanům** zejména jako ke klientům poskytovaných služeb. Ze strany volených představitelů územní samosprávy a úředníků veřejné správy jako celku se předpokládá zvláště umění efektivní komunikace, účinného vyjednávání a jejich empatie. Zdvořilé jednání úředníků s občany, jejich aktivní naslouchání požadavkům a potřebám obyvatel, jakož i připravenost operativně řešit problémy, s nimiž se občané na ně obracejí se všeobecně předpokládá za samozřejmou podmínku práce ve veřejné správě.
- II. Podstatným zvýšení **důrazu kladeném na kvalitu veškerých služeb**, které nejednou bývá spojeno s vnitřní reorganizací správních úřadů tak, aby byly flexibilnější a vstřícnější k požadavkům a potřebám občanů. De facto jde svým způsobem o uskutečňování zásad marketingové kultury v podmínkách veřejné správy.
- III. Výrazném **zdokonalování způsobů prezentace ústředních úřadů** státní správy, jakož i samosprávních úřadů obcí a regionů, jejich zastupitelů a úředníků v celostátních, regionálních a v místních sdělovacích prostředcích. Důraz kladný dnes na prezentaci si mimo jiné vyžaduje

³⁴ Kolektiv autorů, Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů, Ministerstvo vnitra, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha, 2005, ISBN 80-329-6154-3

vypracovávání specifických metod dlouhodobé komunikace představitelů veřejné správy s tiskem, rozhlasem a s televizí, což je jedním z úkolů profesního vzdělávání.

IV. Rozvíjení co možná **nejkvalitnější komunikace volených představitelů a úředníků s občany** – a tím praktické uplatňování zásad „citizen participation“ (podíl občanů na řízení věcí veřejných).

K tomu, aby zmíněné přístupy mohli řídicí pracovníci úřadů veřejné správy úspěšně uskutečňovat, je nezbytnou podmínkou vytvoření dlouhodobého systému profesního vzdělávání zastupitelů a úředníků, se zvýšeným důrazem na praktickou aplikaci zásad Total Quality Management v každodenní činnosti úřadu.³⁵

3.4.7. Model CAF – Společný hodnotící rámec

Model CAF (Common Assessment Framework – Společný hodnotící rámec) je **nástrojem napomáhajícím organizacím veřejného sektoru využívat metody managementu jakost ke zlepšování výkonnosti**. Model poskytuje jednoduchý, snadno použitelný rámec, který je vhodný pro sebehodnocení organizací veřejného sektoru.

Pilotní verze modelu CAF byla prezentována na 1. evropské konferenci kvality ve veřejné správě v květnu 2000 v Lisabonu. Tato první verze byla neustále vylepšována a na dalších konferencích – v Kodani (2002), v Rotterdamu (2004) byly představovány novější a dále propracovanější verze. Model CAF je veřejným majetkem a poskytuje se k obecnému použití. Není spojen s žádnými platbami, jako by mohly být např. licenční poplatky.

Model CAF má **čtyři základní cíle**:

1. podchytit jedinečné vlastnosti organizací veřejného sektoru;
2. sloužit jako nástroj pro představitele veřejné správy, kteří chtějí zlepšit výkonnost svých organizací;

³⁵ Lacina K. Aplikace vybraných zásad managementu v moderním řízení veřejné správy

3. působit jako „most“ přes různé modely používané v managementu jakosti;
4. usnadnit benchmarking mezi organizacemi veřejného sektoru.

Model je navržen k použití ve všech částech veřejného sektoru, je aplikovatelný v organizacích veřejné správy na národní, regionální a místní úrovni. Může být rovněž použit i v různých situacích, např. jako část systematického programu reformy nebo jako základ pro cíle zlepšování v organizacích veřejných služeb. V některých případech se může sebehodnocení provádět i v dílčích úsecích nebo částech organizace (např. jen v rámci odboru či oddělení na úřadu).

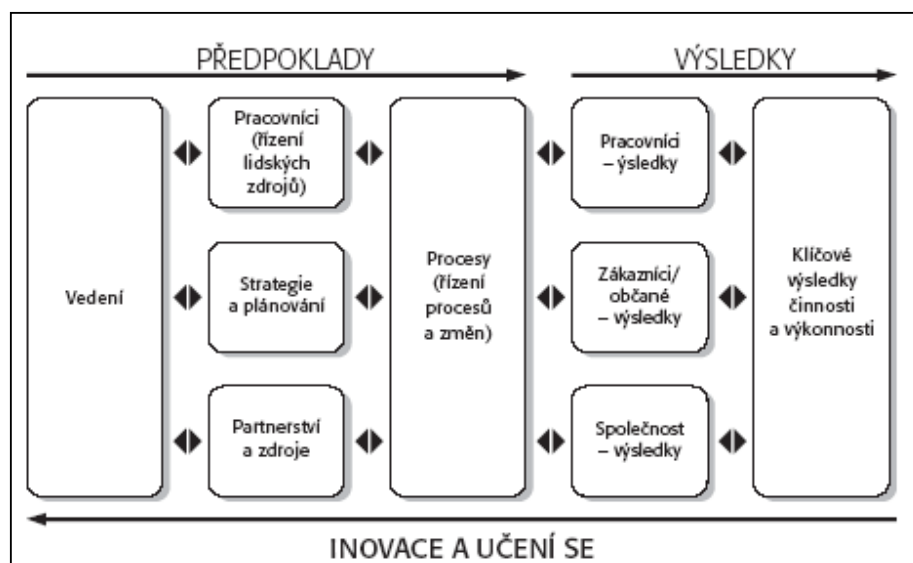
CAF je cesta k efektivnímu, kvalitnímu či výkonnému úřadu či jakékoli organizaci veřejného sektoru. CAF je také cesta k úřadu „dobré služby“. Tedy k výkonnému úřadu, který má spokojené zákazníky, občany, ale také zaměstnance. Proč? Je to tím, že model CAF:

Je **společný (Common)** nástroj pro inovace a zlepšování (kvality, efektivnosti a výkonnosti úřadu, stejně jako spokojenosti jeho zákazníků a zaměstnanců) všech druhů organizací veřejného sektoru v rámci celé EU.

Je **sebehodnotící (Assessment)** metodou – umožňuje provést bodové hodnocení výsledků, které úřad dosahuje k občanům/zákazníkům (např. jejich spokojenost), k zaměstnancům (produktivita, spokojenost atd.), výsledkům vlivu na životní prostředí a společnost, klíčových výsledků výkonnosti. Stejně tak umožňuje provést i hodnocení předpokladů pro dosahování těchto výsledků.

Je **rámcem (Framework)** pro efektivní, kvalitní, výkonné vedení a řízení úřadu, pro strategické i operativní plánování, pro řízení lidských zdrojů, řízení partnerství a zdrojů, procesů, inovací i změn. CAF je také rámcem pro hledání a dosahování klíčových cílů (výsledků).

Představovaný rámec je sestaven z devíti kritérií, která identifikují hlavní hlediska vyžadující pozornost při jakémkoliv hodnocení organizace. Pro každé z uvedených kritérií je poskytnut seznam subkritérií. Ta identifikují hlavní otázky, které je třeba při hodnocení organizace zvážit. Používáním modelu CAF organizace získává výkonný rámec pro iniciování procesu neustálého zlepšování.



Obrázek 4: Model CAF

Společný hodnotící rámec poskytuje:

- hodnocení založené na důkazu,
- prostředek pro dosažení důsledného řízení a konsensu o tom, co je zapotřebí udělat pro zlepšení organizace,
- hodnocení podle souboru kritérií, která byla ve velké míře přijata v celé Evropě;
- prostředky pro měření pokroku v čase prostřednictvím pravidelného sebehodnocení;
- vazbu mezi cíly a podpůrnými strategiemi a procesy;
- příležitosti pro identifikování pokroku a vynikající úrovní úspěchu;
- prostředek pro začlenění různých iniciativ v oblasti jakosti do běžných činností a další.

Stručně řečeno, sebehodnocení podle modelu CAF nabízí organizaci příležitosti dozvědět se o sobě více. Navíc je možné vnímat přínos modelu CAF také v souvislosti se zákonem č.320/2001 Sb., o finanční kontrole jako pomůcku interního auditu organizace.³⁶

³⁶ www.npj.cz

KRITÉRIA PŘEDPOKLADŮ

Kritérium 1: VEDENÍ

Způsob, jakým vedoucí pracovníci a manažeři rozpracovávají poslání a vizi organizace veřejného sektoru a jak usnadňují jejich dosahování; jak rozvíjejí hodnoty potřebné pro dlouhodobý úspěch a jak je realizují vhodnými opatřeními a chováním; jak jsou vedoucí pracovníci a manažeři osobně zapojeni do zajišťování rozvoje a uplatňování systému vedení organizace.

Model CAF neusiluje o hodnocení „kvality“ veřejné politiky, nýbrž spíše o hodnocení vedení organizace a způsobu, jakým jsou politiky formulovány a informace z oblasti politiky poskytovány, a to formou analýzy, sledování obzorů a strategického plánování.

Klíčovým prvkem hodnocení způsobu vedení je to, aby vedoucí pracovníci ukázali, že jasně pochopili, kdo jsou jejich zákazníci, jaké jsou jejich požadavky a jak toto vše může být v rovnováze s politickými příkazy, a současně, aby prokazovali jasný závazek vůči zákazníkům/občanům, stejně jako vůči jiným zainteresovaným stranám.

Kritérium 2: STRATEGIE A PLÁNOVÁNÍ

Způsob, jakým organizace uplatňuje svoje poslání a vizi prostřednictvím jasné strategie zaměřené na zainteresované strany, podporované příslušnými politikami, plány, cíli, záměry a procesy.

Politika a strategie musí odrážet interní kulturu, strukturu a činnosti (jak z hlediska krátkodobého, tak dlouhodobého), přičemž se berou v úvahu priority, směry a potřeby zainteresovaných stran. Politika a strategie organizace by měly odrážet zásady modelu CAF a způsob, jak organizace dosáhne svých záměrů prostřednictvím těchto zásad.

Organizace by měly trvale a kriticky monitorovat svoji politiku a strategii, včetně svých procesů a plánů, a vykazovat, jak odpovídají (jako celek) jejich vlastním okolnostem. Politika a strategie musí odrážet přístup organizace k uplatňování procesů modernizace a řízení změn.

Kritérium 3: PRACOVNÍCI (ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ)

Způsob, jakým organizace řídí, rozvíjí a uvolňuje poznatky a plný potenciál svých pracovníků na úrovni jednotlivců, týmů a celé organizace; jak plánuje tyto činnosti, aby podpořila svoji politiku a strategii a efektivní činnost svých pracovníků.

Mezi pracovníky organizace patří všichni, kteří přímo nebo nepřímo poskytují služby zákazníkům/občanům. Patří sem všechny zaměstnanecké skupiny a dobrovolníci, někteří z nich však mohou potřebovat zvláštní pomoc, aby bylo možné využít jejich plný potenciál. Organizace mohou při hodnocení své výkonnosti zohlednit jakákoli omezení své svobody jednání, vyplývající z všeobecné personální politiky ve veřejné správě, mzdové politiky atd., a určovat, jak v rámci těchto omezení pracují, aby se optimalizoval jejich lidský potenciál. Přichází-li to v úvahu, měly by organizace rovněž zvážit, jak ku prospěchu vlastnímu i svých pracovníků usilují o rozšíření prostoru pro řízení lidských zdrojů.

Kritérium 4: PARTNERSTVÍ A ZDROJE

Způsob, jakým organizace plánuje a řídí svá partnerství a interní zdroje, aby podpořila svoji politiku a strategii a efektivní fungování svých procesů.

Organizace veřejného sektoru jsou často při řízení svých finančních zdrojů vystaveny omezením a tlakům, které jsou vyšší než v soukromém sektoru. Schopnost veřejných organizací vytvářet dodatečné finanční zdroje může být omezena, stejně jako jejich svoboda přidělovat nebo přerozdělovat své finanční prostředky službám, které hodlají poskytovat.

Požaduje se, aby organizace veřejného sektoru řídily komplexní vztahy s jinými organizacemi ve veřejném i soukromém sektoru, stejně jako se zákazníky/občany považovanými za partnery. Úspěšné řízení těchto vztahů může být velmi důležité z hlediska úspěchu při dosahování cílů organizace.

Organizace mohou mít omezeno řízení svých zdrojů. Neměly by měřit správné nebo chybné úrovně zdrojů nebo jejich přidělování, nýbrž jak se zdroje v rámci stupně volnosti organizace řídí, aby byla podpořena politika a strategie.

Kritérium 5: PROCESY (ŘÍZENÍ PROCESŮ A ZMĚN)

Způsob, jakým organizace řídí, zlepšuje a rozvíjí své procesy, aby inovovala a podpořila svoji politiku a strategii a zcela uspokojila své zákazníky a jiné zainteresované strany a vytvořila pro ně zvyšující se hodnotu.

Klíčové procesy ve veřejném sektoru se týkají poskytování klíčových služeb a podporování procesů, které jsou podstatné pro fungování organizace. Klíčem k identifikaci, hodnocení a zlepšování procesů by měl být jejich přínos a efektivnost ve vztahu k poslání organizace.

Povaha procesů v organizacích veřejné služby se může značně lišit, a to od relativně abstraktních činností, např. podpory rozvoje politiky nebo regulování hospodářských činností, až po velmi konkrétní činnosti poskytování služeb. Ve všech případech by měla být organizace schopna identifikovat procesy a klíčové procesy, které provádí, aby poskytla očekávané výstupy a důsledky.

KRITÉRIA VÝSLEDKŮ

Kritérium 6: ZÁKAZNÍCI/OBČANÉ – VÝSLEDKY

Jakých výsledků dosahuje organizace při uspokojování svých interních a externích zákazníků.

Organizace veřejného sektoru mají komplexní vztahy s širokou veřejností, což lze v některých případech charakterizovat jako vztah se zákazníkem (zejména v případě přímého poskytování služby organizacemi veřejného sektoru) a v jiných případech se musí popisovat jako vztah s občanem, kdy je organizace zapojena do určování a prosazování prostředí, v němž probíhá hospodářský a sociální život. Protože tyto dva případy nejsou vždy snadno oddělitelné, tento komplexní vztah bude popisován jako vztah se zákazníkem/občanem.

Organizace veřejného sektoru poskytují služby podle místní a/nebo ústřední vládní politiky a odpovídají za svoji výkonnost politickým zainteresovaným stranám. Výkonnost podle zákonných požadavků je kryta organizačními výsledky (kritérium 9). Politické záměry jsou stanoveny spíše národní vládou, než řízeny zákazníkem/občanem. Opatření pro dosažení spokojenosti zákazníka/občana obvykle vycházejí z oblastí, které byly zákaznickými skupinami identifikovány jako důležité, a jsou založeny na tom, co může organizace ve své specifické oblasti služeb zlepšit.

Pro všechny typy organizací veřejného sektoru je důležité, aby přímo měřily spokojenost svých zákazníků/občanů s ohledem na celkový image organizace, produkty a služby, které organizace poskytuje, na otevřenost organizace a zapojení zákazníků/občanů. K zaznamenání spokojenosti využívají organizace obvykle průzkumy zákazníků/občanů, ale mohou využívat i jiné nebo doplňkové nástroje (např. skupiny s určitým zaměřením, panely uživatelů atd.).

7 Kritérium: PRACOVNÍCI – VÝSLEDKY

Výsledky, kterých organizace dosahuje ve vztahu k uspokojování svých pracovníků.

Lidmi v organizaci jsou všichni pracovníci a ti, kteří přímo nebo nepřímo poskytují služby zákazníkům/občanům. Toto kritérium by mělo zahrnout spokojenost všech lidí v organizaci a mělo by být svázáno s kritériem řízení lidských zdrojů. Externí omezení budou často limitovat volnost organizace v této oblasti. Omezení a úsilí organizace ovlivňovat tato omezení by tudíž měla být jasně prezentována. Měření by měla být zaměřena na oblasti, v nichž má organizace volnost jednat.

Pro všechny typy organizací veřejného sektoru je důležité, aby přímo zaznamenávaly výsledky ve vztahu k pracovníkům týkající se představ pracovníků organizace o jejím poslání, o pracovním prostředí, vedení organizace a o systémech vedení organizace, o kariérním postupu, rozvíjení osobních dovedností a o produktech a službách, které organizace poskytuje. K zaznamenávání spokojenosti používají organizace obvykle průzkumy lidí (pracovníků), mohou však také využívat jiné nebo doplňkové nástroje (např. skupiny s určitým zaměřením).

Organizace rovněž disponují řadou možných interních ukazatelů, pomocí nichž mohou měřit výsledky, kterých dosahují ve vztahu k pracovníkům v organizaci z hlediska jejich spokojenosti, výkonnosti, rozvíjení dovedností, jejich motivace a jejich angažovanosti v organizaci.

8 Kritérium : SPOLEČNOST – VÝSLEDKY

Čeho organizace dosahuje při uspokojování potřeb a očekávání místní, národní a mezinárodní společnosti jako celku. Patří sem vnímání přístupu organizace ke kvalitě života, k životnímu prostředí a k ochraně globálních zdrojů a vlastní interní opatření týkající se hospodárnosti organizace. Patří sem také její vztahy s úřady a orgány, které ovlivňují a řídí její záležitosti.

Mnohé organizace veřejného sektoru ovlivňují společnost právě charakterem své primární funkce nebo mandátem vyplývajícím ze zákona; výsledky těchto základních činností se odrážejí ve spokojenosti zákazníků a jsou prezentovány kritérii výsledků práce. Toto kritérium měří vliv organizace na společnost mimo její primární funkci nebo mandát daný zákonem. Tato opatření se týkají jak míry vnímání*, tak – přichází-li to v úvahu – kvantitativních ukazatelů.

9 Kritérium: KLÍČOVÉ VÝSLEDKY ČINNOSTÍ A VÝKONNOSTI

To, čeho organizace dosahuje s ohledem na svůj mandát a specifikované cíle a při uspokojování potřeb a očekávání každého, kdo má v organizaci finanční nebo jiný hmotný zájem.

Klíčové výsledky výkonnosti se vztahují k čemukoli, co organizace stanovila jako podstatné, k měřitelným výsledkům úspěchu organizace v krátkodobých a dlouhodobých termínech.

Klíčové výsledky výkonnosti jsou míry efektivity a účinnosti nebo poskytování služeb/produktů, krátkodobých a dlouhodobých cílů, včetně specifických záměrů řízených politikou. Tyto míry jsou jak finanční, tak nefinanční a mnoho z nich bude těsně spjata s politikou a strategií (kritérium 2) a s kritickými procesy (kritérium 5).

Výsledky se týkají měření výkonnosti organizace s ohledem na dosahování cílů a důsledků klíčových aktivit (efektivnost), stejně jako interního fungování organizace. Kromě toho zahrnují měření výkonnosti organizace při racionálním a hospodárném využívání jejích finančních zdrojů (hospodaření) a při účinném využívání finančních zdrojů.³⁷

JAK ORGANIZOVAT PROCES HODNOCENÍ

Získat závazek vrcholového vedení a informovat o procesu sebehodnocení podle modelu CAF

Před zahájením projektu sebehodnocení by mělo vrcholové vedení organizace:

- projednat a schválit podmínky provádění hodnocení;
- projednat, jak vnímá účel hodnocení (proč je prováděno);
- Projednat, jaká opatření předpokládá po dokončení hodnocení. Je vhodné, pokud vrcholové vedení stanoví svoji představu o cílech a cílových hodnotách.

³⁷ www.npj.cz

Jmenovat vedoucího projektu CAF

Odpovědnost vedoucího projektu CAF zahrnuje:

- zajištění, aby skupině provádějící sebehodnocení byly poskytnuty předem všechny potřebné informace, dokumentace, plány, důkazy a výsledky;
- zajištění, aby byly skupině sděleny podpůrné kontakty a další informace uvnitř skupiny potřebné pro provádění sebehodnocení;
- uspořádání jednání, zajištění místa pro jednání;
- zpracování protokolu sebehodnotící zprávy a akčního plánu zlepšování;
- reporting.

Vytvořit skupinu pro sebehodnocení

- **Složení skupiny:** Obvykle uspořádání skupiny pro implementaci CAF vyžaduje vytvoření ad hoc skupiny pro sebehodnocení, která co nejlépe reprezentuje celou organizaci. Je obvyklé jmenovat (zařadit) členy z různých sektorů/úrovní organizace. Cílem je vytvořit co nejmenší a zároveň co nejefektivnější skupinu, ale současně i skupinu, která poskytne nejpřesnější a nejpodrobnější vnitřní náhled na organizaci a její výsledky. Důležité je volit účastníky spíše na základě jejich osobních (např. analytických a komunikativních) dovedností než dovedností profesních.
- **Předsedající** skupiny může být zároveň vedoucím projektu. Předsedající osoba je spolu s vedoucím projektu odpovědná za správné provedení všech postupů skupiny.

Informovat skupinu o tom, co/jak se bude provádět

Školení skupiny:

- Je třeba představit model CAF, jeho zásady a základní pojmy,
- vysvětlit účel sebehodnocení (zadání od vrcholového vedení),
- vysvětlit zásady postupu při sebehodnocení (panel hodnocení pro kritéria předpokladů a pro kritéria výsledků, přidělování bodů na základě důkazů atd.).

Ujištění skupiny: Skupinu je třeba ujistit, že nikdo nebude pykat za vyjádření upřímného názoru.

Podklady a nutný postup:

- Skupina by měla mít k dispozici seznam se všemi příslušnými dokumenty a informacemi potřebnými pro efektivní hodnocení své organizace.

Aby skupina lépe pochopila, jak model CAF funguje, měla by se společně posuzovat jedna (nebo několik navazujících) otázka z kritérií pro výsledky a jedna z kritérií pro předpoklady.

- Je třeba dosáhnout konsenzu z hlediska hodnocení důkazu a přidělování bodů.

PROCES HODNOCENÍ

Provést individuální hodnocení

- Předsedající musí být v průběhu jednotlivých hodnocení k dispozici, aby se zabýval otázkami členů skupiny provádějících individuální hodnocení.
- Od každého člena skupiny se požaduje, aby poskytl přesné hodnocení **minimálně podle každého subkritéria**, a to na základě zkoumání důkazů a svých vlastních znalostí a zkušeností z práce v organizaci. (Blíže specifikace viz dodatek.)
- Je důležité, aby jednotlivci ve skupině napsali kromě vlastního bodového hodnocení i **klíčová slova a důkaz** o silných a slabých stránkách, aby tak podpořili svá bodová hodnocení.

Dosáhnout konsenzu

- Po provedení individuálních hodnocení by se měla skupina co nejdříve sejit a provést hodnocení v rámci celé skupiny, a to opět minimálně na úrovni subkritérií.
- K dosažení konsenzu je zapotřebí „vyjednávat“. Alternativně lze použít výpočet aritmetického průměru v rámci skupiny.
- V procesu dosahování konsenzu lze využít čtyřstupňovou metodu:
 1. Předložení rozsahu jednotlivých bodových hodnocení podle každého kritéria, stejně jako aritmetický průměr jednotlivých hodnocení.
 2. Identifikování důležitých bodů konsenzu a rozdílu.
 3. Prodiskutování pozadí všech důležitých případů rozdílu.
 4. Pokus o dosažení konsenzu, popř. na základě druhého kola hodnocení zvolených subkritérií.
- Předsedající hraje při vedení tohoto procesu a při dosahování konsenzu skupiny klíčovou roli.

- Ve všech případech by měla být diskuse založena na konkrétním důkazu o projevené snaze a o dosažených výsledcích.
- Skupina může hledat doplňující příklady, které považuje pro svou organizaci za důležité.

JAK VYUŽÍT VÝSLEDKY

Sestavit akční plán zlepšování

Zpráva o sebehodnocení (sebehodnotící zpráva) by měla být v rámci organizace projednána a pečlivě přezkoumána vrcholným vedením z hlediska identifikování:

- hlavních zjištění ze sebehodnocení,
- oblastí, v nichž je nejnnutnější učinit opatření,
- typu požadovaného opatření.

Při přípravě akčního plánu zlepšování by vrcholové vedení organizace mohlo zvážit použití strukturovaného přístupu, včetně těchto otázek:

- Kde chceme být za 5 let? (stanovení cíle)
- Jaká opatření je třeba učinit, abychom dosáhli těchto cílů? (strategie/definování dílčích úkolů)

Vrcholové vedení může shledat užitečným seskupit oblasti pro zlepšování do společných témat, dříve než **rozhodne o skutečných prioritách**. Akční plán schvaluje vrcholové vedení.

Realizovat plán zlepšování

Zatímco sebehodnocení podle modelu CAF je startem pro dlouhodobou strategii zlepšování, hodnocení nevyhnutelně poukáže na několik oblastí, kterými je možné se zabývat relativně rychle a snadno. Práce na nich napomůže věrohodnosti programu zlepšování a bude znamenat okamžitý návrat investovaného času a investic do vzdělávání nebo výcviku. Dobrou myšlenkou je zapojení pracovníků, kteří prováděli sebehodnocení, do zlepšovatelských aktivit.

Monitorovat pokrok a opakovat hodnocení

Když byl sestaven akční plán zlepšování a začalo uplatňování i změny, je důležité se ujistit, zda změny mají pozitivní vliv a zda záporně neovlivňují věci, které organizace dělala dobře. Některé organizace začlenily pravidelné (každoroční) hodnocení do svých procesů plánování činností – jejich

hodnocení jsou načasovaná tak, aby byly poskytnuty informace pro každoroční stanovování cílů a požadavků na finanční zdroje.

Panely hodnocení podle modelu CAF jsou jednoduchým, ale účinným nástrojem, který se používá při hodnocení neustálého rozvoje akčního plánu zlepšování.³⁸

3.4.8. BENCHMARKING

Benchmarking představuje moderní metodu uplatňovanou při formulování a výběru strategií. Jeho základem je identifikace „nejlepší praxe“, nejvýhodnějších cest pro dosažení stanovených cílů, generuje růst kvality na základě učení se od jiných. Benchmarking představuje soustavný proces hledání vhodných příkladů úspěšných strategií vybraných jinými manažery, sloužící k identifikaci možností a také jako reference pro monitorování a hodnocení dosahovaných výsledků.

Benchmarking je technika **trvalé optimalizace**, která porovnává a analyzuje procesy (služby) za účelem zjistit nejlepší praxe (praktické postupy), s nimiž se vaši organizace poměruje. Je to postup, při němž jsme tak skromní, že přiznáme, že je někdo jiný v něčem lepší, a potom...jsme tak chytří, že zjistíme, jak se jim v tom můžeme vyrovnat nebo je dokonce předstihnout.

Smyslem je zjištění:

- jak si organizace stojí ve srovnání s ostatními, především pokud jde o výstupy, tj. výsledky služeb vašim zákazníkům,
- jak vaše organizace pracuje z hlediska vstupů, tj. personálu, financí a dalších zdrojů a jaké je úroveň služeb, které pomocí vstupů zajišťujeme,
- nejen rezerv v organizaci, ale především poznání, jak některé věci dělají jiní.

Účelem tohoto postupu je vytýčit rozdíly, které pak lze využít k vymezení zlepšitelných oblastí. To je založeno na standardech nebo stanovené úrovni, kterou chcete dosáhnout v poskytovaných službách. Benchmarking je především otázkou zdokonalování, každou informaci získanou prostřednictvím benchmarkingu je proto třeba využít k dosažení změny zlepšení služeb poskytovaných vašim zákazníkům.

³⁸ www.npj.cz

Benchmarking umožňuje organizaci:

- neustále se zlepšovat,
- měřit výkon,
- porovnávat výkon své organizace s jinými,
- zvyšovat kvalitu služeb.

Za benchmarking však nelze považovat prosté porovnávání údajů o výkonech nebo nákladech. Není také vyzvědačstvím nebo špionáží. Benchmarking není rychlý ani snadný.

Základem je **měření výkonu**. Není to však jen zjišťování údajů a dat o výkonech nebo nákladech. Získaná data je třeba převést na ukazatele a na základě informací z těchto ukazatelů potom vyvozovat závěry a provádět změny. Tato metoda se při měření výkonů organizace prioritně zaměřuje **více na výstupy než na vstupy**.

Aplikací ve veřejném sektoru získává benchmarking další rozměr. Ačkoliv úspory ve veřejném sektoru jsou důležité, neznamenají jen snižování nákladů, ale současně i zlepšování činnosti organizace. Mezi ukazatele, které jsou poměřovány, jsou přiřazovány i „mimoekonomické“ jako je např. spokojenost se službou, chováním úředníků, dostupnosti služby, délkou potřebnou k vyřízení záležitostí na úřadě, apod.

V některých zemích byly vytvořeny standardy veřejných služeb a metoda benchmarking potom může sloužit jako nástroj k dosažení parametrů výkonů zakotvených v těchto profesionálních standardech. Hlavním smyslem benchmarkingu ve veřejném sektoru však nadále zůstává identifikace a implementace nejlepší praxe příslušné porovnávané instituce.

Instituce může být porovnávána s jinou institucí nebo se standardem. Pokud je porovnávána s jinými organizacemi, je benchmarking důležitým zdrojem poznatků a neustálého přebírání dobrých a osvědčených zkušeností z jiných organizací. Porovnávací hodnoty („benchmarky“) se mohou stát „standardy nejlepší možné praxe“. Zatímco standardy ve veřejném sektoru jsou v naprosté většině států používány na stanovení minimální požadované úrovně, (mnohdy) zákonem stanovený objem a kvalita služby, na druhou stranu „benchmarky“ jsou používány pro stanovení standardů „nejlepší praxe“. Srovnání vůči standardům může být důležitým aspektem benchmarkingu: jak standardy, tak kvalita služeb jsou v mnoha případech založeny na nejlepší praxi mnoha organizací.

Závislost výběru „benchmarků“ podle kritérií subjektu a objektu porovnávání ilustruje následující tabulka. Hledání a analýza nejlepší praxe bude využívána ve vzájemném porovnání činností mezi organizacemi, modely kvality budou využívány při porovnávání skutečných činností vůči činnostem definovaným jako standard, ukazatele výkonnosti budou používány při porovnávání výsledků organizace vůči výsledkům jiných organizací a standardy výkonnosti lze aplikovat při porovnávání výsledků vůči cílům a výsledkům definovaným jako standard.

Co je porovnáváno?	Vůči čemu je organizace porovnávána?	
	Jiné organizaci	Standardu
Činnosti /procesy/	Nejlepší praxe	Model kvality
Výsledky	Ukazatele výkonnosti	Standardy výkonnosti

tabulka 3: Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnání

V zemích OECD existují v oblasti veřejné správy různé přístupy k použití benchmarkingu, které se často prolínají a doplňují. V zásadě se lze setkat se dvěma základními strategiemi pro použití benchmarkingu ve veřejné správě.

Existuje celá řada iniciativ „zdola“, které sdružují města, obce a organizace veřejných služeb, jejich členové chtějí vědět, jaká je úroveň služeb, které poskytují v porovnání s ostatními. Chtějí se zlepšovat prostřednictvím přejímání nejlepších postupů a nejlepší praxe, které vedou k dobrým výsledkům a kvalitnějším službám. Jednotlivé organizace si vytvářejí vlastní systém benchmarkingu a snaží se najít vhodné partnery pro porovnávání. Místní samospráva může tyto iniciativy podporovat vytvořením metodiky, vhodných expertíz a pomoci při hledání odpovídajících partnerů.

Druhou možností, zpravidla ne tak úspěšnou a samotnými účastníky méně akceptovanou, je benchmarking povinný, daný zákonem, která má sloužit k otevřenému informování veřejnosti o kvalitě poskytovaných služeb. Sestavují se nejrůznější žebříčky a „národní ligy“. Benchmarking je zaveden externě, zpravidla příslušným ministerstvem či organizací centrální vlády. Externě zavedený benchmarking může být ministerstvem využíván vůči jednotlivým organizacím jako soubor požadovaných cílů. Tím je na ně vytvořen konkurenční tlak a benchmarking je možno využít namísto přímé kontroly. Takový systém je aplikována např. ve Velké Británii.

Oba přístupy k aplikaci benchmarkingu mají své výhody a nevýhody. **Externě zavedený benchmarking zajišťuje účast všech určených organizací a umožňuje sdílení jejich zkušeností a informací.** To je důležité, zejména pokud tyto složky veřejného sektoru zajišťují relativně homogenní služby. Povinný benchmarking umožňuje snazší standardizaci metod a propojení rozpočtového procesu a jiných faktorů důležitých pro rozhodování. Tato skutečnost může být důležitá, pokud je benchmarking aplikován zejména s cílem posílení interní konkurence ve veřejném sektoru.

Při externím přístupu existuje nebezpečí, že výsledky budou využívány pouze ústřední či municipální úrovní („zadavatelem“) a ne v rámci samotných organizací. Ukazuje se, že extenzivní popis veřejných služeb prostřednictvím tisíců indikátorů a ukazatelů je mnohdy neefektivní, nepřehledný a především nejde „do hloubky“, pod povrch věcí, a nedokáže identifikovat to podstatné – nejlepší praxi a nejlepší procesy vedoucí ke kvalitním službám.

MĚŘENÍ VÝKONU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Při měření výkonu ve veřejné správě lze používat různé druhy měřitek. Měření výkonu je skutečně bezcenné, pokud se objevuje ve formě izolovaných, abstraktních čísel. Jeho hodnota přichází až se srovnáním relevantních hodnot. Skutečná měřítka výkonu ve veřejném sektoru lze rozdělit do následujících čtyř kategorií:

- a) **Měřítka výkonů** (výstupu) – byla vytvořena pro porovnávání služeb organizací (úřadů, municipalit) a musí vypovídat více o činnosti organizace než o pracovní zátěži zaměstnanců.
- b) **Měřítka účinnosti** (často vyjádřené jako jednotka nákladů, nebo jako jednotka produkovaná zaměstnancem za hodinu, den, měsíc...) – znázorňují vztah mezi službami nebo produkty a zdroji nutnými k jejich produkci.
- c) **Měřítka efektivnosti** (výsledku) – znázorňuje kvalitu výkonu nebo indikují rozsah, v jakém jsou plněny cíle dané jednotky (organizace, odboru, oddělení). Jejich běžnou formou jsou měřítka včasnosti a míry uspokojení občanů – klientů.
- d) **Měřítka produktivity** – jsou ve veřejné správě uplatňována vzácně, kombinují složky účinnosti a efektivnosti jedním ukazatelem (např. počet bezchybně vyřízených žádostí za hodinu).

Mezi základní kritéria pro správný výběr měřítek výkonu patří:

- jednoduché zabezpečení sběru dat a jejich správnosti;
- spolehlivost;
- srozumitelnost;
- dostupnost a s ní spojená včasnost;
- vyloučení duplicity;
- náklady na sběr dat.

Zdroje údajů (dat) o výkonu je možné získávat pomocí:

- existujících šetření a záznamů;
- sestavení časového záznamu výkonu (s využitím procesních map);
- údajů poskytovaných klienty (občany);
- hodnocení (ratingu) provedeného zkušenými externím odborníkem; či kombinací těchto zdrojů.

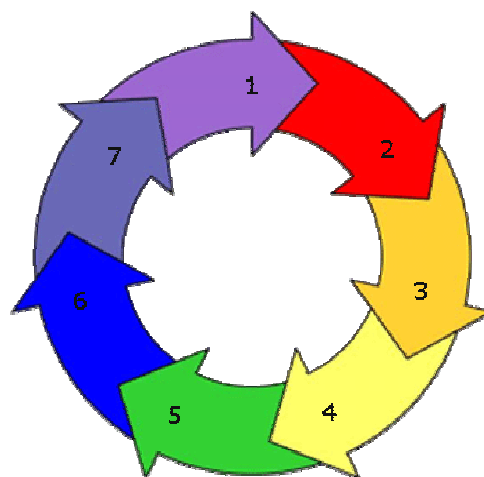
Funkce /činnost organizace			
Měřítko pracovní náplně	Měřítko výkonnosti	Měřítko efektivnosti	Měřítko produktivity
Městský úředník			
Počet připravených materiálů na jednání obecní rady	Počet hodin pracovníka strávených při přípravě materiálů	Materiály schválené při jednání obecní rady beze změn (v %)	Materiály schválené při jednání obecní rady beze změn připravené v posledních 7 dnech (v %)
Zaměstnanci			
Počet žadatelů o práci	Náklady na jednu zpracovanou žádost o zaměstnání; náklady na jedno nové pracovní místo	Procento nových zaměstnanců po zkušební lhůtě pracujících uspokojivě v následujících 6 měsících	Náklady na úspěšné zaplnění pracovní místo (tj. zaměstnanec pracuje uspokojivě v následujících 6 měsících)

tabulka 4: Příklady základních druhů měřítek výkonů

BENCHMARKINGOVÝ CYKLUS

Benchmarkingový cyklus můžeme popsat v sedmi krocích:

1. Výběr činností/oblastí pro benchmarking
2. Vypracování profilů služeb
3. Sběr a analýza dat o výkonu
4. Stanovení pásma výkonu
5. Identifikace nejlepších postupů
6. Vypracování strategií pro porovnání
7. Vyhodnocení výsledků a procesů



Nyní si popíšeme jednotlivé kroky:

1. krok	<p>Výběr činností/oblastí</p> <p>Je třeba zvolit službu nebo činnost, kterou lze měřit. Základem (důvodem) výběru může být mnoho faktorů, např. velký počet stížností a reklamací, vysoké náklady nebo jiné problémy ve výkonu</p>
2. krok	<p>Vypracování profilů služeb</p> <p>Umožňuje lépe porozumět službě (činnosti), pro než má být proveden benchmarking. Pokud má být daná služba důkladně analyzována, je vhodné využít některé nástroje mapování procesů, např. logické modely a kalkulaci nákladů podle činností. To umožní navrhnout vhodné ukazatele výkonu. Ukazatele by měly umožnit získat o službě zevrubné a relevantní informace.</p>
3. krok	<p>Sběr a analýza dat o výkonu</p> <p>Provede se sběr dat o službě, který vychází z ukazatelů výkonu stanovených v předchozím kroku. Tento krok může být poměrně časově náročný v závislosti na tom, o jakou službu jde a jak snadno se data získávají. Sebraná data se analyzují. Tato analýza může zahrnovat vzorce dat, nejnižší či nejvyšší náklady, výsledky průzkumu spokojenosti zákazníků apod.</p>
4. krok	<p>Stanovení pásma výkonů</p> <p>Dalším krokem po dokončení analýzy dat je stanovení pásma dobrých či alespoň přijatelných výkonů. Nejprve je třeba stanovit kritéria pro vymezení tohoto pásma. K nim se pak přiřazují data v souřadnicovém systému, aby se zjistilo, kdo má nejlepší výkon nebo patří do skupiny nejlepších.</p>

5. krok	<p>Identifikace nejlepších postupů</p> <p>V tomto kroku se zjišťuje nejlepší postup. Nejlepší postup je preferovaná metoda poskytování služby (realizace činnosti) založená na provázaných hodnotách spadajících do pásma výkonu. Nejlepší postupy se stanoví na základě kombinace nákladů a /nebo kvality</p>
6. krok	<p>Vypracování strategií pro porovnávání</p> <p>Je třeba velmi podrobně prostudovat nejlepší postup. Je nutné zvážit jeho eventuální modifikaci (pokud je zapotřebí) a přizpůsobit ji potřebám a možnostem dané organizace v rámci návrhu podrobného procesu implementace.</p>
7. krok	<p>Vyhodnocení výsledků a procesů</p> <p>Tento krok zahrnuje monitorování nově zavedeného nejlepšího postupu pro zjištění, zda se hodnoty výkonu programu nebo služby zlepšily. Hodnocení může trvat dost dlouho, než se nově zavedený nejlepší postup „usadí“, takže zpočátku jeho hodnoty nemusí přesně odpovídat požadavkům.</p>

Přínos benchmarkingu spočívá ve změně, která vychází z informací poskytnutých organizací. Benchmarking sám o sobě ke změně nevede. Musí být součástí celkové snahy o zlepšování služeb. Vedoucí pracovníci musejí být připraveni na změny vyplývající z benchmarkingu. Informace, které budou z procesu získány, nevyhnutelně povedou k tomu, že lidé budou nuceni měnit své metody práce a učit se ze způsobu práce ostatních. V prvních letech benchmarkingu musejí být organizace připraveny na změnu svého stylu řízení a metod poskytování služeb, pokud chtějí využít přínosů, které tento proces nabízí.

Proces benchmarkingu neslouží jen k pozvednutí těch, kterým jde „něco hůře“ na úroveň těch nejlepších, ale ke zlepšení činností všech organizací prostřednictvím výměny nápadů a poznatků.

Benchmarking v České republice

Metoda benchmarking byla ve veřejné správě České republiky poprvé aplikována v rámci projektu „Cena a Výkon“ (2000 – 2002, financováno British Know How Fund). Plošně byl benchmarkingový cyklus využit v letech 2003 – 2004 v pilotním projektu „Benchmarking výkonu přenesené působnosti obcí III. Typu“ (financováno Kanadskou agenturou CIDA). Tento projekt byl úspěšně završen 1. Národní konferencí kvality ve veřejné správě v prosinci 2004, kde 48 zapojených měst prezentovalo výsledky více než ročního společného úsilí.

Podstata projektu spočívala v pomoci obcím 3. typu prostřednictvím benchmarkingu analyzovat současný výkon vybraných nově přenesených kompetencí státní správy, porovnat jej s jinými obcemi, nalézt nejlepší řešení a identifikovat příležitosti měst ke zlepšení vlastní práce a kvality poskytování veřejných služeb.

3.4.9. Strategický výběr

Strategický výběr by se měl realizovat na základě strategické analýzy. Jeho prvním krokem je **zpracování seznamu strategických možností** (právě zde se často dělá chyba, když se posuzuje jenom neuzřen varianta, která však nemusí nutně být nejvýhodnější). Při tvorbě alternativ se doporučuje maximální kreativita.

Druhým krokem je **hodnocení relativní „hodnoty“ definovaných alternativ**. Při analýze jednotlivých možností vzniká množství otázek. Která z variant rozvíjí silné stránky, řeší slabé stránky, využívá příležitosti a minimalizuje ohrožení (hledání vhodné a trvale realizovatelné alternativy)? Ještě významnější dvojící otázek je: Do jaké míry je možno vybranou strategii implementovat na daném místě a v daném čase (reálnost)? Bude nejvhodnější a reálná strategie akceptována místní komunitou? Finální výběr strategie je složitý problém, zejména pro nové místní samosprávy. Obvykle neexistuje jasně nejlepší nebo jasně nejhorší řešení, každá strategie má obvykle své klady a zápory. Výběr je proto často věcí přístupu k hodnocení, protože rozhodování o alternativách není jenom čistě technický a objektivní proces a na jeho průběh mají vliv manažeři a jednotlivé zájmové skupiny.

3.4.10. Implementace strategie

Implementace strategie je posledním prvkem procesu strategického managementu a jejím úkolem je převedení strategie do života. Implementace se obvykle člení do tří částí. První je **plánování a alokace zdrojů**. Zde je nutno specifikovat klíčové úkoly, které je nutno realizovat, stanovit nevyhnutelné změny ve struktuře zdrojů místní samosprávy a místní komunity, definovat časový harmonogram a stanovit odpovědnost za plánované změny.

V rámci druhé části je nutno **realizovat nutné změny organizačních struktur a systémů managementu aktivit místní samosprávy, stanovit pravomoci a odpovědnosti jednotlivých oddělení obecního úřadu, definovat potřeby v oblasti informačních systémů, rekvalifikace zaměstnanců místní samosprávy**, jako základních oblastí strategického managementu lidských a organizačních zdrojů.

Jako třetí vyžaduje **implementace strategie kvalitní management strategické změny, působení na příslušnou část místních úředníků s cílem naučit je managementu změny, a k tomu nutné mechanismy**. Mechanismy managementu změny se obvykle dotýkají nejen přebudování samotné organizace, ale také změny každodenních rutinních a kulturních aspektů místní samosprávy a prolomení politických bariér změny.

Vzhledem k tomu, že změny v tržním prostředí mají turbulentní charakter, představitelé místní samosprávy musí odpovídat za dodržování zvolené trajektorie rozvoje. Tento proces může být institucionálně podporován nejen kapacitami místní samosprávy, ale také prostřednictvím partnerství se soukromým sektorem a organizacemi.

Organizace a instituce participující v implementaci strategie mění po období procesů implementace své role. Klíčem k úspěchu je schopnost reagovat na tyto změny a realizovat nevyhnutelná opatření, schopnost vybrat pro spolupráci vhodné partnery ze soukromého sektoru a získat jejich zájem spolupracovat.

3.4.11. Monitorování

Úspěšný strategický management vyžaduje monitorování výsledků a jejich srovnávání s plánem. Prvním krokem je vytvoření vhodné monitorovací složky, např. výboru pro implementaci strategie.

Jedním z přínosů daných využitím metod strategického managementu je zapojení místních špiček a s tím spojený růst transparentnosti. Do fungování výboru je proto vhodné zapojit nejen zástupce místní samosprávy, ale dominovat by v něm měli představitelé soukromého sektoru jako výraz podpory partnerství veřejného a soukromého sektoru. Členy výboru by také měli být experti z jednotlivých relevantních vědních disciplín.

Monitorovací proces musí obsahovat následující elementy:

- monitorování pokroku při implementaci strategie ve srovnání s plánem,
- časové a finanční nároky procesu a jejich srovnání s alokovaným rozpočtem,
- změny v zapojení lidí a institucí, ovlivňující schopnost realizace uložených úkolů,
- hodnocení výsledků získaných implementací strategie.

Vzhledem k tomu, že strategický plán se skládá z mnoha prvků, monitorovací funkce může být značně náročná. Měla by soustavně odpovídat na následující tři otázky:

- Jsou dosažitelné plánované cíle?
- Jsou stanovené úkoly stále platné?
- Jaké jsou přínosy implementovaných změn?

Monitoring představuje složitý úkol, zejména vzhledem k problému kvantifikace míry naplnění cílů. I v případě, že plán je vhodně stanovený a kvantitativně specifikuje cíle, stále může být problémem měřit, do jaké míry konkrétní aktivita napomohla ke splnění cíle. Hodnocení míry úspěšnosti musí být založeno na definování ukazatelů hodnocení efektivnosti předem.

Monitoring představuje nevyhnutelný nástroj strategického managementu a umožňuje reagovat na změny vnitřního a vnějšího prostředí. V případech, kdy dochází k zásadním změnám vnějšího prostředí (např. likvidace klíčového podniku v oblasti a s ní spojené infrastruktury), doporučuje se svolat zasedání výboru pro implementaci strategie s cílem analyzovat alternativní řešení.

V období prvního roku implementace plánu by se měl kontrolní proces realizovat pod dohledem starosty, což umožní rychlejší úpravy plánu a garantuje participaci vedoucích osobností komunity na implementaci strategie.

3.4.12. Strategické plánování na místní úrovni

Základní předpoklady úspěšného strategického plánování na místní úrovni byly jasně definovány ve správě IMCA následovně:

Vytvoření vize	Klíčovým úkolem strategického plánování je najít metodu, která umožní občanům vyjádřit své myšlenky, jak si představují svou komunitu, a tyto názory konvertovat do vize.
Otevřenost procesu pro veřejnou diskusi	Vize může být rozvinuta jenom prostřednictvím veřejné diskuse. Možnost veřejné účasti samozřejmě neznamena povinnost každého občana participovat, ani zúžení diskuse pouze na organizování veřejných setkání občanů. Dalšími možnostmi jsou diskuse v médiích jako noviny, rádio, televize, diskuse realizované místními občanskými organizacemi. Místní samospráva může výměnu informací podpořit také realizací informačních programů a ustanovením pracovních skupin pro zjišťování veřejného mínění.
Dělba kompetencí/partnerství	Dělba kompetencí a vytváření partnerství vytváří atmosféru místního konsensu a slouží na prevenci konfliktů. Všechny aktivity musí být založeny na spolupráci a kompromisu, jako základních složek demokratického politického procesu.
Plánování strategického plánovacího procesu	Plánovací proces musí být kvalitně řízený a způsob jeho vedení garantovat, že plánované aktivity se budou realizovat. Přesné definování termínů porad, stanovení agendy a termínů podávání zpráv jsou základními nástroji prevence zpomalení procesu zbytečnými diskusemi.
Schopnost modifikovat veřejnou politiku	Existující zákony, regulace nebo opatření často vycházejí z určitých politických, ekonomických a sociálních zájmů, které je složité měnit, protože odpor ke změně je velký. Podmínkou pro dosažení změn v takové situaci je otevřenost myšlenky a podpora ze strany všech zainteresovaných subjektů.
Strategické myšlení	Strategické myšlení vyžaduje širší nadhled na problémy, vizualizaci budoucnosti a identifikaci nutných změn. Detailní zpracování postupů dosažení změn je již možno svěřit odborníkům místní samosprávy, jejichž úkolem je transformace politických rozhodnutí do plánu aktivit, regulací a programů sloužících k naplnění vize.

Základním pojmem procesu strategického plánování je pojem strategie. Strategie rozvoje místní samosprávy definuje vývojové trendy a rozsah aktivit místní samosprávy v dlouhodobém pohledu, vycházejíc ze zdrojů a měnícího se prostředí s cílem uspokojit požadavky „akcionářů“ – občanů a dalších subjektů. Při tvorbě strategie se začíná s definováním vize, dále pokračuje stanovením strategických a operativních cílů, identifikací a výběrem ze strategických možností, definováním aktivit a úkolů, kontrolou a případnou modifikací strategie a konečnou fází je odměňování.³⁹

³⁹ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

4. MANAGEMENT FINANČNÍCH ZDROJŮ JAKO NÁSTROJ STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ

V případě České republiky lze hovořit o kombinovaném fiskálním federalismu, ve kterém jsou vlastní příjmy zákonem přiděleny také rozpočtům místním. Avšak v případě krajů je poměr vlastních příjmů stále malý a v souvislosti s tím lze zaznamenávat snahu o zvýšení tohoto ukazatele.

Rozpočtová soustava České republiky je na centrální úrovni tvořena státním rozpočtem a státními účelovými fondy. Z nich jmenujme například Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond kultury apod. Vedle nich se na centrální úrovni nachází ještě řada institucí, které tvoří nestandardní část rozpočtové soustavy. Jedná se především o instituce vzniklé v přímé souvislosti s přechodem z příkazové na tržní ekonomiku. Typickým příkladem jsou Fond národního majetku a Česká konsolidační agentura. Vzhledem k jejich specifickým úkolům se předpokládá jejich zrušení v relativně blízkém časovém horizontu. Další skupinou institucí na centrální úrovni veřejných financí jsou tzv. parafiskální fondy, mezi které v případě České republiky řadíme především zdravotní pojišťovny. Jsou charakteristické určitou mírou samostatnosti, avšak s předem explicitně definovaným polem působnosti.

Druhou úroveň v rozpočtové soustavě ČR tvoří rozpočty místní, které jsou zastoupeny rozpočty obcí a rozpočty krajů. V tomto případě je nutné zdůraznit, že mezi nimi neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Oba typy místních rozpočtů vstupují ve formě přijímání dotací do vztahu s rozpočty centrálními, a to jak rozpočtem státním, tak i mimorozpočtovými fondy.

Pro úplnost ještě dodejme, že vstupem do EU se rozpočtová soustava ČR rozšířila o další významný prvek, kterým je rozpočet této instituce. S ním také vstupují ostatní rozpočty do specifických vztahů, často souvisejících s dotační politikou Společenství.

4.1. Rozpočet – charakteristika a funkce

Rozpočet je obvykle prezentován jako finanční plán, který v klasické formě zahrnuje složku výnosů a složku nákladů. V této podobě má tři následující hlavní funkce:

- plánovací dokument – obsahuje očekávané příjmy a výdaje,
- řídicí dokument – zvláště ve svých detailnějších formách slouží rozpočet jako řídicí nástroj,
- kontrolní dokument – zejména po skončení rozpočtového období.

Aby bylo možné tyto tři funkce naplnit, musí být rozpočty, jakožto provozní finanční plány, reálné a přesné a musí obsahovat meziroční srovnání. Dále by neměly chybět indikátory amortizace pasiv, záznamy určitých výkonů pro statistické účely (jednotkové náklady apod.) a projekce budoucích operativních výdajů investičního rozpočtu. Veškeré výdaje musí být stále v souladu s limity rozpočtu, případně rozpočtu, který ho nahradil. Veškeré rozdíly mezi reálným stavem a plánovanou skutečností musí být zaznamenány s uvedením důvodu pro vznik této situace. Kromě těchto hlavních funkcí lze u rozpočtu identifikovat také funkci politickou a komunikační.

Hospodaření organizací veřejného sektoru je založeno na každoroční tvorbě a dodržování rozpočtu. Obecně hovoříme o rozpočtovém cyklu, který má zákonem stanovené parametry a definované termíny. **Rozpočtový cyklus** se každý rok opakuje a může být řízen buď z jednoho místa nahore, nebo decentralizovaně.

Jednou z možných kombinací obou způsobů je přístup ze shora dolů, který začíná tím, že hlavní orgán definuje širší rozpočtové parametry jako jsou:

- výdajové rámce,
- příjmová strategie (míra využití poplatků, výše poplatků, očekávané granty),
- použití rezerv (zvýšení nebo pokles rezerv),
- klíčové priority organizace,
- očekávaná rozpočtová omezení pro jednotlivá oddělení.

Potom, co tyto parametry obdrží jednotlivé podřízené organizace, předloží své rozpočtové návrhy. Prvním krokem k těmto návrhům jsou rozpočtové návrhy vypracované na úrovni jednotlivých oddělení, ve kterých zohlední své organizační priority a individuální plány a cíle. Tyto návrhy jsou posouzeny na úrovni organizace, která je všechny zhodnotí a zajistí, aby byl rozpočet celé organizace realistický a v souladu s definovanými parametry. Případné změny jsou sděleny zpět jednotlivým oddělením. Tento proces probíhá až do té doby, kdy organizace má takový rozpočet, který ji umožní dosáhnout svých plánů a zároveň je dosaženo dohody s jednotlivými odděleními.⁴⁰

4.2. Současné trendy finančního hospodaření ve veřejném sektoru

V této části analyzujeme dva přístupy podporující růst efektivnosti managementu vzácných finančních zdrojů. Jejich využití je předpokladem úspěšné implementace stanovených cílů, vyplývajících z vize získané na základě názorů celé komunity. Existují dvě koncepce, které jsou zásadně rozdílné a vyžadují rozdílné implementační přístupy – programové rozpočty a rozpočty na základě výkonnosti.

Rozpočtování na základě výkonnosti klade důraz na výkonové ukazatele a jejich naplnění, a ne na získávání zdrojů nutných pro agenturu. Rozpočet představuje náklady na realizaci hodnocených výstupů v průběhu roku. Programové rozpočtování strukturalizuje plánované výdaje podle výstupů nebo jejich přínosu k naplnění vládních cílů. Programy jsou tvořeny aktivitami přispívajícími naplnění stanoveného cíle.

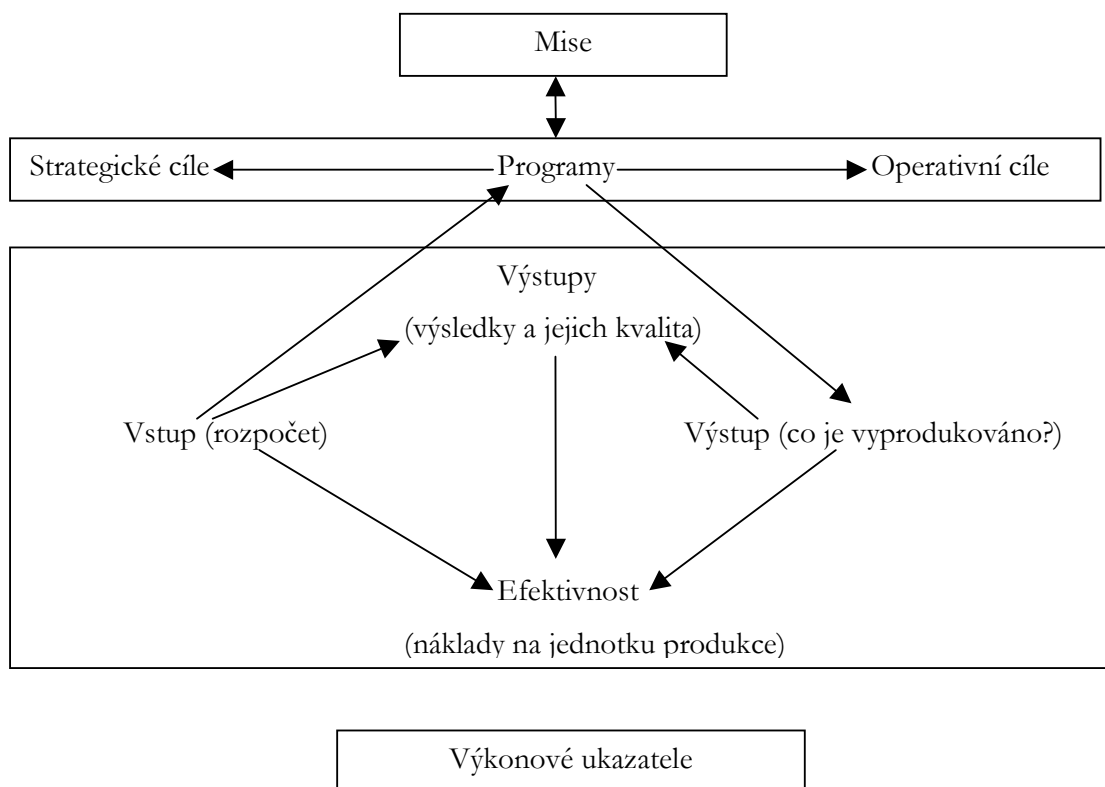
4.2.1. Programové rozpočtování

Implementace programového rozpočtování vyžaduje od organizace rozsáhlou aktivitu při definování mise, cílů a úkolů pro každou vnitřní jednotku. Každé oddělení v rámci organizace by mělo sloužit a být organizováno ve vztahu ke svému poslání a funkcím, které má vykonávat, realizovat cíle komunity definované prostřednictvím strategického plánu. Pochopení mise, cílů a úkolů je základem konstrukce programového rozpočtu.

K lepšímu pochopení obsahu programového rozpočtování slouží graf č. 3, který vyjadřuje **vztah mezi programovým rozpočtováním a rozpočtováním na základě výkonnosti ve vztahu ke strategickým cílům komunity** rozpracovaného do cílů a úkolů jednotlivých organizačních jednotek

⁴⁰ Vzdělávání vedoucích pracovníků, Obecný vzdělávací systém pro úředníky místních samosprávných orgánů, PHARE CZ 0209-02-01-005

odpovídajících za implementaci aktivit směřujících k naplnění strategické vize. Naspodu hierarchie v grafu jsou zobrazeny specifické výstupy a výkonové ukazatele, které se mají dosáhnout na základě plnění cílů a úkolů obsažených v programech realizovaných jednotlivými organizačními jednotkami daných stanovenou programovou strukturou.



Graf č. 3 Programové rozpočtování a výkonové rozpočtování

Tvorba mise a cílů

Jak bylo naznačeno, tvorba mise a cílů je jednou z nejsložitějších částí programového rozpočtování. Manažeři obvykle dobře znají, co dělají, ale propojení jejich konkrétních aktivit v širším kontextu mise vyžaduje změnu orientace jejich myšlení. Mise má obvykle následující základní charakteristiky:

- Poskytuje motivaci a ducha zaměstnancům při výkonu jejich práce.
- Definiuje, proč veřejná organizace nebo program existují.
- Definiuje, co veřejná organizace nebo program dělá
- Definiuje, pro koho veřejná organizace nebo program existují.

Mise identifikuje a popisuje nejširší souvislosti existence organizace a služeb, které poskytuje, čímž tvoří základ pro definování programových cílů. Mise může mít například následující znění:

- Misí oddělení pro veřejnou bezpečnost je „ochraňovat občany před nebezpečím požáru a kriminálních aktivit, ohrožující jejich osobu nebo majetek, napomáhat v případě, že se tak stane, garantovat veřejné zdraví a bezpečnost prostřednictvím poskytování hasičských, policejních a zdravotnických služeb v případě potřeby.
- Misí oddělení veřejných prací je „poskytovat vysoce kvalitní a bezpečné služby v oblasti přirozených monopolů, zejména dodávky vody, elektřiny, tepla a sběru komunálního odpadu s cílem garantovat vysokou kvalitu života občanů“.

Z mise je možno odvodit **strategické cíle**:

- Cíl pro oddělení pro veřejnou bezpečnost: Prevence kriminálních aktů ohrožujících občany místní komunity.
- Cíl pro oddělení veřejných prací: Zásobovat obyvatele komunity pitnou vodou.

Ze strategických cílů se dále odvozují **operativní cíle**, jejich příkladem by mohly být následující:

- Operativní cíl pro místní policii: reagovat do pěti minut na volání občana, který potřebuje policejní pomoc.
- Operativní cíl pro úsek dodávek pitné vody: Garantovat pitnost dodávané vody pravidelnou údržbou vodovodů, prevencí kontaminace a chemických čistěním vody.

Dalším krokem může být definování výkonových ukazatelů navazujících na uvedené **příklady operativních cílů**, jako:

- Výkonový ukazatel pro místní policii: Snížení míry kriminality ve srovnání s předchozím rokem o 10 %.
- Výkonový ukazatel pro úsek dodávek pitné vody: Dodávka bezpečné nekontaminované pitné vody bez přerušení po celých 24 hodin každý den.⁴¹

⁴¹ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

4.2.2. Implementace nákladových středisek

Jedním z léků, který nabízí teorie směru zvaného „New Public management“, je implementace tzv. **nákladových středisek**. Tento přístup představuje specifický krok spočívající v převzetí metody financování ze soukromého sektoru sektorem veřejným. Jde o posun od jednoduchého řízení rozpočtu k modernímu finančnímu hospodaření. Jedná se o součást pokračující decentralizace veřejného sektoru, která se promítne na úrovni místních manažerů v následujících faktorech:

- růst míry odpovědnosti,
- zvýšení autority a zodpovědnosti,
- organizace budou muset myslet na sebe a za sebe,
- zvýšení sebedůvěry,
- platby/dotace budou prováděny na základě výkonu.

Nákladové středisko by mohlo být definováno z několika pohledů, ale v principu se jedná o nejnižší praktický stupeň manažerské jednotky. Stále více lze sledovat trend zakládat nákladová střediska (produkční jednotky) ve veřejných organizacích, které zabezpečují sociální služby, jako například zdravotnické a vzdělávací instituce. Nicméně tuto strategii lze využít také u administrativních jednotek s cílem zvýšit transparentnost administrativních výdajů (vědět mnohem více o nákladové struktuře a získat schopnost tyto náklady spojit s výkony).

Systém nákladových středisek by měl mít následující vlastnosti:

- Manažer nákladového střediska bude odpovědný za plnění rozpočtu.
- Manažer nákladového střediska bude současně odpovědný za služby a aktivity, které má organizace vykonávat.
- Nákladové středisko musí být více než jednoduché účelové zařízení, musí to být samoříditelná jednotka.
- Manažeréři nákladového střediska budou více vykonávat kontrolu. Musí mít také svobodu používat své zdroje a nakládat s nimi.

Kroky implementace

Základní kroky při přesunu finančních kompetencí a vytváření systému nákladových středisek uvnitř organizace by měly být následující:

- definovat vnitřní jednotky podle základních aktivit organizace,
- určit manažery, kteří tyto jednotky povedou,
- definovat zodpovědnost a funkce těchto manažerů (musí být definováno, co se od nich očekává, a musí dojít se zvýšení jejich autority),
- zřídit systém monitorování,
- nepřetržitě tento systém obnovovat a upravovat.

Dalším a velmi důležitým krokem implementace nákladových středisek je **přiřazení souvisejících nákladů a výnosů**. To je obvykle komplikovanější v případě nákladů než výnosů.

System přiřazení nákladů

Komplexní systém přiřazování nákladů zahrnuje tři procesy:

- **Alokace přímých nákladů** – tento proces distribuuje všechny přímé náklady k příslušnému centru. Jednoduchou metodou zde může například být jednoduché označování faktur.
- **Alokace režijních nákladů** – jedná se o proces, kdy jsou mezi jednotlivá střediska rozdělovány režijní náklady. Pod pojmem režijní náklady chápeme náklady, které nelze jednoznačně přiřadit jednotlivým aktivitám organizace. Jejich deagregace na úroveň jednotlivých nákladových středisek je velmi problematická, a proto lze u organizací aplikujících metodu nákladových středisek sledovat snahu všechny režijní náklady změnit na náklady přímé. To je ale v řadě případů komplikované a někdy i velmi drahé (přísná klasifikace nákladů režijního charakteru by mimo jiné vedla k nutnosti nákupu měřicích přístrojů na spotřebu elektrické energie pro každé středisko).
- **Přerozdělení** – proces, ve kterém dochází k přesunu některých nákladů přidělených správním útvarům ostatním nákladovým střediskům, aby tak bylo dosaženo co nejlepšího přehledu o nákladovosti poskytovaných služeb.

Alokace režijních nákladů a přerozdělení nákladů administrativních středisek mohou být realizovány za pomoci různých indikátorů (rozvrhových základů), a to jak výstupních (např. počet pacientů, množství studentů, obrat), tak i vstupních (např. počet zaměstnanců, objem mzdových prostředků).

Princip nákladových středisek je dnes již standardně používán ve všech vyspělých zemích a značně přispěl k vyšší efektivnosti a účinnosti a zprůhlednil veřejné finance. Jeho plné fungování je úzce spojeno s využíváním manažerského účetnictví a informačních manažerských systémů ve veřejném sektoru.

4.2.3. Financování na základě výkonnosti

Vyspělé země používají několik forem financování na výkony. Jedním případem jsou agentury, které jsou napojeny na příslušné odvětvové ministerstvo granty a u nichž bylo skutečně dosaženo zlepšení poměru výstupy/vstupy. Mezi vyspělými zeměmi dosáhl největšího spojení mezi výkony a rozpočtovými zdroji Nový Zéland, kde jsou klíčové údaje jako objem výroby a výdajové prostředky úzce specifikovány v smlouvách mezi jednotlivými ministerstvy a agenturami. Jako specifickou formu financování na výkony můžeme označit i vnitřní trh ve zdravotní péči nebo quasimarket ve vzdělávání ve Velké Británii.

Hlavním problémem financování podle výkonů je **nalezení vhodných indikátorů**. Zde existují přinejmenším tři kritéria pro dobrý indikátor:

- Výkonový indikátor by měl být numerický.
- Výkonové indikátory musí umožnit srovnávání různých situací.
- Výkonové indikátory musí být tak přesné, aby ukázaly, na jaké úrovni managementu je třeba přikročit ke zlepšení.

Co měřit?

Definování aktivit vhodných pro hodnocení na základě výkonnosti není jednoduché. Často se jako výkonové ukazatele používají počet žádostí, počet kontrol, počet zpráv zaslaných včas, nebo podobné ukazatele. Ty ale reflektují poptávku po službě, ale ne kvalitu poskytovaných služeb. Počet žádostí o stavební povolení by neměl být použit jako ukazatel výkonnosti – lepším ukazatelem je počet

žádostí vyřízených přesně a včas za určité časové období. V oblasti administrativy se často hodnotí proces, a ne samotná výkonnost – např. v oblasti kontroly je vhodným ukazatelem počet zjištěných chyb, a ne počet kontrol za určitý čas.

Moderním přístupem v oblasti výkonového financování je měření úrovně spokojenosti obyvatel s poskytovanými službami. Stále více samospráv začíná připravovat dotazníky ohledně kvality služeb, které jsou k dispozici občanům, aby vyjádřili svůj názor, obdobně jako to již dlouhodobě dělají soukromé firmy s cílem přilákání zákazníků. Další metodou, která se začíná masově využívat také v zemích střední a východní Evropy jsou průzkumy veřejného mínění, které zjišťují spokojenost obyvatel s místními službami, poptávku po dodatečných službách a ochotu platit za dodatečné služby. V případě, že se takové průzkumy realizují pravidelně několik let, vzniká vynikající báze pro hodnocení výkonnosti místní samosprávy.

Zavedení a uplatňování systému financování na základě výkonnosti je složitý proces a **vyžaduje od manažera** ve veřejném sektoru mnoho aktivit, zejména:

- a) Vzdělávání pracovníků tak, aby byli schopni definovat ukazatele výkonnosti, a ty také měřit. Identifikace a definování vhodných výkonových ukazatelů je jednou z nejvýznamnějších bariér tohoto financování. Manažer musí mít jasno v tom, jaký význam a dopad budou mít zvolené ukazatele a jak je kvantifikovat prostřednictvím údajů informačních systémů.
- b) Vzdělávání vrcholových manažerů a politických lídrů tak, aby byli schopni využívat přednosti financování podle výkonnosti při stanovování rozpočtů.
- c) Pravidelně hodnotit fungování systému financování podle výkonnosti, kontrolovat, zda poskytují přesné verifikované údaje, srovnatelné do minulosti i budoucnosti.
- d) Přehodnocování struktury organizace a jejích programů s cílem ověřit jejich vhodnost z pohledu uplatňování financování podle výkonnosti a odstranit všechny duplikace v hodnocení v rámci organizace.
- e) Zabudování ukazatelů výkonnosti do procesů formulace a realizace rozpočtů, srovnávání plánovaných a skutečných dosahovaných výsledků a realizace nutných korekcí.

Implementace výkonových rozpočtů

Zavádění výkonového rozpočtování je spojeno s mnohými pozitivními očekáváními, není však jednoduchým procesem. Při jeho implementaci je nutno realizovat devět základních kroků

Krok 1: Pochopení mise organizace nebo programu jako výchozího bodu, přímo propojeného se strategickým plánováním. Mise musí odrážet potřeby a hodnoty občanů ve vztahu ke struktuře a rozsahu místních služeb financovaných z jejich daní.

Krok 2: Definování strategických cílů jako rozpracování mise organizace nebo programu a její bližší specifikace.

Krok 3: Definování výstupů a výsledků: stanovení podmínek poskytování služby a očekávané míry spokojenosti s jejím poskytováním.

Krok 4: Definování prvků (programy, podprogramy, jednotky); stanovené cíle a definované výstupy je nutno propojit na specifické funkce a aktivity organizace, které bude nutno realizovat. Aktivity se definují prostřednictvím specifických programů, navzájem oddělených, diskrétních a propojených na finanční a lidské zdroje nutné k jejich realizaci.

Krok 5: Definování operativních cílů pro jednotlivé aktivity; všechny aktivity/programy musí být rozpracovány do úrovně operativních cílů, které definují kolik aktivit, pro koho a kdy se bude realizovat. Operativní cíle musí být přesně vyjádřené a měřitelné, čímž slouží jako základ pro odvození ukazatelů výkonnosti.

Krok 6: Definování výstupů a ukazatelů; tento krok navazuje na krok 5 a definuje systém výkonových ukazatelů, které specifikují výstupy organizace a očekávané kvalitativní výsledky. Výkonové ukazatele musí být kvantifikovatelné (např. počet kontrol), a mohou vyjadřovat také míru spokojenosti (počet stížností plně vyřízených v termínu).

Krok 7: Definování výstupů; vstupy se vyjadřují jak úroveň lidských a finančních zdrojů nutných pro poskytování stanoveného rozsahu služby. Jak jsme již naznačili, jedná se o oblast, kde se výrazně liší přístupy veřejného a soukromého manažera. Manažer ve veřejném sektoru bude mít za úlohu respektovat současnou úroveň zdrojů a od ní odvozovat rozsah produkce, manažer v soukromém sektoru bude mít za úlohu respektovat současnou úroveň zdrojů a od ní odvozovat rozsah produkce, manažer v soukromém sektoru definuje úroveň vstupů a přizpůsobuje zdroje. Právě výkonové financování však nutí také manažera ve veřejném sektoru napodobit přístup komerčního sektoru a měnit také úroveň vstupů.

Krok 8: Kalkulace nákladů na vstupy; lidské zdroje, přímé, nepřímé a také kapitálové náklady je nutno přesně kvantifikovat, což následně umožní srovnávání vstupů a výstupů jako základ širšího srovnávání mezi aktivitami umožňujícími manažerům a voleným lídrům stanovit nejvýhodnější strukturu a rozsah poskytovaných služeb.

Krok 9: Realizace a hodnocení; po stanovení rozpočtu a výkonových ukazatelů je úkolem manažera realizovat rozpočet s cílem dosáhnout požadovanou úroveň výkonnosti, soustavně srovnávat dosahovanou úroveň výkonnosti s předpokládanou, což mu poskytuje nutnou zpětnou vazbu pro případné úpravy stupů (lidských i finančních zdrojů) jako reakcí na změnu podmínek nebo nové požadavky.⁴²

4.3. Průhlednost veřejných financí

Průhlednost veřejných financí je jednou z hlavních podmínek efektivní veřejné kontroly. Existuje řada nástrojů, které veřejnou kontrolu podporují. Jedná se například o:

- publikování pravidelných finančních zpráv jednotlivých institucí,
- povinný nezávislý audit,
- právo na volný přístup k informacím,
- ombudsman,
- publikování informací na internetu.

Řada vlád v zemích střední a východní Evropy ještě nedocenila význam veřejné kontroly a implementace právních norem, které by ji zjednodušovaly, je velmi pomalá. Například právo na volný přístup k informacím bylo schváleno jen v několika zemích, a to ještě velmi nedávno. Veřejné organizace sice pravidelně připravovaly roční zprávy, ale ty byly často nedostupné široké veřejnosti.

Netransparentní veřejné finance tak dodnes představují jeden z nejpalcivějších problémů v zemích střední a východní Evropy a pokrok v jeho řešení je i přes značný tlak z několika stran velmi pomalý.

⁴² Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

4.4. Efektivnost rozpočtů

Výše uvedené trendy a řada jiných se soustřeďují zejména na zlepšení stavu ve třech následujících oblastech:

- fiskální disciplína,
- alokační efektivnost,
- operační efektivnost.

Akcentování významu první oblasti úzce souvisí s již zmíněným dlouhodobým problémem s rovnováhou veřejných financí. Pod pojmem **fiskální disciplína** se přitom chápe kontrolní proces schopný zabránit překračování zvolených výdajových rámců či stropů. Jejich nedodržování je často spjato s vychýlením významnosti tzv. mandatorních výdajů z určité „zdravé“ úrovně. Tyto výdaje, u kterých je povinnost jejich vyplacení stanovena zákonem, jsou tak do značné míry mimo schopnost vlády s nimi efektivně pracovat a tvoří tak velmi problematickou veličinu v rámci managementu veřejných rozpočtů. Ač se tento problém týká zejména rozpočtů na centrální úrovni, nelze ho podceňovat ani na úrovni místní. Zejména v případě krajů lze očekávat zvyšování jeho významnosti v kontextu převodu pravomocí (a také povinností) v oblasti zdravotnictví a do budoucna zřejmě i školství ze strany státu na tuto úroveň územní samosprávy.

Druhou oblastí, ve které by mělo být dosaženo lepších výsledků, je **alokační efektivnost**. V rámci tohoto problému se soustřeďujeme na co nejefektivnější naplňování alokační funkce veřejných rozpočtů, tedy eliminaci tzv. tržních selhání. Jako jeden z největších problémů se zde ukazuje zvyšování efektivnosti veřejných výdajových programů, resp. veřejných výdajů jako celku. Cílem je v tomto případě dosažení maximálního výnosu při minimálních nákladech.

V rámci **hodnocení efektivnosti veřejných výdajů** je nutné se zastavit u základního metodologického přístupu. Volba vhodné metodologie představuje první krok k analýze jednotlivých programů. Obecně můžeme k analyzování veřejných výdajových programů použít dva přístupy:

- Pozitivní (zkoumá svět, jaký je),
- Normativní (svět, jaký by měl být).

Často používaným přístupem je přístup **3E**. Při jeho aplikaci hodnotíme tři oblasti:

- **Economy** – hospodárnost, zde si klademe otázku, zda-li jsme vytyčeného cíle dosáhli s minimem nákladů,
- **Effectiveness** – efektivnost, zde se zabýváme produktivitou výstupu z výdajů (maximalizuj výstup z daných výdajů nebo minimalizuj náklady na daný výstup),
- **Efficiency** – účinnost výdajů, v tomto případě sledujeme výdaje vzhledem k jejich účelu. Zjišťujeme, zdali je vůbec nutné daný cíl realizovat a porovnáváme jednotlivé výdaje vzhledem k jejich podílu na naplnění vytyčených cílů.

Cíl vysoké míry efektivnosti veřejných výdajů je nutné sledovat již během konstrukce výdajových projektů. Při rozhodování o realizaci jednotlivých veřejných projektů je tak nutné se zaměřit na identifikaci co největšího množství potenciálních důsledků. Je nutné zvážit nejen jejich bezprostřední dopad, ale i dlouhodobé důsledky, které se nemusí promítnout jen do ekonomických sfér.⁴³

4.5. Řízení lidských zdrojů jako nástroj strategického plánování

Mentalita manažerů často představuje významnou bariéru implementace metod strategického managementu a plánování. Odpor ke změnám a uplatňování nových přístupů limituje možnosti tvořivého přístupu na úrovni místních samospráv, nutného k adaptaci na nové podmínky.

Před několika lety charakterizoval D. McGregor dva přístupy k managementu organizací a nazval je přístup **X** a přístup **Y**. McGregor při tom vycházel z předpokladu, že manažeři mohou vidět lidi ve své organizaci ze dvou pohledů.

Přístup **X** vycházel z následujících předpokladů:

- a. Průměrná lidská bytost si zásadně neoblíbí práci a snaží se jí vyhnout.
- b. Vzhledem k tomu, že lidé nemají rádi práci, musí být k práci nucení, kontrolování, donucování hrozbou trestu, a jen tak vynaloží snahu nutnou pro dosažení cílů organizace.

⁴³ Vzdělávání vedoucích pracovníků, Obecný vzdělávací systém pro úředníky místních samosprávných orgánů, PHARE CZ 0209-02-01-005

- c. Průměrná lidská bytost chce být řízena, nechce pobírat odpovědnost, má minimální ambice a preferuje bezpečnost.

Přístup **Y** vycházel z následujících předpokladů:

- a. Vynakládání fyzického a duševního úsilí je pro člověka stejně přirozené jako hraní si nebo odpočinek.
- b. Externí kontrola a hrozba trestem nejsou jedinými nástroji stimulujícími zaměstnance k dosahování cílů organizace. Zaměstnanci jsou schopni také sebeřízení a sebekontroly, když jsou vhodně vedeni k dosahování stanovených cílů.
- c. Motivace k plnění cílů je úzce propojena s odměňováním za jejich dosažení.
- d. Průměrná lidská bytost za vhodných podmínek nejen akceptuje, ale iniciativně hledá odpovědnost.
- e. Většina lidí je schopna uplatňovat při řešení problémů organizace tvořivost, nápaditost a kreativitu.
- f. V současných podmínkách se průměrný intelektuální potenciál lidí využívá jenom zčásti.

Přístupy X a Y definují klíčové hodnoty, od kterých se odvíjejí konkrétní přístupy k řízení lidských zdrojů také v organizacích veřejného sektoru. V zásadě definují manažerské přístupy a metody sloužící k definování cílů organizace, jejího cílového chování a vnitřních pravidel.

V praxi je možné uplatnit dva částečně protikladné přístupy (ve vztahu k přístupům X a Y), umožňující efektivnější strategický management lidských zdrojů více se orientující na cíle, které je možno využít v rozličných podmínkách – management na základě cílů a kroužky kvality.⁴⁴

4.5.1. Management na základě stanovení cílů – MBO

Přístup MBO má charakter metody shora dolů. Hofstede (1994) jej definoval jako: „Systém periodických střetnutí nadřízených a podřízených, kde se podřízení zavazují dosahovat určitých cílů. Na každém dalším setkání se hodnotí plnění stanovených, a definují se nové cíle.“

⁴⁴ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

Stanovování cílů

Při stanovování cílů je nutné brát do úvahy mnoho faktorů. Doporučení pro stanovování cílů jsou následující:

- Každý parciální cíl musí být konzistentní s cíli strategickými a legislativními, regulatorním a právním prostředím.
- Cíl musí být vyjádřen tak, aby sloužil jako návod k jednání.
- Cíl musí být kvantifikován co do obsahu a časové dimenze – rozpočtový rok nebo jiný interval.
- Cíl musí obsahovat specifická kritéria výkonnosti, např. procenta, počty, místo realizace, realizující osoby a náklady.
- Cíl musí být motivující a dosažitelný.

Top manažeři obvykle začínají definováním strategických a operativních cílů organizace, které jsou vrcholovým vyjádřením politiky organizace, a ty následně transformuje do specifických cílů nižší hierarchie. Cíle by zejména měly:

- a) Jasně specifikovat, čeho se má dosáhnout.
- b) Musí být reálné a realizovatelné.
- c) Jejich dosažení musí být možné verifikovat.
- d) Obsahovat časový harmonogram jejich dosažení.

Proces realizace MBO by měl ve svých zásadních rysech vypadat následujícím způsobem:

1. Nadřízený definuje všeobecná východiska daná misí a cíli organizace.
2. Podřízený navrhne na jejich základě konkrétní cíle pro svou práci.
3. Nadřízený spolu s podřízeným prodiskutují jednotlivé návrhy a upraví je.
4. Podřízený kontroluje, jak se mu daří plnit stanovené cíle, a informuje nadřízeného.
5. Tento proces se periodicky opakuje.

MBO je účelově zaměřený přístup, který ponechává jen minimální prostor pro změny. Využívá specifické kontrolní mechanismy jako nástroj hodnocení dosahovaných výsledků. Vyžaduje značný rozsah kontroly, informace o plnění cílů a vysokou disciplínu.

Výhody a nevýhody MBO

Výhodou MBO je její schopnost sloužit jako nástroj koordinující snahy zaměstnanců směrem k dosahování vrcholných cílů organizace. Nutí organizaci plánovat, definuje standardy, které je možno kontrolovat, zvyšuje míru motivace a snižuje potenciál konfliktů v organizaci, zejména těch spojených s dělbou kompetencí a mírou dosahování cílů.

Nevýhodou MBO je její obsahová a časová náročnost. V mnohých případech chybí podpora ze strany managementu organizace, proces se často realizuje autoritativně a participace podřízených je jenom iluzorní. MBO zvýhodňuje lehce dosažitelné výsledky a nedoceňuje význam jiných aktivit. Uplatňování MBO vyžaduje soustavnou pozornost manažerů a může způsobit zásadní problémy v situacích, kdy se MBO využívá jenom jako nástroj hodnocení zaměstnanců, a ne jako komplexní manažerský přístup.⁴⁵

4.5.2. Kroužky kvality

Kroužky kvality představují participativní manažerskou metodu, přístup shora-dolů. Jako první je začal uplatňovat Američan Alfred Deming v Japonsku (jeho návrhy byly v USA zamítnuty).

Kroužek kvality představuje skupinu zaměstnanců, kteří se setkávají vícekrát měsíčně a diskutují o svých pracovních problémech s cílem zkvalitnění pracovního procesu a pracovních podmínek. Jejich členy nejsou manažeři, kteří se do procesu zapojují jenom v případech, kdy je nutné odsouhlasit změny vyplývající z návrhů kroužků kvality. Na setkáních kruhu jsou zaměstnanci motivováni k tomu, aby vyjádřili své názory na možnosti zkvalitnění práce (a to i návrhy, které se na první pohled jeví jako nerealistické). Žádný návrh nesmí být kritizován a nikdo se nesmí cítit dotčen. Pracovní atmosféra na setkáních musí být pozitivní a stimulační. Kroužek kvality analyzuje jednotlivé návrhy a rozhodne, které dále podrobněji zkoumat. Po podrobnějším rozboru a analýze navrhne kruh kvality finální doporučení.

⁴⁵ Rektořík J., Šelešovský J. a kol., Jak řídit kraj, město, obec (Strategie, komunikace, řízení), Rukověť územní samosprávy IV. Díl, Masarykova univerzita, Brno 2002, ISBN 80-210-2957-9

Kroužky kvality jsou založeny na **týmovém přístupu k řešení manažerských problémů**, podmínkou jejich fungování je otevřená a přátelská atmosféra. Nejlépe fungují v prostředí, kde není vysoká míra konkurence a kde se pro motivaci využívají skupinové, a ne individuální cíle.

Manažeri mají dnes k dispozici mnoho metod strategického řízení lidských zdrojů, počínaje vysoce strukturovanými metodami jako MBO a konče participativními a otevřenými metodami jako kroužky kvality. Každá z metod prokázala svou účinnost a v konkrétních vhodných podmínkách vedla ke zvýšení výkonnosti a změnám přístupů zaměstnanců veřejných organizací. Právě přístupy manažerů mohou být jednou z nejvýznamnějších překážek skutečně strategického myšlení a jednání, možnosti uplatňovat nejnovější metody a techniky managementu.

Bez ohledu na konkrétní metodu je úkolem strategického manažera ve veřejném sektoru realizovat zejména následující aktivity:

1. Definovat odpovědnosti, delegovat kompetence a alokovat zdroje.
2. Využívat funkční manažerské systémy na koordinaci zdrojů organizace a její výkonnosti.
3. „Vtáhnout“ zaměstnance do pracovních procesů prostřednictvím podílu na definování a realizaci cílů, ovlivňování pracovního procesu podporou pozitivních přístupů a soustavným vzděláváním.
4. Směřovat k plnění konečných cílů organizace, a to také prostřednictvím definování průběžných ukazatelů produktivity.⁴⁶

⁴⁶ Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X

5. MANAGEMENT V OBECNÍ SAMOSPRÁVĚ

V následující kapitole jsou prezentovány výsledky realizovaného výzkumu, který se opírá o elektronické dotazníkové šetření. Projekt byl nazván „Management v obecní samosprávě a občanská participace“. V rámci tohoto šetření bylo rozesláno celkem 631 dotazníků, odpovědi se podařilo získat 211, návratnost tedy činila 33,4 %.

Návratnost byla ovlivněna zejména těmito skutečnostmi: oslovení starostové obcí si v mnohých případech stěžovali na zahlcení různými dotazníkovými šetřeními, proto odmítli zúčastnit se průzkumu; mnoho elektronických adres se ukázalo být neplatnými, a tak nebylo možné dotazník doručit; nemalá část oslovených na dotazník nijak nereagovala. Přes opakované výzvy a žádosti o vyplnění dotazníků se nepodařilo výrazně návratnost zvýšit.

Výběr oslovených obcí byl omezen na základě předem zvolených velikostních skupin. Nejmenší počet obyvatel byl stanoven na 2 000, do výběru byly následně zahrnuty všechny obce v České republice, které splnily tuto hranici dle Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001. Pro účely dalších zpracování byly vytvořeny tři velikostní skupiny: obce do 4 999 obyvatel; 5 000 až 19 999 obyvatel; více než 20 000 obyvatel. Dle tohoto rozdělení bylo získáno 94 vyplněných dotazníků od obcí do 4 999 obyvatel, 87 vyplněných dotazníků od obcí střední velikostní skupiny, 30 vyplněných dotazníků od obcí nad 20 000 obyvatel. Otázky dotazníku byly sestaveny tak, aby pokryly maximum oblastí managementu obcí. Dotazník vyplnili především starostové obcí, s rostoucí velikostí obce ale jejich podíl klesal.

5.1. Strategický plán rozvoje obce

Úvodní okruh otázek byl zaměřen na oblast strategického managementu, který považujeme za zcela zásadní a výchozí pro všechny činnosti obecních úřadů. Bez jasné a ucelené představy o dalším vývoji obce nelze pracovat dostatečně koncepčně, do jisté míry se tím omezují i možnosti kontroly.

Základním, **výchozím dokumentem** dlouhodobé povahy je **strategický plán rozvoje obce**. Jak bylo ovšem zjištěno, zdaleka ne všechny obce tímto dokumentem disponují. Pouze asi 40% obcí do 4 999 obyvatel strategický plán má, prakticky stejné procento odpovědělo záporně. Lepší situace nepanuje ani u o řád větších obcí, údaje jsou prakticky totožné, 40 % strategický plán má, 35 % nikoliv.

Povzbudivěji může působit, že dalších asi 16 % plán v současné době zpracovává. Problémy v této oblasti nemají pouze největší obce, kde má zmíněný dokument zpracováno 80 % z nich. **Menší obce pravděpodobně necítí potřebu strategický plán rozvoje zpracovávat**, případně na to nemají dostatek kvalifikovaného personálu, respektive finančních prostředků, aby jeho zpracování mohly zadat externí firmě. Vzhledem k povaze a důležitosti plánu by však žádná obec neměla na jeho pořízení rezignovat. Zhruba vždy polovina obcí, které plán mají, bez ohledu na velikost, přistupuje k jeho změnám méně často než jednou za dva roky. Výsledek by mohl napovídat, že dokumenty jsou vypracovány kvalitně a realisticky, jejich častější změny proto nejsou potřeba. Vysvětlení však může být i zcela opačné. Obce například neprovádějí průběžnou kontrolu plnění plánu, kontrolu platnosti předpokladů, na kterých je postaven, případně výsledky kontrol nikterak nezohledňují. Obě varianty vysvětlení jsou možné.

Druhou nejčastější odpovědí ohledně frekvence úprav byla varianta, že ke změnám se přistupuje jednou za rok, u všech obcí byla zastoupena zhruba ve třiceti procentech odpovědí. Výzkum nezjišťoval, jaké povahy dané změny jsou, nelze tedy činit jednoznačné závěry o kvalitě strategických plánů rozvoje.

Dalším důležitým dokumentem strategické povahy jsou územní plány obcí. Díky delší tradici jejich vypracovávání a zákonným povinnostem mají tento dokument zpracovaný prakticky všechny dotázané obce, a to bez rozdílů na jejich velikost, respektive počet obyvatel.

5.2. Analýza vnějších i vnitřních faktorů rozvoje obcí

Veškeré strategické dokumenty vznikají na podkladě četných analýz, které zkoumají vnější i vnitřní faktory rozvoje obcí. Obcím bylo nabídnuto několik jejich příkladů, u kterých měly vyjádřit, za jak důležité je považují z hlediska možností jejich dalšího rozvoje.

Za **velmi důležité** byly nejčastěji označovány **finanční zdroje obce**, přičemž důležitost rostla nepřímou úměrou s velikostí obce. Za velmi důležité je považuje 93 % nejmenších sledovaných obcí, necelých 86 % obcí střední velikosti a 75 % největších obcí.

V pořadí druhým nejdůležitějším jsou **lidské zdroje úřadu**. Za velmi důležité je považuje necelých 75 % nejmenších obcí, necelých 82 % obcí střední velikosti a necelých 79 % obcí nejvyšší velikostní kategorie.

Významným faktorem rozvoje je **fiskální politika vlády**, jako velmi důležitou ji v tomto případě hodnotí častěji obce větší, pro které byla velmi důležitou v 77 % případů, pro nejmenší obce v 63 %. Důležitou je i míra nezaměstnanosti, její významnost opět roste s velikostí obce.

Opačná situace je v případě faktoru **politické stability státu**, kde pouze u nejmenších obcí dosáhlo hodnocení „velmi důležitá“ nadpoloviční většiny (necelých 60 %), i pro zbylé skupiny obcí je však velmi či spíše důležitá.

Vzdělanostní struktura se jeví být důležitější u největších obcí, pouze u nich dosáhlo hodnocení „velmi důležitá“ více jak padesáti procent, obce střední velikosti dosáhly naprosto stejného výsledku u hodnocení „spíše důležitá“.

Míra inflace je považována u všech obcí převážně za spíše důležitou, čtvrtina obcí střední velikosti ji označila dokonce za spíše nedůležitou. Převážně spíše důležité jsou také **životní styl a hodnoty obyvatel, kupní síla obyvatel, demografické trendy populace, stejně tak mobilita obyvatel**, kde se ovšem už více objevovalo hodnocení „spíše nedůležitá“, u největších obcí toto hodnocení dosáhlo dokonce 31 %. Velmi vyrovnané zastoupení hodnocení „velmi“ či „spíše“ důležité mají **fyzické zdroje úřadu**, v obou variantách odpovědi vždy něco přes 40 %.

Nejslabší postavení z hlediska důležitosti mají **technologické změny**. Ačkoliv vždy nadpoloviční většina obcí volila hodnocení „spíše důležité“, vždy zhruba třetina z nich byla pro hodnocení „spíše nedůležité“.

Jiné faktory jsou obcemi považovány za téměř výlučně velmi důležité. Příklady, které obce u této otázky uváděly, jsou následující. U nejmenších obcí například: pochopení obyvatel, že demokracie nejsou jen práva, ale také povinnosti, a svoboda je také odpovědnost; odstranění nesmyslné byrokracie; infrastruktura; životní prostředí; soudržné zastupitelstvo obce přesvědčené o své vizi rozvoje obce. U obcí od 5 000 do 19 999 obyvatel jsou příklady: jednoduchost a přehlednost legislativy; struktura a kapacita neziskových organizací; politická stabilita města; mezilidské vztahy ve městě. U největších obcí jde o politické klima v obci a stabilitu právního řádu.

Faktor rozvoje	Velikost obce		
	Do 4 999 obyvatel	Od 5 000 – 19 999 obyvatel	Nad 20 000 obyvatel
Politická stabilita státu	59,8	49,4	44,8
Fiskální politika vlády	63,2	67,5	76,7
Míra inflace	31,4	16,9	25,0
Míra nezaměstnanosti	52,9	60,7	67,9
Kupní síla obyvatel	37,9	46,4	37,9
Demografické trendy populace	48,8	39,3	44,8
Mobilita obyvatel	32,2	21,4	20,7
Vzdělanostní struktura obyvatel	41,4	38,1	57,1
Životní styl a hodnoty obyvatel	38,4	32,9	28,6
Technologické změny	10,5	15,7	14,3
Fyzické zdroje úřadu	44,7	41,0	46,4
Finanční zdroje úřadu	92,9	85,5	75,0
Lidské zdroje úřadu	74,7	81,7	78,6

tabulka 5: Podíl hodnocení „velmi důležitý“ jednotlivých vnitřních a vnějších faktorů rozvoje obce (v %)

Zdroj: Veřejná správa č. 49/06

5.3. Nové metody řízení

Další sada otázek byla dána do souvislosti s probíhajícími změnami ve veřejné správě, se snahou zavádět do řízení správních orgánů metody, které jsou běžné v soukromém sektoru a které také pro jeho účely byly prvotně vytvořeny. Řada metod je však přenositelná i do podmínek obecní samosprávy, respektive veřejné správy obecně, některé metody pak byly za tímto účelem vědomě zkonstruovány, příkladem je metoda CAF. Na znalost a využívání takových metod byly otázky zaměřeny. Právě u již zmíněné metody CAF se předpokládá dobrá znalost, tedy že značné procento obcí odpoví, že tuto metodu zná. K tomuto předpokladu vedla skutečnost, že CAF je relativně často zmiňován v odborném tisku, navíc již byly realizovány programy, které ho na obecních úřadech zaváděly a představovaly.

Ve skupině nejmenších sledovaných obcí znalost CAF uvedlo pouze sedm procent z nich, další velikostní skupina již prokázala znalost širší, CAF zná necelých 33 % z nich. Nejlepší situace, i když také ne taková, jaká byla předpokládána, je ve skupině obcí s více než 20 000 obyvateli, z nich CAF zná

necelých 54 %. Do skupiny managementu kvality patří také koncepce **TQM**, již lze označit za výchozí pro další metody kvality. Znalost TQM je však ještě slabší, než tomu bylo v předchozím případě. V nejmenších obcích není známa prakticky vůbec, u obcí střední velikosti znalost uvedlo 17 % obcí, ani v největších obcích však situace není výrazně lepší, znalost uvedlo necelých 31 %. Z těchto výsledků lze odvodit, že ačkoli je management kvality stále více prosazován i na obecní úrovni, osvěta se nevěnuje jeho kořenům a východiskům. Výrazně lepší postavení ve srovnání s předchozími dvěma metodami z hlediska znalostí a povědomí má **benchmarking**. Toto lze připisovat opět pozornosti, kterou benchmarkingu věnuje odborný tisk, programům, které byly pro rozšíření praxe jeho využívání vytvořeny a realizovány, ale také relativní jednoduchostí, ať v jeho základních principech či samotném používání. Benchmarking zná zhruba jedna třetina obcí do 4 999 obyvatel, u další velikostní skupiny jsou to již dvě třetiny, u obcí největších je znalost téměř sto procentní. Bohužel, benchmarking je prakticky jedinou metodou, o které obce více vědí a znají ji.

Balanced scorecard prakticky nezná žádná z malých obcí, ani u těch největších se znalost netýká ani jedné čtvrtiny obcí. Znalost ani jedné z nabízených metod uvedlo celé 61 % nejmenších velikostní skupiny obcí, asi 34 % obcí střední velikosti a jen necelá 4 % obcí největších. Jiné metody, které by obce znaly, uváděny, až na ojedinělé výjimky, nebyly. Těmi výjimkami byly normy ISO a analýza SWOT. Odpověďmi byl ale také například následující: zdravý rozum a stále otevřené dveře na radnici; týmová spolupráce s jasným a konkrétním vymezením odpovědnosti, koncepční a ucelené řešení s vazbou na budoucí období; komunikace.

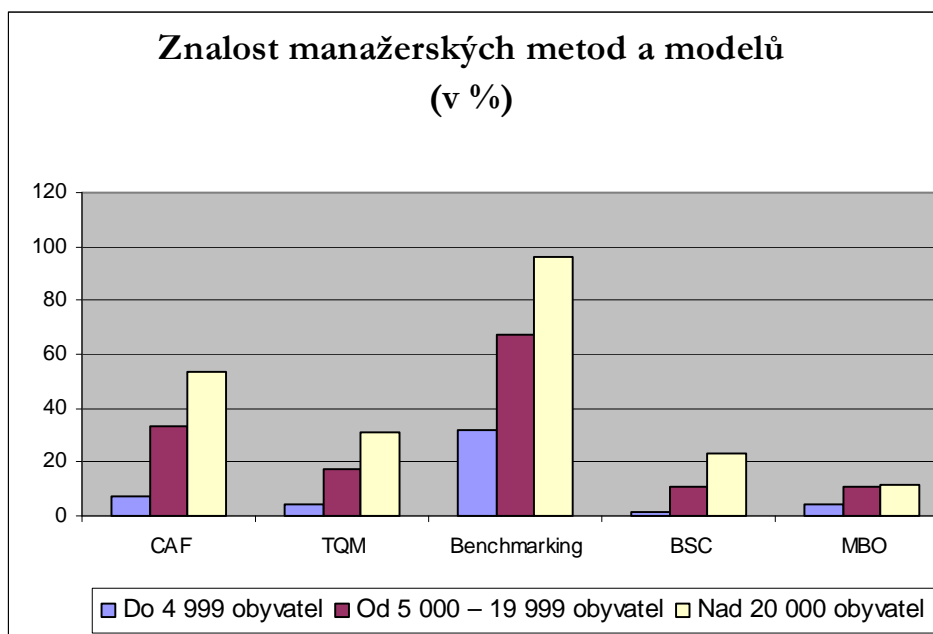
Metoda	Velikost obce		
	Do 4 999 obyvatel	Od 5 000 – 19 999 obyvatel	Nad 20 000 obyvatel
CAF	7,2	32,9	53,8
TQM	4,3	17,1	30,8
Benchmarking	31,9	67,1	96,2
BSC	1,4	11,0	23,1
MBO	4,3	11,0	11,5

tabulka 6: Znalost manažerských metod a modelů (v %)

Zdroj: Veřejná správa 49/06

Otázky ohledně aplikací jednotlivých metod byly oslabeny poměrně malým počtem odpovědí, které na ně byly získány. Dáno je to především tím, že znalost metod je opravdu velmi slabá, obce proto pak na další otázky, které se jich týkaly, neodpovídaly.

Téměř žádná z nejmenších obcí, která zná CAF, ho nevyužívá, ani to neplánuje, u obcí střední velikosti byly odpovědi rovnoměrně rozdělené mezi všechny tři její varianty, tedy mezi: „aplikujeme“, „plánujeme zavést“, „nevyužíváme ani neplánujeme“. CAF aplikuje polovina obcí, které ho znají, další třetina to plánuje. Myšlenky TQM nejsou využívány, a ani to není plánováno, téměř u žádné z obcí, podobný stav je u BSC i MBO. I přes relativně širokou znalost benchmarking míra jeho aplikace není příliš vysoká. Pouze u největších obcí bylo zaznamenáno, že ho aplikuje více jak polovina obcí (necelé 61 %), které ho znají, další asi třetina to plánuje. U metod, které obce aplikují, nelze ještě příliš hodnotit zkušenosti, případně jsou zkušenosti pozitivní (negativní zkušenosti obce neuvedly v žádném případě). Ukázalo se ale například, že obce, které mají s využíváním metod pozitivní zkušenosti, aplikují ze 62 % CAF. Ještě výraznější výsledek se týkal aplikace benchmarking, v 72 % případů mají pozitivní zkušenosti ty obce, bez rozdílu velikosti, které v rámci řízení úřadu aplikují právě tuto metodu.⁴⁷



Graf č. 4: Znalost manažerských metod a modelů

⁴⁷ Olšová P., Pošta V., Management v obecní samosprávě, Veřejná správa č. 49, 2006

ZÁVĚR

V současné veřejné správě se v rámci nově uplatňovaných přístupů začalo podstatně více přihlížet k názorům, požadavkům a představám konzumentů služeb, kteří mají být na základě manažerských přístupů chápáni jako zákazníci veřejné správy. Tímto způsobem by se s nimi také mělo jednat a měla by být odstraněna zastaralá byrokratická forma fungování veřejné správy. Je nutné sledovat potřeby a názory občanů i organizací a následně přizpůsobovat a uplatňovat zjištěné skutečnosti ve způsobu řízení veřejné správy. V této práci byly popsány způsoby, jak je možno změnit dosavadní způsob fungování za použití moderních manažerských přístupů, které vnášejí principy uplatňované doposud jen soukromým sektorem a tím přispívají k větší efektivnosti a ke zvyšování kvality ve veřejném sektoru.

Uplatnění manažerského stylu řízení v organizacích veřejné správy vyžaduje a předpokládá realizaci celé řady podmínek. Vzniká otázka, do jaké míry jsou tyto podmínky vytvořeny v rámci českého politického a veřejného života. Absence těchto podmínek vytváří limity pro uplatnění managementu ve správních organizacích. Jak vyplývá z poslední kapitoly této práce, znalost a uplatňování manažerských metod a modelů je velice nízká, nejlepší postavení z hlediska znalostí a povědomí má benchmarking. Toto lze připisovat pozornosti, kterou benchmarkingu věnuje odborný tisk, programům, které byly pro rozšíření praxe jeho využívání vytvořeny a realizovány, ale také relativní jednoduchostí, ať v jeho základních principech či samotném používání. Druhou nejvíce známou metodou je CAF, kterou využívá až polovina obcí. Ostatní metody nejsou příliš známé a používané.

K tomu, aby manažerské přístupy uvedené v předchozích kapitolách mohli řídicí pracovníci úřadů veřejné správy úspěšně uskutečňovat, je nezbytnou podmínkou vytvoření dlouhodobého systému profesního vzdělávání zastupitelů a úředníků. Toto vzdělávání by mělo být zaměřeno na aplikaci výše uvedených přístupů a technik, jejich uvádění v život a snaha co nejlepším způsobem využít znalosti v oblasti managementu při řízení veřejné správy.

LITERATURA

- [1] Buchta M, Siegel M., Management, Univerzita Pardubice 2005, ISBN 80-7194-828-4
- [2] Hendrych D., Správní věda: teorie veřejné správy, Praha, 2003, ISBN 80-86395-86-3
- [3] Johnsen, A., Balanced Scorecard: Theoretical Perspectives and Public Management Implications. In: Managerial Auditing Journal, 16, 2001, ISSN 0268- 6902
- [4] Kolektiv autorů, Benchmarking ve veřejné správě, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha 2004, ISBN 80-239-3933-5
- [5] Kolektiv autorů, Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů, Ministerstvo vnitra, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha, 2005, ISBN 80-329-6154-3
- [6] Kolektiv autorů. CAF Společný hodnotící rámec (model CAF), Aplikační příručka modelu CAF pro ústřední správní úřady. 1. vyd. Praha: Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2005. 120 s. ISBN 80-02-01753-6
- [7] Lacina K., Evropská veřejná správa, VŠFS, Praha, 2004, ISBN 80-86754-10-3
- [8] Lacina K., Čechák V., Evropské systémy veřejné správy, VŠFS, Praha, 2005, ISBN 80- 86754-37-5
- [9] Lacina K., Regionální rozvoj a veřejná správa, VŠFS, Praha, 2007, ISBN 978-80-86754-74-1
- [10] Ochрана F., Veřejný sektor a efektivní rozhodování, Management Press, Praha, 2001, ISBN 80-7261-018-X
- [11] Olšová P., Pošta V., Management v obecní samosprávě, Veřejná správa č. 49, 2006
- [12] Rektořík J., Šelešovský J. a kol., Jak řídit kraj, město, obec (Strategie, komunikace, řízení), Rukověť územní samosprávy IV. Díl, Masarykova univerzita, Brno 2002, ISBN 80-210-2957-9
- [13] Robbins S. P., Coulter M., Management, Grada publishing, Praha, 2004, ISBN 80-247-0495-1
- [14] Sborník příspěvků, 2. národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí, Ministerstvo vnitra ČR, Tiskárna Ministerstva vnitra, Praha 2005, ISBN 80-239-6156-X
- [15] Marek J., Pánková M., Šimová P., Veřejná správa v České republice, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, ISBN 80-239-4709-5
- [16] Vzdělávání vedoucích pracovníků, Obecný vzdělávací systém pro úředníky místních samosprávných orgánů, PHARE CZ 0209-02-01-005

- [17] Wright G., Nemeč J., Management veřejné správy, Ekopress, Praha, 2003, ISBN 80-86119-70-X
- [18] Wilbren Y., Public Administration Review, The American society for public administration, Washington 1997
- [19] Manažment v teórii a praxi, roč. 2, 2006, č. 3 – 4, ISSN 1336-7137

Internetové zdroje

- [20] http://www.mvcr.cz/sprava/priprava/e_learning/vzdelvedured.pdf
- [21] www.npj.cz
- [22] <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/kvalita.html>
- [23] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0023/pril.html>
- [24] http://moderniobec.ihned.cz/c4-10025530-16084830-C00000_d-vzdelavani-uredniku-veda-umeni-ci-pouhopouhy-byznys
- [25] www.vlada.cz
- [26] http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2004/0005/kval_caf.html
- [27] http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=novinky&chl_sloupec=novinky
- [28] http://www.mvcr.cz/reforma/info_vs

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Graf č. 1 Model procesu strategického plánování	46
Graf č. 2: Prvky strategické analýzy	48
Graf č. 3 Programové rozpočtování a výkonové rozpočtování	83
Graf č. 4: Znalost manažerských metod a modelů.....	102
tabulka 1: Základní terminologie strategického managementu.....	43
tabulka 2: Formulace a implementace strategie – případová studie.....	45
tabulka 3: Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnání.....	70
tabulka 4: Příklady základních druhů měřítek výkonů	72
tabulka 5: Podíl hodnocení „velmi důležitý“	100
tabulka 6: Znalost manažerských metod a modelů (v %).....	101
Obrázek 1: Model „Cíl veřejné správy“.....	17
Obrázek 2: Model „Dělat správné věci správně“	19
Obrázek 3: Balanced Scorecard.....	52
Obrázek 4: Model CAF	59

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1: SWOT analýza hlavního města Prahy
Příloha č. 2: BSC – příklad strategické mapy města Vsetín