

CHYTRÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA KOHEZNÍ POLITIKA

Milan Půček, František Ochrana a kolektiv

Vydalo

Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci

Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1

Copyright © MMR ČR, Praha, 2009

Vědecký redaktor: doc. ing. Jan Pavel, PhD.

Recenzenti: doc. ing. Jan Pavel, PhD., doc. ing. Leoš Vítek, PhD., ing. Pavel Kajm

Autor © Ing. Milan Půček, PhD., MBA, Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc. a kol., 2009

Všechna práva vyhrazena.

Design & produkce: PRAAM s.r.o., 2009 © Praam s.r.o., www.praam.cz

První vydání

Publikace je možné získat v elektronické podobě na internetových adresách:

www.mmr.cz

www.strukturalni-fondy.cz

www.fsv.ceses.cuni.cz

ISBN 978-80-86616-27-4

CHYTRÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA

KOHEZNÍ POLITIKA

Milan Půček, František Ochrana a kolektiv

Obsah

Předmluva	6
1. Podstata problému Smart Administration (teoreticko-metodologická východiska zkoumání problému)	7
1.1. „Neřízení a neinovování“ jako příčiny selhání při správě a rozvoji území	7
1.2. Kohezní politika a Územní agenda EU. Role Smart Administration v rozvoji území a řádné správě	8
1.3. Předmět zkoumání a zaměření publikace	9
1.4. Stanovené výzkumné cíle a základní problémové otázky řešené v publikaci	10
1.5. Výzkumná metodologie a výzkumné metody	10
1.6. Struktura publikace	11
2. Kohezní politika EU jako rámec pro Smart Administration	14
2.1. Kohezní (regionální) politika EU	14
2.2. Budoucnost kohezní politiky po roce 2013	23
2.3. Vymezení Smart Administration v rámci kohezní politiky EU	26
3. Zahraniční přístupy ke Smart Administration	29
3.1. Faktory formující přístup ke Smart Administration	29
3.2. Převažující evropské přístupy a zkušenosti z řízení veřejné správy	37
3.3. Zkušenosti USA s efektivním řízením veřejné správy	40
3.4. Zkušenosti USA: „znovuobjevení vládnutí“	41
3.5. Srovnání české veřejné správy se zeměmi EU	44
4. Popis přístupu ČR ke Smart Administration	47
4.1. Vládní strategie realizace Smart Administration v ČR	47
4.2. Pojetí Smart Administration v Národním strategickém referenčním rámci	53
4.3. Promítnutí Smart Administration do IOP a OP LZZ	55
5. Principy řízení a model „dělat správné věci správně“	59
5.1. Řízení organizací veřejného sektoru v ČR	59
5.2. Klíč ke Smart Administration: Model „dělat správné věci správně“	62
5.3. Orientace na výsledky – „dělat správné věci správně“	64
5.4. Výzkum v oblasti managementu veřejné správy	66
6. Smart Administration při rozvoji území	68
6.1. Vymezení pojmů v rámci kapitoly	68
6.2. Selhání při správě a rozvoji území – příčiny krize	68
6.3. Nástroje rozvoje území	77
6.4. Veřejné investice jako nástroj rozvoje území (veřejné investice, veřejné investiční projekty a jejich hodnocení)	80
6.5. Shrnutí	86
7. Strategické plánování a Smart Administration	87
7.1. Proces, přístupy a metody strategického plánování	87
7.2. Metoda BSC	89
8. Kvalita, výkonnost a Smart Administration	97
8.1. Přístupy ke kvalitě a výkonnosti	97
8.2. Metody kvality používané ve veřejném sektoru v ČR	106
8.3. Navazující metody a přístupy	112
8.4. Závěr k metodám kvality a výkonnosti	117
9. Finanční řízení a Smart Administration	118
9.1. Zdravé finanční řízení	118
9.2. Hospodárná, efektivní a účelná alokace finančních zdrojů	120
9.3. Řízení rizik	124
9.4. Controlling a reporting	127
9.5. Odstranění plýtvání – metoda Lean („Štíhlá veřejná správa“)	130
9.6. Závěr k finančnímu řízení	132

10. Moderní rozpočtové metody jako nástroje hospodárného, efektivního a účelného financování ve veřejné správě (zkušenosti ČR)	133
10.1. Systémové východisko reformního přístupu k sestavování rozpočtu (od nabídkového k poptávkovému přístupu sestavování rozpočtu)	133
10.2. Přehled moderních rozpočtových metod jako nástrojů pro realizaci hospodárné, efektivní a účelné alokace zdrojů. Programové výkonové rozpočtování v ČR	134
10.3. Monitorování ukazatelů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v programově výkonovém rozpočtování	137
11. Řízení projektů, dotační management a Smart Administration	139
11.1. Co je to projekt, projektové řízení a kdy je používat	139
11.2. Dotační management, dotační projekty a fáze jejich řízení z hlediska žadatele	140
11.3. Odpovědnost v dotačním managementu strukturálních fondů	142
11.4. Závěr k projektovému řízení a dotačnímu managementu	143
12. Udržitelný rozvoj a Smart Administration	143
12.1. Udržitelný rozvoj	143
12.2. Udržitelný rozvoj na místní úrovni – místní Agenda 21	145
12.3. Environmentální řízení	148
13. Metody pro analýzu a vymezování problémů jako nástroje pro efektivní výkon veřejné správy	149
13.1. Analýza akterů	150
13.2. Analýza rámcových omezení řešení problému	152
13.3. Analýza událostí	154
13.4. Brainstorming	156
13.5. Brainwriting	157
13.6. Diagram „proč-proč“	158
13.7. Ishikawův diagram	161
13.8. Dimenzionální analýza	162
13.9. Hierarchická analýza	164
13.10. Explanace (vysvětlení) problému a jeho zobrazení v diagramu kauzální analýzy	167
13.11. Klasifikační analýza	167
13.12. Myšlenkové mapy	170
13.13. Strom problémů	172
14. Přístup Ministerstva pro místní rozvoj ke Smart Administration	175
14.1. Zkušenosti s moderními metodami řízení na MMR	175
14.2. Projekty Smart Administration na Ministerstvu pro místní rozvoj	182
15. Ceny za kvalitu, výkonnost a inovaci v ČR	183
15.1. Národní cena kvality ČR	183
15.2. Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě	183
15.4. Další ceny	184
16. Závěr	186
Summary	191
Literatura	192
Seznam elektronických příloh	197
Autorský kolektiv	200

Předmluva

Každý občan od svého narození až do odchodu z tohoto světa každodenně vstupuje do vztahů s veřejnou správou. Většina z nás se narodí ve veřejné nemocnici. Po narození je vystavován rodný list, poté občanský průkaz, pas, oddací list, stavební povolení atd. Většinu dokumentů, které potřebujeme v průběhu našeho života, získáváme na obecních úřadech. Veřejná správa tak doslova i obrazně „prostupuje“ celým naším životem.

Ti, kteří pracují ve veřejné správě, tak každodenně stojí před řadou otázek: Jak by měla veřejná správa fungovat, abychom efektivně uspokojovali potřeby občanů? Jak by měla veřejná správa vystupovat, aby se občan cítil jako spokojený klient veřejné správy? Co by k tomu měly jednotlivé úrovně veřejné správy (ústřední státní správa a samospráva) konat? Jaké metody a postupy by měli pracovníci veřejné správy používat, aby rozhodování bylo účinné? To vše jsou otázky, na něž se tato publikace usiluje odpovědět.

Publikace je především určena pracovníkům samosprávy. Inspiraci pro svoji práci v ní naleznou i pracovníci ústřední státní správy, a to zejména v oblasti reformy veřejné správy. Publikace je ve velké míře využitelná i jako doporučená studijní literatura pro vysokoškolské studijní obory veřejné správy v ČR.

Je symbolické, že publikace vzniká právě v době, kdy Česká republika je ve funkci předsednictví EU. Autoři textu si byli i této skutečnosti vědomi. Proto se pokouší o objektivní zhodnocení existujícího stavu v ČR se současným používáním na pozitivní evropské trendy, které je žádoucí uplatňovat v podmínkách řízení veřejné správy v ČR. Publikace se tak může stát zdrojem informací pro ostatní členské země EU a pomoci jim hledat odpověď na otázku, „jak je na tom ČR v oblasti efektivního řízení veřejné správy?“ Nakolik je reálné v ČR zavést „Smart Administration? (chytrou veřejnou správu)?“

Za přednost této publikace považujeme, že se na jejím zpracování podílel heterogenní autorský kolektiv, a to především kolektiv pracovníků MMR, jakož i člen akademické obce. Pozitivem je, že obě skupiny pracovníků mají dlouholeté praktické zkušenosti z výkonu veřejné správy (resp. samosprávy). V publikaci uváděné metody, doporučení a postupy byly autory publikace v praxi prověřovány, upravovány a následně znovu verifikovány. V publikaci předložená analýza, návrhy a doporučení jsou tak podle mínění autorského kolektivu do značné míry objektivizovány s nízkým rizikem manažerského selhání při převzetí analyzovaných metod a postupů na patřičných úrovních veřejné správy. Mohou se proto stát inspirací k tomu, jak v ČR zavádět „chytrou veřejnou správu“.

Autoři publikace si přejí, aby vás studium publikace vedlo ke kritickému čtení předloženého textu a dovedlo k řadě inspirativních idejí, které v konečných důsledcích povedou k vytváření a účinnému fungování Smart Administration v ČR.

Kolektiv autorů

V Praze, duben 2009

1. Podstata problému Smart Administration (teoreticko-metodologická východiska zkoumání problému)

1.1. „Neřízení a neinovování“ jako příčiny selhání při správě a rozvoji území

Jedním z aktuálních problémů samosprávy je deficit v oblasti jejího řízení a inovování. Peter Drucker uvádí dva důvody krize nebo selhání (2004, s. 19): „Každá existující organizace rychle zkrachuje, pokud **neinovuje**. Naopak každá nová organizace se rychle zhroutí, pokud **neřídí**.“ To podle Druckera platí stejně v ziskovém i v neziskovém sektoru, samozřejmě včetně států, územních celků. Oběma popsaným faktorům, tedy řízení i inovačním přístupům, se věnujeme v této publikaci. Začít řídit a pak inovovat - tato jednoduchá doporučení je možné vzít jako základ pro modernizaci veřejné správy. V této souvislosti se hovoří o Smart Administration,¹ tedy o „chytré“ veřejné správě. V naší realitě veřejné správy se ale někdy setkáváme s „neřízením“.

(1) „neplánováním“: nestanovení vizí, strategických a operativních plánů, cílů a jejich cílových hodnot – tedy toho, co má být vykonáno a s jakým výsledkem. Nestanovením termínů nebo neurčením zdrojů k jejich dosažení,

(2) „neorganizováním“: nejsou definovány vhodné organizační struktury a vhodné procesní postupy, které zajišťují realizaci,

(3) „nevedením a nemotivováním“: není prováděno ustavičné usměrňování a podněcování organizace veřejného sektoru k činnosti, jejichž uskutečnění je vymezeno v rámci plánování,

(4) „neprováděním monitorování a kontroly“: nerespektování pravidla „Pokud neměřím, tak neřídím!“ Neboli pomocí zpětných vazeb nejsou usměrňovány činnosti tak, aby byly dosahovány cíle (a cílové hodnoty) ve stanovených termínech a se stanovenými zdroji (hospodárně, efektivně, účinně).

V podnikatelském sektoru je nemyslitelné provést produktovou či procesní inovaci, aniž bych dokonale znali to, co chceme inovovat. Čili inovaci provádíme na základě znalostí potřeb, monitorování, měření, zpětné vazby atd. Pokud „neřídím“, neměl bych inovovat.

Jakoukoli změnu k lepšímu (tedy inovaci) je nutné provádět se znalostí předmětu inovace a potřebných vazeb. Za inovativní přístupy při správě a rozvoji území jsou považovány ty přístupy, které úspěšně reagují na změny, jako je globalizace, přechod k informační společnosti, integrační procesy v EU, tlak na efektivnost, výkonnost a kvalitu práce veřejných institucí, tlak na kvalitu života obyvatel a podobně.

Základem k dosažení výborných výsledků je znalost vazeb či souvislostí (v dokumentech EU někdy označováno jako integrované přístupy). Vědění o souvislostech je třeba položit jako základ směrnic pro řízení, zlepšování, prosazování

1 Pro anglický termín Smart Administration se v českém jazyce teprve hledá vhodný termín. Někteří autoři např. hovoří o „chytré veřejné správě“, další používají i jiné překlady slova „smart“, jak je běžně uvádí anglicko-český slovník. Je možné říci, že v současné době ještě není v české terminologii pevně ustálen ekvivalent termínu „Smart Administration.“ Proto v této publikaci ponejvíce používáme anglický termín „Smart Administration“ bez jeho českého překladu. Tam kde se domníváme, že je vhodnější použít některý z českých ekvivalentů, volíme ten, který se jeví být v daném kontextu nejvhodnějším výrazem. Čas pravděpodobně ukáže, zda se postupně ustálí i česká terminologie pro označení „Smart Administration“ či zda bude pro analyzovaný problém spíše používán anglický termín.

změn a inovací a dosahování stanovených cílů. Tato monografie ve shodě s Petrem Druckerem kladе velký důraz na řízení a inovaci ve veřejném sektoru. Přičemž platí: Kdo neměří, neřídí! Začít řídit, pak inovovat! Znalost souvislostí je základem pro výborný výsledek!

1.2. Kohezní politika a Územní agenda EU. Role Smart Administration v rozvoji území a řádné správě

Česká republika je v prvním pololetí roku 2009 předsednickou zemí EU. Prioritou ministerstva pro místní rozvoj je (1) pokračovat v diskusi o budoucnosti kohezní politiky po roce 2013 a (2) naplňovat aktivity Územní agendy EU. Česká republika podporuje z hlediska budoucnosti kohezní politiky po roce 2013 zachování stávajícího zaměření cílů. Do budoucna by tedy mělo být i nadále možné financovat projekty Smart Administration ze zdrojů EU. Důraz by měl být kladen na maximální zjednodušení čerpání prostředků a na uplatňování integrovaných přístupů řešení problémů v území. Z hlediska Územní agendy EU se bude ministerstvo pro místní rozvoj v době svého předsednictví (v rámci Prvního akčního programu pro implementaci Územní agendy EU) zabývat řešením vztahů měst a venkova, tedy vypracováním návrhů pro posílení koordinace mezi městským a venkovským prostorem v duchu Územní agendy EU a Lipské charty o udržitelných evropských městech. Důležité je také identifikovat překážky a potenciál pro spolupráci mezi městy a venkovem. Jsou-li principy Smart Administration při rozvoji území vhodně uplatňovány, mohou přispět k posílení koordinace vazeb mezi městy a venkovem.

Z hlediska uplatnění Smart Administration rozlišujeme dva druhy základních činností. První z nich se vztahují k rozvoji území a modernizaci veřejné správy jako celku. Druhým jsou činnosti, jimiž je realizován běžný výkon veřejné správy. Oba druhy činností, realizované v rámci Smart Administration, se vzájemně prolínají. Přesto je potřebné mezi nimi diferencovat.

V případě činností pro podporu rozvoje území a pro podporu modernizace veřejné správy se jedná o aktivity, které jsou zaměřeny na budoucnost. V projektování a realizaci těchto činností se projevuje způsobilost vlád a zastupitelských orgánů všech úrovní strategicky vládnout. Protože tyto činnosti mají charakter modernizačních projektů, jsou realizovány formou veřejných investic a kryty kapitálovými (investičními) výdaji. Pro tyto výdaje platí, že jsou „odloženou spotřebou veřejnosti“ do budoucna.

Při realizaci Smart Administration jsou vykonávány i běžné správní a samosprávné činnosti, které souvisejí především s poskytováním veřejných služeb a veřejných statků. Náklady na tyto činnosti jsou kryty z běžných výdajů. Jsou to výdaje na běžný „provoz“ Smart Administration. Protože veřejné zdroje jsou vzácné a tudíž omezené, musí veřejná správa při sestavování rozpočtů řešit, jak velkou část veřejných zdrojů použít ke krytí veřejných investic a jak velká část zdrojů je potřebná ke krytí běžných činností veřejné správy.

Strategicky se chovající vlády a zastupitelé všech úrovní si v této souvislosti kladou otázky: Kolik nás stojí výkon veřejné správy a poskytování veřejných statků a veřejných služeb? Odpovídá proporce mezi činnostmi pro rozvoj území

a modernizaci veřejné správy na jedné straně a běžnými činnostmi pro výkon veřejné správy a pro zabezpečování veřejných služeb na straně druhé potřebám občanů a moderním vývojovým trendům ve veřejné správě? Jsou vyčleňované investiční výdaje dostatečné pro to, aby patřičně podporovaly rozvoj daného území a umožňovaly realizovat modernizační projekty ve veřejné správě? Je výkon veřejné správy dostatečně efektivní s ohledem na vynaložené (běžné) výdaje? Také na tyto otázky hledáme v publikaci odpovědi.

1.3. Předmět zkoumání a zaměření publikace

Monografie „Smart Administration (Chytrá veřejná správa)“ s podtitulem: „Kohezní politika“ je psána z pozice regionálního rozvoje (a geografie), veřejné ekonomie a teorie řízení. Je **zaměřena především na územní celky, tedy obce a kraje**, případně na jejich organizace, které mají vliv na rozvoj území. Při zkoumání problému Smart Administration jsme se soustředili na tyto klíčové problémy²:

Předmětem zkoumání je:

(1) analýzu a hodnocení jednotlivých přístupů, moderních metod a inovací při řízení organizací veřejného sektoru (zejména územních celků), které jsou používány v zahraničí i v českých podmínkách z hlediska zabezpečení správy a rozvoje území.

(2) charakteristiku strategie Smart Administration, která byla schválena vládou České republiky v návaznosti na kohezní politiku a rozvoj území.

(3) prezentaci návrhu přístupů a metod vhodných pro podporu vytváření Smart Administration.

Při zkoumání Smart Administration jsou brána na zřetel tři výchozí kritéria, a to: (1) důležitost zkoumaného problému ve vztahu k modernizaci veřejné správy a k možnosti uplatnění této modernizace při správě a rozvoji území, (2) inovativnost metody či přístupu z hlediska využitelnosti v ČR ve veřejném sektoru, (3) respektování principů uplatňovaných v rámci EU, zejména zásady udržitelného rozvoje.

Bylo již zmíněno, že pojem „Smart Administration“ není prozatím ani v odborné literatuře ani v dokumentech EU jasně a jednoznačně vymezen. Pro potřeby této publikace budeme pojmem „**Smart Administration**“ rozumět základní předpoklad a prostředek „dobrého vládnutí“ (good governance). Smart Administration je takový výkon vládnutí, který se opírá o důsledné uplatňování existujících zákonů, efektivní výkon působností veřejné správy a účinnou (nezkreslenou) komunikaci všech aktérů veřejné správy.

V této souvislosti vymezujeme následující **hypotézy**³, které ponecháváme k praktickému ověření (resp. vyvrácení) ze strany aktérů veřejné správy:

(1) Smart Administration je prostředkem k realizaci koncepce „dobrého vládnutí“. Ideje Smart Administration se mohou metodologicky opírat o různá teoreticko-metodologická východiska. Jejich jádrem ale musí vždy být inovační řízení veřejné správy, ověřované kritérii hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti fungování veřejné správy. Možná východiska obsahuje tato publikace.

² Publikace je především určena subjektům samosprávy. Předpokládáme ale její širší využití a to i ve výuce na vysokých školách, kde se připravují budoucí profesionální pracovníci veřejné správy. Tato skutečnost se promítá i do struktury a názvů úvodní kapitoly.

³ Uvedené hypotézy mohou být rovněž předmětem dalšího vědeckého výzkumu ve spolupráci s veřejnou správou.

(2) Klíčem k implementačnímu úspěchu Smart Administration při rozvoji a správě území na státní, regionální či místní úrovni je (a) vybrat a prosadit správné (neboli nejpotřebnější či nejdůležitější) investice, aktivity, opatření a legislativu, (b) správně je provádět (zahrnuje nutnost měřit dosahování cílů, z hlediska samotné činnosti provádět výkonně, kvalitně, v přiměřených lhůtách, z finančního hlediska hospodárně, efektivně a účinně) a (c) správně o nich komunikovat s veřejností. Podmínkou přitom je, aby ve všech těchto třech oblastech byly respektovány zásady dobré veřejné správy (good governance), tedy zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, zásady konání v přiměřené časové lhůtě, participace, úcty k soukromí a zásada transparentnosti.

(3) V publikaci předkládané postupy a metody Smart Administration považujeme za základní předpoklad kvalifikační vybavenosti personálu veřejné správy k tomu, aby analyzované postupy a metody mohly být úspěšně uplatněny při správě a rozvoji území (územních celků). K ověření této hypotézy je do monografie zahrnut popis modelu „dělat správné věci správně“ a popis jednotlivých metod a přístupů.

1.4. Stanovené výzkumné cíle a základní problémové otázky řešené v publikaci

Se zřetelem na stanovený předmět zkoumání byly stanoveny následující **výzkumné cíle**:

(1) provést analýzu a kritické zhodnocení jednotlivých přístupů k vytváření Smart Administration; prozkoumat možnost použití moderních metod a inovací při řízení organizací veřejného sektoru (zejména územních celků) a navrhnout způsoby jejich využití pro účelnou správu a rozvoj území,

(2) provést charakteristiku strategie Smart Administration, schválené vládou České republiky, v návaznosti na kohezní politiku EU a rozvoj území,

(3) nastolit problémové otázky (hypotézy), související se Smart Administration, a hledat na ně odpovědi.

V souvislosti se stanovenými cíli si autoři publikace kladou následující problémové otázky:

(1) Jak je možné definovat Smart Administration? (2) Je možné zpracovat přehled vybraných přístupů a metod, které jsou používány v rámci Smart Administration? (3) Jaký je vztah Smart Administration a kohezní politiky? (4) Jaké jsou hlavní faktory formulující přístup ke Smart Administration? Jaké jsou zkušenosti ze zahraničních přístupů zemí EU a jiných států k modernizaci veřejné správy? (5) Jak se promítla Smart Administration do dokumentů v ČR? (6) Jaké jsou obecné příčiny krize nebo selhání? Jaké jsou nástroje rozvoje území? (7) Jak realizovat strategické plánování a Smart Administration? (8) Jaké metody jsou používány ve veřejné správě v ČR a v zahraničí ke zvyšování její kvality, efektivnosti a výkonnosti? (9) Jaký je vztah Smart Administration a finančního řízení? (10) Jaké metody je možné doporučit pro analýzu a vymezování problémů ve veřejné správě?

1.5. Výzkumná metodologie a výzkumné metody

Při analýze předmětu zkoumání a naplňování výzkumných cílů je použit mix nenormativní (pozitivní) a normativní metodologie. Pozitivní metodologie převažuje zejména při analýze a deskripci problémů, při studiu pramenných teoretických zdrojů a při analýze zahraničních zkušeností. Základní kritériální otázkou při tomto druhu analýzy je: „Co se stalo? Jaký je stav zkoumaného problému?“

Následně se pokoušíme formulovat „nejlepší“ (optimální) řešení s ohledem na zvolená kritéria. Stavíme si normativní otázku: „Jaký výsledný cílový stav by byl vhodný (žádoucí) pro ČR?“ – resp.: „Co je možné považovat za nejlepší možné řešení s ohledem na principy Smart Administration?“

V rámci zmíněného mixu pozitivní a normativní metodologie používáme řadu vědeckých výzkumných metod. Z nich především dominuje metoda analýzy, která byla použita při zkoumání odborné literatury a dokumentace EU, zabývající se problémem Smart Administration. Metoda analýzy byla použita i při sekundární analýze dat vztahujících se k řízení veřejné správy. Z obecně vědních metod byla rovněž použita metoda dedukce, a to při vyvozování závěrů z již existujících přístupů ke Smart Administration, a metoda indukce při vyvozování závěrů z analýzy jednotlivých primárních a sekundárních dat. Vedle zmíněných obecně vědních metod je v publikaci použita řada speciálně vědních metod, které patří k výbavě teorie Smart Administration. Ty jsou obsahem samostatné analýzy, již jsou věnovány zejména 6., 7., 8., 9. a 13. kapitola.

1.6. Struktura publikace

Publikace je rozdělena na čtyři hlavní části. **První část** (kap. 1) zahrnuje teoreticko-metodologická východiska zkoumání problému Smart Administration, tedy předmět zkoumání, stanovuje cíle, problémové otázky, výzkumné metody a metodologii.

Teoretickým základem je **druhá část** (kap. 2, 3, 4, 5 a 6). **Kapitola druhá** vymezuje Smart Administration v rámci kohezní politiky Evropské Unie, **popisuje kohezní politiku** jako regionální politiku EU, pozici ČR ke kohezní politice a její budoucnosti po roce 2013. Kohezní (regionální) politika EU patří mezi tzv. komunitární neboli koordinované politiky.

Tématem **kapitoly třetí** je analýza zahraničních přístupů (zejména zemí EU a USA) ke Smart Administration. Z dokumentů EU i OSN jednoznačně vyplývá, že rámcem pro metody Smart Administration, užívané při rozvoji území, je koncept udržitelného rozvoje. V tomto kontextu je cílem řízení krajů, měst a obcí zajistit správu a rozvoj svého území, zajistit kvalitu života pro své obyvatele. Jde o takový růst nebo kvalitu života, které nejsou na úkor budoucích generací (například Moldan, Hák, Rynda, Huba, Půček). Takový rozvoj pak odpovídá konceptu udržitelného rozvoje. **Čtvrtá kapitola** analyzuje strategie předchozích vlád v návaznosti na reformu veřejné správy. Popisuje přístup ČR ke Smart Administration. Zabývá se popisem a hodnocením vládní strategie realizace Smart Administration v ČR, pojetím Smart Administration v Národním strategickém referenčním rámci a dalších dokumentech. Základním modelem české vládní strategie Smart Administration je „Hexagon veřejné správy“. Hexagon má 6 vrcholů neboli klíčových oblastí fungování veřejné správy: legislativa, organizace, občan, úředník, technologie, finance.

Kapitola pátá popisuje přístupy a principy řízení využívané v ČR při správě a rozvoji území. V kapitole jsou využity výstupy z programu WB – Výzkum pro potřeby regionů. Kapitola se věnuje z obecného hlediska problematice řízení a definuje cíl veřejné správy. Cílem řízení krajů, měst a obcí je zajistit správu a (udržitelný) rozvoj svého území, zajistit kvalitu života pro své obyvatele. Je zde popsán model „dělat správné věci správně“ a nutnost orientace na cíle (výsledky).

Kapitola šestá řeší Smart Administration při rozvoji území. Zabývá se obecnými příčinami krize a selhávání, nástroji rozvoje území.

Teoretická část práce je použita jako východisko pro aplikační třetí část, která zahrnuje kapitoly 7 až 15. Teoretická část vytváří jasný rámec pro přiřazení obecného přístupu či metody k metodám a přístupům Smart Administration při rozvoji území. Základními kritérii jsou využitelnost metod a přístupů při správě a rozvoji území, inovativnost, respektování zásad udržitelného rozvoje území. Přehled metod je uveden v závěru.

Tématem **kapitoly sedmé** je strategické plánování ve vazbě na Smart Administration. Jsou zkoumány faktory úspěšnosti strategického plánování a analyzována metoda Balanced Scorecard, která je (zejména v zahraničí) považována za úspěšnou metodu pro řízení strategií.

Metody kvality a výkonnosti ve vazbě na Smart Administration jsou tématem **kapitoly osmé**. Jsou uvedeny důvody pro zvyšování kvality a výkonnosti veřejné správy a je uveden kontext konfliktu „kvalita versus výkonnost versus náklady“. Kapitola obsahuje popis jednotlivých metod – Model CAF, EFQM, systém řízení dle ISO, procesní přístup, reengineering, benchlearning, metody měření spokojenosti, řízení znalostí atd.

Devátá kapitola rozebírá finanční řízení a Smart Administration. Zahrnuje problematiku řízení rizik a financí, otázky hospodárného, efektivního a účinného výkonu veřejné správy, controlling a reporting, odstraňování plýtvání pomocí metody Lean – Štíhlá veřejná správa.

Moderní rozpočtové metody jako nástroje efektivního a účelného financování ve veřejné správě jsou tématem **kapitoly desáté**. Je kriticky poukázáno na přetrvávající institucionální způsob financování veřejné správy, jehož důsledkem je neefektivní a netransparentní nakládání s veřejnými zdroji. Jsou charakterizovány jednotlivé moderní rozpočtové metody, které umožňují transparentní nakládání s veřejnými zdroji a sledování jejich hospodárného, efektivního a účelného použití při naplňování cílů veřejných politik.

Problém řízení projektů, dotační management a Smart Administration je obsahem **kapitoly jedenácté**. Zabývá se systémovou a procesní analýzou tvorby a realizací projektů a řízením dotací se zřetelem na vytváření a fungování Smart Administration.

Dvanáctá kapitola se zabývá problematikou udržitelného rozvoje – environmentálního řízení v návaznosti na Smart Administration.

Metody pro analýzu a vymezení problémů ve veřejné správě jsou popsány v **kapitole třinácté**. Jsou představeny jednotlivé klíčové metody a uvedeny postupy jejich použití jako podpůrných nástrojů pro vytváření Smart Administration.

Na tuto problematiku navazuje **kapitola čtrnáctá a patnáctá**. Ty se zabývají zkoumáním přístupu ministerstva pro místní rozvoj ke Smart Administration a cenám za kvalitu a výkonnost v ČR.

V **závěrečné čtvrté části** (kapitola 16) jsou formulovány syntetické závěry a doporučení pro oblast Smart Administration.

Za **hlavní přínos publikace** považujeme příspěvek k otevření diskuse nad vazbami Smart Administration ke kohezní politice a rozvoji území, analýzu a zhodnocení současných přístupů uplatnitelných (zejména v samosprávách) v rámci Smart Administration při rozvoji území, navržení postupů a aplikace metod podporujících fungování Smart Administration.

Součástí publikace je literatura a seznam příloh, které jsou v plném rozsahu k dispozici v elektronické verzi publikace. Publikace je přístupná v českém a anglickém jazyce na www.mmr.cz, www.strukturalni-fondy.cz, www.fsv.ceses.cuni.cz.

Tato publikace je současně výstupem z Výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, MSM0021620841, řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005 – 2010 a Fakulty ekonomie a podnikania BVŠP v Bratislavě.

Klíčová slova:

Smart Administration, kohezní politika, moderní metody řízení, kvalita a výkonnost, znalostní management, finanční řízení, dělat správné věci správně

2. Kohezní politika EU jako rámec pro Smart Administration

2.1. Kohezní (regionální) politika EU

2.1.1. Co je kohezní politika

Různé názvy pro kohezní politiku: Kohezní politika Evropské unie bývá plným názvem označována jako „politika hospodářské a sociální soudržnosti“. V posledních letech dochází k posilování jejího územního rozměru, což se někdy promítá také do názvu – „politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti“. Protože „koheze“ znamená česky soudržnost, setkáme se v češtině s názvem „politika soudržnosti“. Kohezní politika je politikou EU pro rozvoj regionů, proto se v zahraničí i u nás někdy používá název „regionální politika EU“.

Kohezní politika je komunitární politikou EU: Kohezní politiku řadíme mezi tzv. komunitární (neboli koordinované) politiky EU. Její těžiště a naplňování spočívá v jednotlivých členských státech, zatímco orgány Evropské unie dbají na její koordinaci a zejména správné provádění. Tedy provádění podle pravidel (nařízení Evropské komise). Klíčové nařízení pro uplatňování kohezní politiky je nařízení č. 1083. V češtině je možné jej získat na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2006/l_210/l_21020060731cs00250078.pdf. K hlavním příjemcům finančních zdrojů kohezní politiky patří státy východní a střední Evropy, tedy i Česká republika. Kohezní politika je z hlediska výdajů z rozpočtu EU srovnatelná se Společnou zemědělskou politikou, její význam poroste a činí cca třetinu rozpočtu EU. Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) je centrálním koordinátorem pro kohezní politiku EU v České republice.

Zaměření kohezní politiky: Kohezní politika reaguje na nejzávažnější problémy členských států a přistupujících zemí. Kohezní politika EU je zaměřena zejména na snižování rozdílů v úrovni rozvoje jednotlivých regionů a na snížení zasto-
losti nejvíce znevýhodněných (zejména hospodářsky slabých) regionů. Bohatší státy přispívají prostřednictvím této politiky na rozvoj chudších států a jejich regionů. Cílem je zvýšit kvalitu života obyvatel celé EU. Kohezní politika je tedy odrazem principu solidarity uvnitř Evropské unie.

Problematika Smart Administration je zahrnuta do cíle konvergence (sbližování), který je zaměřen na snižování rozdílů mezi regiony. Výkonnost veřejné správy je považována za faktor, který přispívá ke zlepšování podmínek pro růst a zaměstnanost. Více viz kap. 4.

2.1.2. Vývoj kohezní politiky

Právním základem stávající kohezní politiky EU je čl. 158 Smlouvy o založení Evropského společenství. Ten uvádí, že cílem Společenství je podpora harmonického rozvoje a že za tím účelem rozvíjí a prosazuje svou činnost k posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Lisabonská smlouva (zatím probíhá její ratifikace) rozšiřuje text tím, že kromě hospodářské a sociální soudržnosti uvádí také územní soudržnost.

Faktický základ kohezní politiky EU se datuje od roku 1986, kdy byl podepsán Jednotný evropský akt. Následně se tato politika promítla do Maastrichtské smlouvy. Vývoj kohezní politiky v kontextu hlavních kroků evropské integrace zobrazuje následující tabulka.

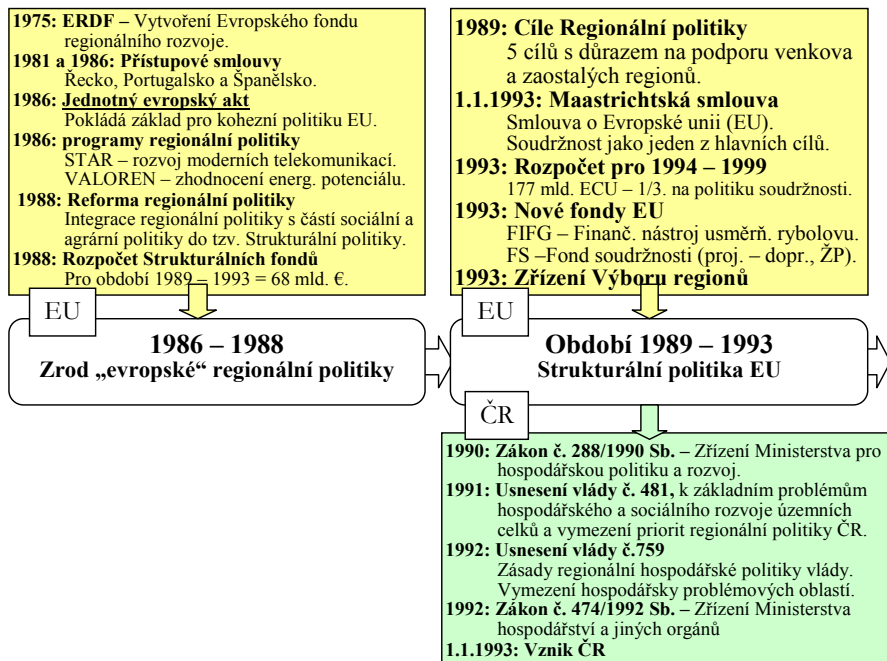
Tab. č. 1: Kroky evropské integrace a vývoj kohezní politiky

	Hlavní kroky evropské integrace	Vývoj politiky soudržnosti EU
1957	Smlouva o Evropském hospodářském společenství	Obecná ustanovení preambule smlouvy a článku 2
Počátek 70. let	První rozšíření – Dánsko, Irská republika a Velká Británie	Zřízení Evropského fondu regionálního rozvoje
Střed 80. let	„Iberské rozšíření“ – Španělsko a Portugalsko	Integrované programy pro středomořskou oblast
Konec 80. let	Jednotný evropský akt – 1992 program vnitřního trhu	Delorsův programový balík I a reformy strukturálních fondů z roku 1988
1993	Smlouva o Evropské unii: hospodářská a měnová unie	Delorsův programový balík II a zřízení Fondu soudržnosti
1995	Přistoupení Finska, Švédska a Rakouska	Zřízení cíle 6 strukturálních fondů
1997 – 1999	Agenda 2000	Reforma strukturálních fondů
2000 – 2006	Proces rozšíření – 10 států, EU 24	Další reformy strukturálních fondů – 3 cíle kohezní politiky

Pramen: www.businessinfo.cz, upraveno

Na následujících obrázcích jsou zobrazeny nejdůležitější události kohezní politiky EU a jejich promítnutí do regionální politiky ČR. Kohezní politika současně vytváří legislativní základ pro klíčový finanční nástroj rozvoje území – fondy EU.

Obr. č. 1: Vývoj kohezní politiky v letech 1986 – 1993 a její dopad na regionální politiku ČR

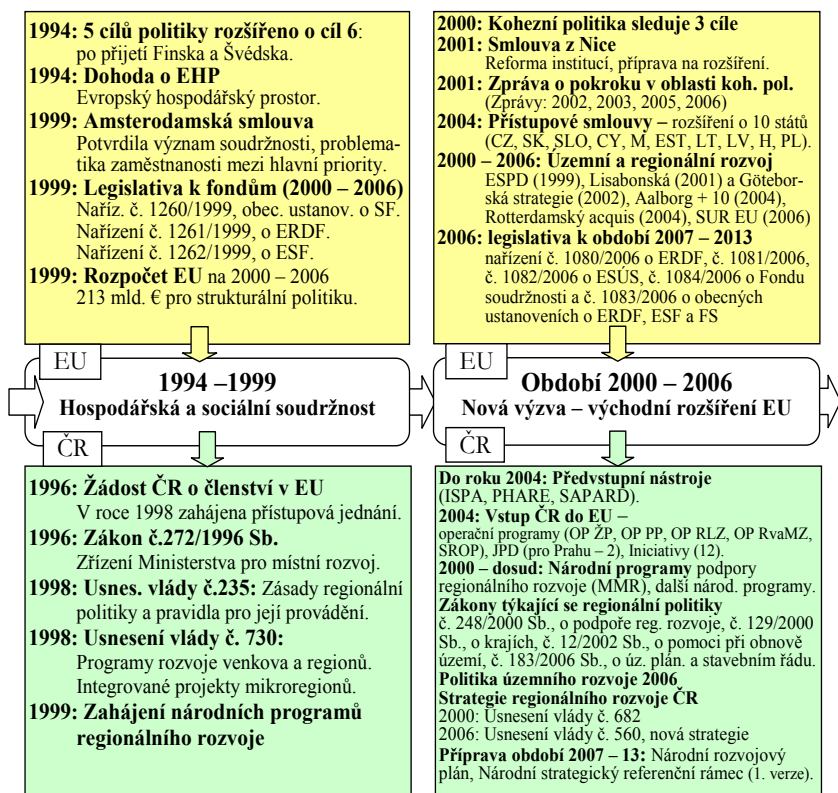


Pramen: Půček (2009a)

V roce 1996 podala Česká republika žádost o členství v EU a v roce 1998 byla zahájena přístupová jednání. ČR vstoupila do EU v roce 2004. Před rozšířením Evropské unie v roce 2004 o deset nových států byli největšími příjemci prostředků v rámci této politiky Portugalsko, Řecko, a také například Irsko. Po rozšíření se socioekonomické rozdíly mezi nejzaostalejšími a nejvyspělejšími regiony prakticky zdvojnásobily.

V roce 1999 byla v rámci EU přijata legislativa pro období 2000 – 2006. Kohezní politika v tomto období měla 3 cíle. Cíl 1: Podpora rozvoje zaostávajících regionů. Cíl 2: Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací. Cíl 3: Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání.

Obr. č. 2: Vývoj kohezní politiky v letech 1994 – 1999, 2000 – 2006 a její dopad na regionální politiku ČR



Pramen: Půček (2009a)

Z vývoje je jasně patrné, že kohezní politika EU se s mírným zpožděním promítala do regionální politiky ČR. V období 2000 – 2006 došlo k harmonizaci naší legislativy a dalších dokumentů s legislativou EU. Kohezní politika má rozhodující vliv na formování regionální politiky ČR.

Pojem Smart Administration byl použit ze strany Evropské komise v rámci přípravy období 2007 – 2013. Členské státy, které čerpají z cíle konvergence (sbližování), měly povinnost zahrnout problematiku Smart Administration (posílení výkonnosti veřejné správy) do národního strategického referenčního rámce a následně do relevantních operačních programů. To se týká i České republiky (více viz kap. 4). Z dokumentů Evropské komise (například ze 4. kohezní zprávy) plyne, že systém veřejné správy (a její výkonnost) je považován za významný faktor ovlivňující tempo růstu, nezaměstnanost atd.

2.1.3. Cíle kohezní politiky EU pro období 2007 – 2013

Cíle kohezní politiky EU se v čase mění, reagující na potřeby stávajících a přistupujících členů. V období 2007 – 2013 má kohezní politika EU tři cíle: (1) Konvergence (sbližování), (2) Konkurenceschopnost a zaměstnanost, (3) Územní spolupráce. Na tyto cíle je na roky 2007 – 2013 vyčleněno ve strukturálních fondech a Fondu soudržnosti pro celou EU 308 miliard, z toho přímo pro Českou republiku 26,7 miliard.

Cíl 1 – Konvergence sleduje podporu hospodářského a sociálního rozvoje regionů (na úrovni NUTS II), respektive na snižování rozdílů v úrovni rozvoje jednotlivých regionů. Jedním z faktorů pro urychlení konvergence (sbližování) je **zlepšení výkonnosti veřejné správy – tedy uplatnění Smart Administration**. Urychlení konvergence má být zajištěno tím, že se (EK – nařízení 1083): „...lepší podmínky pro růst a zaměstnanost prostřednictvím zvýšení kvality investic do hmotného a lidského kapitálu, rozvoje inovací a znalostí společnosti, zlepšení schopnosti přizpůsobovat se hospodářským a sociálním změnám, ochrany a zlepšování životního prostředí a **výkonnosti správy.**“ Cíl je určen pro státy a jejich regiony, které současně splňují 2 podmínky: Na úrovni států jsou oprávněny čerpat z cíle Konvergence ty státy, jejichž hrubý národní důchod (HND) na obyvatele je v rozhodném období nižší než 90 % průměru pro celou Evropskou unii. ČR tuto podmínku splňuje. Na úrovni regionů je podpora těm regionům, které mají hrubý domácí produkt (HDP) na obyvatele nižší než 75 % HDP průměru pro celou Evropskou unii. V ČR tento cíl splňují všechny regiony NUTS II kromě Prahy.

Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost sleduje podporu posilování konkurenceschopnosti a přitažlivosti regionů, které nesplňují výše uvedené podmínky pro zařazení do cíle Konvergence. Pod tento cíl v České republice spadá Hlavní město Praha, jejíž HDP v rozhodném období výrazně přesáhl 75 % průměru HDP pro celou Evropskou unii.

Cíl 3 - Evropská územní spolupráce podporuje přeshraniční spolupráci regionů na úrovni NUTS III (v ČR krajů), které jsou podél všech vnitřních a některých vnějších státních hranic. Podpora je také poskytována na meziregionální a nadnárodní spolupráci regionů.

Tab. č. 2: Rozdělení prostředků mezi cíle kohezní politiky pro období 2007 – 2013

Název cíle	Prostředky pro celou EU		Prostředky pro ČR	
Konvergence	251,2 mld.	81,54 %	25,88 mld.	96,98 %
Konkurenceschopnost a zaměstnanost	49,1 mld.	15,95 %	0,42 mld.	1,56 %
Evropská územní spolupráce	7,8 mld.	2,52 %	0,39 mld.	1,46 %
Celkem	308,0 mld.	100,00 %	26,69 mld.	100,00 %

Pramen: Kašparová, Půček (2009)

2.1.4. Regiony pro kohezní politiku EU – regiony NUTS

Systém územních statistických jednotek (NUTS): V roce 1997 byl v ČR přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (krajů). Účinnosti nabyl k 1. 1. 2000, kdy vzniklo 14 krajů (včetně Hlavního města Prahy).

V jednotlivých členských státech existují různé soustavy administrativního členění, a tedy i rozdílné chápání krajů. Proto Evropská unie v roce 1988 zavedla jednotnou nomenklaturu územních statistických jednotek (NUTS). Důvodem vzniku byla porovnatelnost dat, statistické monitorování a analýzy regionů. Podle této soustavy jsou dle počtu obyvatel definovány tři hlavní úrovně regionálního členění území (viz následující tabulka).

Tab. č. 3: Počet obyvatel pro regiony NUTS

Úroveň	Doporučený min. počet obyvatel	Doporučený max. počet obyvatel
NUTS I	3 mil.	7 mil.
NUTS II	0,8 mil.	3 mil.
NUTS III	0,15 mil.	0,8 mil.

Pramen: Kašparová, Půček (2009)

Kraje, které vznikly v ČR v roce 2000, se ukázaly z hlediska EU jako příliš malé pro poskytování pomoci z fondů EU. Kraje odpovídají úrovni NUTS III. ČR musela kvůli vstupu do EU zavést mezi stát a kraje ještě jeden stupeň členění, odpovídající úrovni NUTS II, tedy **regiony soudržnosti**. Právě na úroveň NUTS II totiž směřuje podpora z fondů EU.

Kromě tří úrovní NUTS I – III existují také dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které však již nejsou určující pro rozdělení prostředků z fondů EU. Jedná se o tzv. místní administrativní jednotky (LAU). Někdy bývají v literatuře označovány jako NUTS IV a NUTS V. Počty jednotek NUTS na území ČR uvádí následující tabulka.

Tab. č. 4: Počty jednotek NUTS na území ČR

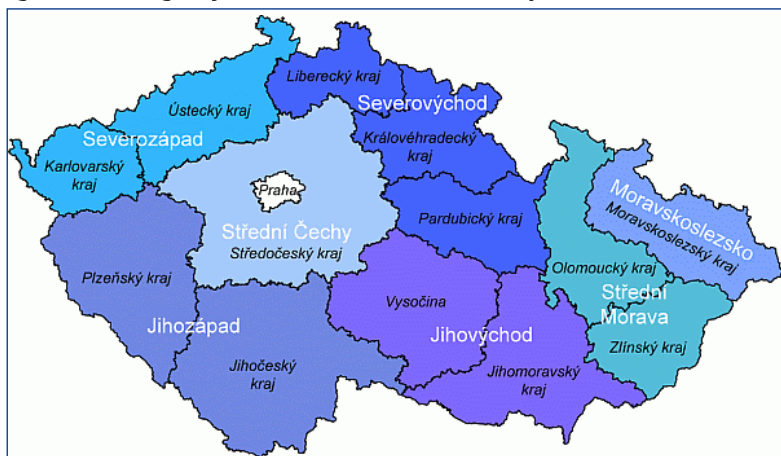
Úroveň	Název	Počet jednotek v ČR
NUTS I	Stát	1
NUTS II	Regiony soudržnosti	8.
NUTS III	Kraje	14 (včetně Prahy)
LAU I (NUTS IV)	Okresy	76 + 15 pražských obvodů
LAU II (NUTS V)	Obce	6249

Pramen: Kašparová, Půček (2009)

Regiony soudržnosti NUTS II v ČR: Převod 14 krajů do 8 regionů soudržnosti je stanoveno zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Na následujícím kartogramu je zobrazeno 14 krajů (NUTS III) a 8 regionů soudržnosti (NUTS II): Praha (zahrnuje Hlavní město Praha), Střední Čechy (zahrnuje Středočeský kraj), Severozápad (zahrnuje Karlovarský a Ústecký kraj), Severovýchod (zahrnuje Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj), Jihozápad (zahrnuje Plzeňský a Jihočeský kraj), Jihovýchod (zahrnuje kraj Vysočinu a Jihomoravský kraj), Střední Morava (zahrnuje Olomoucký a Zlínský kraj), Moravskoslezsko (zahrnuje Moravskoslezský kraj).

Kartogram č. 1: Regiony soudržnosti (NUTS II) a kraje (NUTS III) ČR



Pramen: Kašparová, Půček (2009)

Fondy jako klíčový nástroj kohezní politiky

Kohezní politika je naplňována prostřednictvím:

- dvou strukturálních fondů:
 - ~ Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) a
 - ~ Evropský sociální fond (ESF),
- Fondu soudržnosti (FS),
- a dále pomocí finanční nástrojů:
 - ~ JASPERS: Společná pomoc při podpoře projektů v regionech,
 - ~ JEREMIE: Společné evropské zdroje pro mikro-podniky až střední podniky,
 - ~ JESSICA: Společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí.

Principy fungování fondů stanovují jednotlivá nařízení Rady Evropského společenství (č. 1080, č. 1081, č. 1082, č. 1083, č. 1084). Nejdůležitějším z nich je nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o ERDF, ESF a FS (v českém jazyce je lze získat na adrese http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2006/l_210/l_21020060731cs00250078.pdf).

Evropský fond pro regionální rozvoj podporuje investiční (infrastrukturní) projekty, jako jsou např. podpora inovačního potenciálu, podpora začínajícím

podnikatelům, budování dopravní infrastruktury, odstraňování ekologických zátěží, obnovitelné zdroje energie, investice do infrastruktury průmyslových zón, zavádění elektronické veřejné správy, spolupráce v příhraničních regionech, modernizace systému krizového managementu apod.

Evropský sociální fond podporuje **neinvestiční** (neinfrastrukturní) **projekty**, jako jsou např. programy pro znevýhodněné skupiny obyvatel, rekvalifikace nezaměstnaných, tvorba a rozvoj vzdělávacích programů, rozvoj institucí služeb zaměstnanosti, zlepšování podmínek pro využívání informačních a komunikačních technologií apod.

Fond soudržnosti je určen na podporu rozvoje chudších států, nikoli na podporu regionů. Tím se liší od strukturálních fondů. Podobně jako u Evropského fondu pro regionální rozvoj jsou z něj financovány **investiční** (infrastrukturní) **projekty**. Jde však o projekty většího rozsahu, zaměřené na **ochranu životního prostředí a dopravní infrastrukturu** (železnice, vodní doprava, dálnice, řízení dopravy).

2.1.5. Národní strategický referenční rámec a operační programy

Česká republika může v období 2007 – 2013 využít celkem 26,7 miliardy. Základní principy pro čerpání těchto prostředků jsou uvedeny v Národním strategickém referenčním rámci (lze jej získat na <http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/197f55c7-ffeb-4f5c-ab81-26237ef6eaf1/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CR-2007—2013->). Problematika Smart Administration je řešena zejména v rámci cíle „Otevřená, flexibilní a soudržná společnost“. Více viz kapitola 4.

Konkrétní pravidla pro získání prostředků určují jednotlivé operační programy. V ČR je 8 tematických operačních programů (celkový objem je 21,3 miliardy), 7 regionálních operačních programů (objem 4,7 miliardy), 2 programy pro Prahu (objem 0,34 miliardy) a programy evropské územní spolupráce (na přeshraniční spolupráci je pro ČR určeno 0,39 miliardy). Rozdělení prostředků pro jednotlivé operační programy uvádí následující tabulka, přičemž ve sloupci Řídící orgán je uvedena zkratka řídicího orgánu (MPO – ministerstvo průmyslu a obchodu, MD – ministerstvo dopravy, MŽP – ministerstvo životního prostředí, MPSV – ministerstvo práce a sociálních věcí, MŠMT – ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, MMR – ministerstvo pro místní rozvoj, Reg. rada – Regionální rada NUTS II).

Smart Administration se promítla zejména do Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a Integrovaného operačního programu.

Tab. č. 5: Operační programy pro období 2007 – 2013

	Název operačního programu (OP)	Řídící orgán	Prostředky	
			mil. €	%
Tématické operační programy (8 OP)	OP Podnikání a inovace	MPO	3 041,3	11,4
	OP Doprava	MD	5 774,1	21,6
	OP Životní prostředí	MŽP	4 917,9	18,4
	OP Lidské zdroje a zaměstnanost	MPSV	1 837,4	6,9
	OP vzdělávání pro konkurenceschopnost	MŠMT	1 828,7	6,9
	OP Výzkum a vývoj pro inovace	MŠMT	2 070,7	7,76
	Integrovaný operační program	MMR	1 582,4	6,04
	OP Technická pomoc	MMR	247,7	0,92
Regionální operační program (7 ROP)	ROP NUTS II Jihovýchod	Reg. rada	704,45	2,6
	ROP NUTS II Jihozápad	Reg. rada	619,65	2,3
	ROP NUTS II Moravskoslezsko	Reg. rada	716,09	2,68
	ROP NUTS II Severovýchod	Reg. rada	656,46	2,46
	ROP NUTS II Severozápad	Reg. rada	745,91	2,79
	ROP NUTS II Střední Čechy	Reg. rada	559,08	2,09
	ROP NUTS II Střední Morava	Reg. rada	657,39	2,46
2 OP Praha	OP Praha Konkurenceschopnost	Praha	234,9	0,88
	OP Praha Adaptabilita	Praha	108,4	0,4
Evropská územní spolupráce (5 OP přeshr. spol., 4 ostatní)	OP Přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko	MMR	55,04	0,2
	OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko	MMR	103,68	0,39
	OP Přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko	MMR	69,12	0,26
	OP Přeshraniční spolupráce ČR - Sasko	MMR	67,2	0,25
	OP Přeshraniční spolupráce ČR - Slovensko	MMR	56,55	0,2
	OP Nadnárodní spolupráce	MMR	37,46	0,14
	OP Mezuregionální spolupráce	MMR	-	-
	INTERACT II	MMR	-	-
	ESPON 2013	MMR	-	-
Celkem	24 OP + Interact II + Espon	MMR	26 691,6	100

Pramen: Kašparová, Půček (2009)

Více informací lze získat v publikaci „Abeceda fondů Evropské unie 2007 – 2013“ (možno ji nalézt na <http://www.strukturalni-fondy.cz/Narodni-organ-pro-koordinaci/Dokumenty/Publikace/> Publikace-Abeceda-fondu-EU-2007-2013).

2.2. Budoucnost kohezní politiky po roce 2013

2.2.1. Diskuse o budoucnosti kohezní politiky

EU realizuje kohezní politiku v rámci sedmiletých cyklů. V dostatečném předstihu před zahájením nového období jsou nastavovány finanční objemy (pro celou EU i pro jednotlivé státy), cíle (zaměření a priority) a pravidla (ve formě nařízení). Předchozí období probíhalo v letech 2000 – 2006. Česká republika do něj vstoupila v roce 2004. Stávající období je pro léta 2007 – 2013.

Na Kohezním fóru v Bruselu v září 2007 byla zahájena diskuse o budoucnosti kohezní politiky po roce 2013. Diskuse bude pokračovat také během českého předsednictví EU.

Budoucnost kohezní politiky po roce 2013 má tři aspekty:

- (1) finanční (tedy v jakém rozsahu bude podpora po roce 2013 poskytována),
- (2) obsahový rozměr (tedy jaké cíle budou podporovány a komu budou určeny),
- (3) organizační (pravidla pro realizaci: k jakým změnám či zjednodušením dojde, aby politika byla efektivnější).

2.2.2. Pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky

ČR má schválenou rámcovou pozici k budoucnosti kohezní politiky. Z pozice vyplývá (převzato z „rámcové pozice“ a upraveno):

(1) Cíle kohezní politiky: ČR velmi **pozitivně hodnotí význam a dosavadní přínos kohezní politiky** EU. ČR považuje kohezní politiku za jeden z nejsilnějších nástrojů podpory rozvoje hospodářství a posílení konkurenceschopnosti EU jako celku. ČR zastává názor, že jak existující rozdíly mezi regiony, tak další tendence regionálně nerovnoměrného rozvoje vytvářejí reálnou potřebu zachování pozice kohezní politiky v systému komunitárních politik EU. ČR podporuje zachování Konvergence jako nejvýznamnějšího cíle kohezní politiky určeného pro méně rozvinuté členské státy a méně rozvinuté regiony. ČR pokládá **počet a zaměření současných cílů kohezní politiky EU za odpovídající současným potřebám**.

(2) Územní soudržnost: ČR považuje explicitní **začlenění územního rozměru do kohezní politiky** v rámci územní soudržnosti za uznání významu tohoto aspektu, který je již přítomen v kohezní politice z povahy věci. S ohledem na svá územní specifika ČR vnímá aspekt územní soudržnosti především jako:

- promítnutí integrovaného přístupu do strategických a programových dokumentů a integrovaný přístup při územním plánování (s využitím komunitního a krajinného plánování),
- podporu dopravní a telekomunikační infrastruktury,
- posilování rozvoje vnitřních periferií regionů,
- intenzivní spolupráci příhraničních regionů za účelem odbourávání politických hranic bránících rozvoji těchto regionů,
- oblast urbánní problematiky při prosazování zásady polycentrické sítě sídel,
- udržitelný rozvoj venkovských oblastí s důrazem na posilování kulturní identity, krajinyotvorbu a rozvoj environmentálně příznivých ekonomických aktivit,
- posilování koordinace mezi odvětvovými a územními politikami a vytváření územních partnerství.

(3) Rozvoj venkova: Z kontextu kohezní politiky a Společné zemědělské politiky vyplývá, že obě politiky mají územní charakter a zaměřují se na rozvoj venkovských oblastí. ČR proto zdůrazňuje význam zajištění udržitelného rozvoje venkova prostřednictvím působení vzájemně se doplňujících intervencí kohezní politiky a politiky rozvoje venkova s důrazem na uchování hmotných a nehmotných přírodních i kulturních hodnot venkovské krajiny. Diskuse o budoucím charakteru podpory venkova jsou na samém počátku a ČR zastává názor, že další rozhodnutí v této oblasti by měla být učiněna na základě vyhodnocení účinnosti současného uspořádání podpory venkova.

(4) Kritéria způsobilosti: ČR vychází z toho, že **stávající kritérium způsobilosti** regionů pro cíl Konvergence podle hrubého domácího produktu (HDP) měřeného paritou kupní síly na jednoho obyvatele **je objektivním** a dobře měřitelným. Stejně tak – tj. jako nejvhodnější pro daný účel – vnímá ČR současné kritérium pro způsobilost čerpání z Fondu soudržnosti na základě hrubého národního důchodu (HND) na obyvatele v paritě kupní síly.

(5) Zjednodušení a efektivita implementačního procesu: ČR považuje proces zjednodušování implementace za krok správným směrem. Nicméně prostor pro další zlepšení stále existuje a je třeba dále pracovat na dalším zjednodušení; zejména by měly být v co největší míře respektovány dosavadní národní postupy a úpravy a neměla by být zvyšována administrativní zátěž, a to jak na straně státní správy v jednotlivých členských státech, tak na straně příjemců pomoci.

(6) Partnerství a role regionů: ČR bude podporovat další posilování principů subsidiarity a partnerství. ČR vítá úsilí o další decentralizaci kohezní politiky směrem k posilování role regionů a municipalit i snahu o maximální možnou redukci byrokracie spojené s využíváním prostředků. ČR proto bude pokračovat v podpoře místních a regionálních orgánů směrem ke zvyšování efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb, k rozvoji nových forem spolupráce regionů a spolupráci mezi partnery uvnitř regionů.

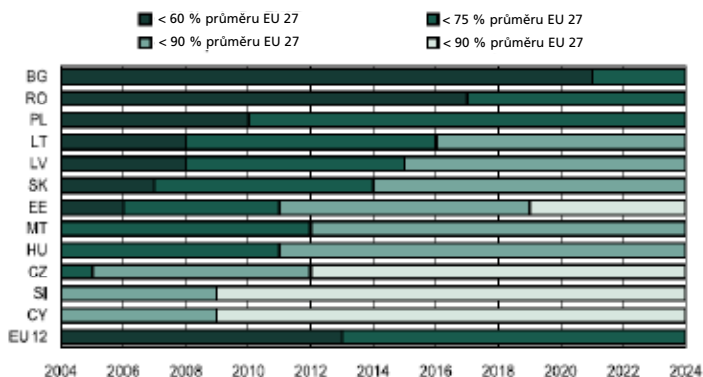
2.2.3. Způsobilost čerpání podpory po roce 2013 pro regiony ČR

Z rozdělení finančních prostředků kohezní politiky EU (viz tabulka č. 2) je zřejmé, že největší objem prostředků je určen na cíl Konvergence. Pro ČR v období 2007 – 2013 činí tato částka 25,9 mld. €, tedy 97 % prostředků. Ze stávajícího průběhu diskuse na evropské úrovni o budoucnosti kohezní politiky lze odvodit, že Konvergence zůstane nejvýznamnějším cílem i po roce 2013. Proto je důležité, kdo po roce 2013 bude mít možnost čerpat z cíle Konvergence.

Ve 4. kohezní zprávě byl zveřejněn odhad vývoje HDP nových členských států (následující obrázek). Dle tohoto scénáře by ČR dosáhla 90% HDP v roce 2012.

V rámcové pozici ČR ke kohezní politice jsou zveřejněny scénáře vývoje HDP. Z rámcové pozice vyplývá, že za nejpravděpodobnější variantu vývoje HDP na obyvatele (jako kritéria způsobilosti k čerpání z cíle Konvergence pro regiony) lze považovat vývoj, který odpovídá zhruba stejnému tempu dohánění odpovídajícího průměru EU-27, jaké dosáhla ČR za posledních 8 let.

Obr. č. 3: Odhad HDP na obyvatele (PPS) v nových členských státech, 2004 – 2024



Pramen: Evropská komise - Čtvrtá zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti

Lze předpokládat, že bude platit, že růst hospodářství ČR bude minimálně dvakrát rychlejší než Německa (země s největším podílem na HDP EU-27). Přičemž je důležité, že referenčním obdobím pro regiony bude období 2007 – 2009 (průměr za tyto roky) a pro členské státy období 2008 – 2010. Scénář vývoje HDP uvádí následující tabulka.

Tab. č. 6: Scénář vývoje HDP do roku 2015

%	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
průměr EU - 27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Praha	145,6	147,9	154,3	154,8	160,3	165,8	171,5	177,4
Střední Čechy	65,4	67,3	69,4	71,5	70,5	72,6	74,7	76,8
Jihozápad	64,8	64,2	67,1	69,7	70,0	71,6	73,2	74,9
Severozápad	55,9	56,4	60,2	61,0	61,0	62,5	64,1	65,8
Severovýchod	62,1	61,7	63,0	64,0	64,9	65,8	66,7	67,7
Jihovýchod	64,3	63,8	66,8	67,4	68,1	69,3	70,5	71,8
Střední Morava	56,7	56,5	58,5	59,7	59,8	60,8	61,8	62,8
Moravskoslezsko	54,8	54,2	56,9	61,5	65,3	68,8	72,5	76,3
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
průměr EU - 27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Praha	183,6	189,9	196,4	203,2	210,2	217,4	224,9	
Střední Čechy	79,1	81,4	83,8	86,2	88,7	91,3	94,0	
Jihozápad	76,6	78,3	80,1	81,9	83,8	85,7	87,7	
Severozápad	67,4	69,2	70,9	72,7	74,6	76,5	78,4	
Severovýchod	68,6	69,6	70,6	71,6	72,6	73,6	74,7	
Jihovýchod	73,0	74,3	75,6	77,0	78,3	79,7	81,1	
Střední Morava	63,8	64,9	66,0	67,1	68,2	69,3	70,4	
Moravskoslezsko	80,4	84,7	89,2	94,0	99,0	104,3	109,8	

Pramen: MMR - Rámcová pozice ČR ke kohezní politice

Je pravděpodobné, že nejvýše tři nynějších 7 konvergenčních regionů soudržnosti v ČR dosáhnou v referenčním období 2007 – 2009 vyšší úrovně, než je dnešní hodnota 75 % průměrného HDP v EU. Jedná se o regiony Střední Čechy, Jihozápad a Moravskoslezsko. Tím by dle stávajících pravidel ztratili možnost čerpat z cíle Konvergence.

2.3. Vymezení Smart Administration v rámci kohezní politiky EU

V českých dokumentech týkající se kohezní politiky pro období 2007 – 2013 se pojem Smart Administration objevuje v **Národním strategickém referenčním rámci** (více viz kap. 4.2), v Operačním programu Lidské zdroje a zaměstnanost a v Integrovaném operačním programu. Do těchto dokumentů byla problematika Smart Administration zařazena na základě požadavku Evropské komise v procesu konzultací a vyjednávání programového období 2007 až 2013. Šlo o požadavek nařízení č. 1083 z roku 2006.

Nařízení 1083/2006

Principy fungování fondů EU jsou stanoveny v nařízení Rady Evropského společenství. Jde o nařízení č. 1080, č. 1081, č. 1082, č. 1083 a č. 1084 z roku 2006. Nejdůležitější z nich je nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF), Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti (FS). Vztah ke Smart Administration: V článku 27 nařízení č. 1083 je stanovena povinnost, že národní strategický referenční rámec musí obsahovat opatření k posílení výkonnosti veřejné správy členského státu, tedy problematiku Smart Administration. Výkonnost veřejné správy je považována za faktor, který přispívá ke zlepšování podmínek pro růst a zaměstnanost (viz článek č. 3 nařízení 1083).

Územní agenda EU

Dokument Územní agenda EU byl přijat 24. – 25. května 2007 v Lipsku. Vytyčuje nový úkol – posílení územní soudržnosti jako třetího rozměru politiky soudržnosti (Územní agenda): „Územní soudržnost považujeme za trvalý proces spolupráce, do kterého jsou zapojeni různí činitelé a zainteresované subjekty územního a regionálního rozvoje na politické, správní a technické úrovni. ... Politika soudržnosti EU by měla být schopna efektivněji než dosud reagovat na potřeby a charakteristiky území, konkrétně geografické výzvy a příležitosti regionů a měst.“ Územní agenda staví na třech hlavních cílech dokumentu Evropské perspektivy územního rozvoje (ESDP): (1) rozvoji vyvážené a polycentrické soustavy měst a nového partnerství měst a venkova, (2) zajištění rovnosti přístupu k infrastruktuře a znalostem, (3) udržitelném rozvoji, **obezřetné správě** a ochraně přírody a kulturního dědictví.

Vztah ke Smart Administration: Dokument staví na obezřetné veřejné správě. Současně hovoří o potřebě nových forem spravování území (angl. territorial governance) a partnerství venkovských a městských oblastí. Vychází se z toho, že územní soudržnosti je možné dosáhnout pouze pomocí intenzivního dialogu⁴ a spolupráce všech zainteresovaných aktérů územního a regionálního rozvoje

⁴ Zakomponováno do modelu „dělat správné věci správně“ a správně je komunikovat – viz kap. 5.

(veřejné správy na všech úrovních, podnikatelů, vědecké obce, neziskových organizací). Tento proces spolupráce aktérů je nazýván správa území. Dokument také podporuje vytváření regionálních seskupení (sítí či klastrů), které posilují růst a inovace (inovativní přístupy viz kap. 5.1).

Lipská charta

Dokument „Lipská charta o udržitelných evropských městech“ byl přijat 24. – 25. května 2007 v Lipsku v rámci německého předsednictví EU. Charta se zabývá ochranou, posílením a dalším rozvojem měst. Rozvojem území (tedy i měst) se zabývá kap. 6.

Vztah ke Smart Administration: Za klíčový nástroj rozvoje měst je považován „integrováný rozvoj měst“ a tomu odpovídající formy veřejné správy a řízení (viz příloha č. 2). Města mají přispívat ke zvyšování kvality života svých obyvatel (kvalita života – viz kap. 12.2) a zvyšování atraktivity města jako místa vhodného pro podnikání. K tomu mimo jiné přispívá zlepšování městské správy a řízení (Lipská charta): „Strategie integrovaného urbánního rozvoje a řízení městského rozvoje, založené na spolupráci a dobré správě a řízení, mohou přispět k účelnému využití potenciálu evropských měst, zvláště vzhledem ke konkurenceschopnosti a růstu, stejně jako ke snižování disparit v rámci městských zón a mezi nimi.“ Metody, nástroje a přístupy popsané v této monografii mohou rozvoji měst napomoci.

Čtvrtá kohezní zpráva

Evropská komise vydala v roce 2007 svoji „Čtvrtou zprávu o hospodářské a sociální soudržnosti“ s názvem „Rostoucí regiony, rostoucí Evropa“. Zpráva čerpá ze zkušeností z období 2000 – 2006 a zahrnuje i zkušenosti z vyjednávání o národních strategických referenčních rámcích pro období 2007 – 2013. Zpráva je v češtině dostupná na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_cs.pdf.

Ze čtvrté kohezní zprávy vyplývá, že:

- na národní i regionální úrovni dochází ke konvergenci (sbližování) a lze předpokládat, že vývoj bude pokračovat,
- politika podporuje růst a tvorbu pracovních míst také mimo konvergenční regiony (konvergenční regiony jsou podporovány z cíle Konvergence),
- politika podporuje inovační schopnost členských států a regionů,
- investice do lidských zdrojů mají vysokou návratnost,
- politika mobilizuje kapitál na podporu produktivních investic,
- politika podporuje **integrované přístupy k rozvoji**,
- politika pomáhá **zvýšit kvalitu veřejných investic**,
- politika prosazuje **partnerství jako klíčový prvek řádné správy věcí veřejných**.

Z hlediska Smart Administration je v kohezní zprávě mimo jiné uvedeno (4. kohezní zpráva): „Efektivně fungující instituce na národní, regionální a místní úrovni významně ovlivňují konkurenceschopnost členských států a regionů a jejich atraktivnost jako míst k investicím a k životu.“

Pátá kohezní zpráva

Evropská komise zveřejnila v červnu 2008 „5. zprávu o pokroku v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti“ s názvem „Růst regionů, růst Evropy“. Zpráva shrnuje výsledky diskuse o budoucnosti kohezní politiky po roce 2013 (od září 2007 do února 2008). Druhá část zprávy zahrnuje rozbor hlavních regionálních trendů.

Z hlediska Smart Administration je konstatováno, že politika soudržnosti v období 2007 – 2013 přispívá k modernizaci veřejné správy, buduje kapacitu na posílení zásad řádné správy a partnerství. Více k problematice „řádné správy“ (good governance) viz kap. 3.1.

Zobecnění

Z dokumentů EU plyne, že problematiku Smart Administration je nutné chápat jako (1) řádnou veřejnou správu, a současně jako (2) promyšlený (často integrovaný) rozvoj území.

3. Zahraniční přístupy ke Smart Administration

3.1. Faktory formující přístup ke Smart Administration

3.1.1. Studie a příklady dobré praxe

Popisem konceptů a přístupů v oblasti modernizace veřejné správy nebo příkladů dobré praxe v rozvoji územních celků (tzv. locality nebo regional studies, best practice studies) se v posledních letech zabývají ekonomové, sociologové, urbanisté, regionalisté, geografové atd. Často jde rozsahem o nevelké případové studie uplatňovaných přístupů či zkušeností v organizacích veřejného sektoru, nebo o studie rozvoje měst či regionů. Studie lze tedy podle jejich obsahu rozčlenit na dvě skupiny: (1) ty, které se zabývají problematikou řádné veřejné správy (tedy příklady a přístupy týkající se způsobu řízení, poskytování veřejných služeb, provádění činností a podobně), a (2) ty, které řeší problematiku rozvoje daného území (například řeší nástroje rozvoje území).

Důvodem vzniku těchto studií je (1) snaha zjistit, proč jsou některé organizace veřejného sektoru úspěšnější než jiné obdobné či srovnatelné organizace, nebo (2) jde o snahu předložit teoretický návod či doporučení k určitému stylu chování, který vede k řešení problémů nebo ke stimulaci rozvoje, nebo (3) je snahou zjistit, proč se některé lokality či regiony vyvíjejí rychleji než jiné. Práce se věnují také aktérům rozvoje – státům, regionům či městům jako veřejnoprávním korporacím, institucím, a také jejich institucionálním poměrům, vztahům a způsobům řízení (např. Borja, Castells, 1997; Osborne, Gaebler, 2006; Blažek, Uhlíř, 2002; Rumpel, 2005; Půček, 2006).

Modernizací veřejné správy se zabývají instituce jako OECD, Světová banka, OSN, Evropská komise atd. V oblasti řízení veřejné správy existují různé teoretické koncepty a rozličné národní zkušenosti z jejich aplikace. Jejich komparaci podává např. Wright, Nemec 2003.

Na formování přístupů ke Smart Administration při správě a rozvoji území se podílí celá řada faktorů. Za důležité faktory jsou v rámci této publikace považovány: (1) krize sociálního státu, (2) nový styl řízení veřejného sektoru – NPM (New Public Management), (3) integrační procesy EU a změny přístupu v regionálním rozvoji EU, (4) rozvoj v duchu udržitelného rozvoje, (5) rozvoj znalostí společnosti a řízení znalostí, (6) tlak na zvyšování kvality života, lidský blahobyt, (7) vnímání ze strany občanů – spokojenost obyvatel.

3.1.2. Krize sociálního státu – přechod k liberální politice

Od 70. let minulého století dochází ke krizi sociálního státu (angl. welfare state). Do té doby sociální stát úspěšně zajišťoval nejen plnou zaměstnanost, ale také zdravotnictví, vzdělání a sociální služby, a podporoval výstavbu komunálního bydlení. Hlavní vliv na krizi sociálního státu měla zejména ekonomická recese 70. let.

Krize sociálního státu vedla k přechodu od sociálního státu k liberálně orientované politice – přechod od fordismu k postfordismu (např. Daněk, Jehlička, Tomeš, 2000; Rumpel, 2002). To vedlo ke posunu od masové výroby k pružné

specializované výrobě dle rozdílné poptávky. To se na dalších úrovních projevilo jako přechod „od dominantně hierarchické organizace řízení k síťové organizaci, přechod od dominance průmyslu k dominanci služeb, od exogenní regionální politiky (redistribuční) k posilování endogenní (maximální využití interních zdrojů), od státních intervencí ke zdůrazňování vlastní zodpovědnosti jednotlivce atd.“ (Rumpel, 2005).

Hlavními představiteli této změny byli Ronald Reagan v USA (prezidentem v letech 1980 až 1988) a Margaret Thatcherová ve Velké Británii (premiérkou v letech 1979 – 1990). Politika volného trhu britské premiérky Thatcherové byla založena na čtyřech principech: (1) veřejný sektor je příliš rozsáhlý, nákladný a příliš intervenuje do ekonomiky i života občanů; (2) trh je mnohem citlivější a efektivnější alokační mechanismus než jakékoliv plánování veřejného sektoru; (3) soukromé ekonomické subjekty jsou téměř ve všech sférách ekonomiky mnohem efektivnější než státní podniky; (4) snížení závislosti firem a domácností na veřejném sektoru povede ke znovuoživení tradičních hodnot, zejména individuální iniciativy, samostatnosti a podnikání. (viz např. také Blažek, Uhlíř, 2002; Rumpel, 2005).

3.1.3. New Public Management (nový styl řízení veřejné správy) a Good governance

Dalším významným faktorem ovlivňujícím přístup ke Smart Administration je proces modernizace veřejné správy.

80. a 90. léta docházelo k prohlubování liberalizace zahraničního obchodu, k deregulaci vnitřních trhů, k restrukturalizaci příjmů a výdajů státních rozpočtů a k vytváření pobídek pro přilákání zahraničních investic. Při řízení společnosti byly prosazovány neoliberální ekonomické teorie, kladoucí důraz na (1) fungování trhu, dále na (2) odstraňování překážek podnikání (respektive na vytváření stimulačního prostředí pro ty, kdo jsou aktivní, inovativní, a vytvářejí bohatství), na (3) aktivitu inovativních soukromých aktérů, na (4) existenci stabilního legislativního rámce pro činnost podnikatelských subjektů, na (5) individuální iniciativy, svobody a zodpovědnost jednotlivce, (6) a také jsou proti státním zásahům do ekonomiky a do života společnosti (např. Blažek, 1993; Daněk, Jehlička, Tomeš, 2000; Rumpel, 2005).

Uplatňování těchto zásad vedlo k potřebě „modernizovat“ veřejnou správu. To vyústilo mimo jiné také k novému stylu řízení veřejného sektoru – New Public Management (například World Bank 1996; Adamčík, 2000; s. 7 – 10; Rumpel, 2002, s. 27). To vše pak logicky vede k potřebě, aby se územní celky chovaly efektivně a pracovaly výkonně a kvalitně.

Ve zprávě OECD (viz World Bank 1996; Rumpel, 2002, s. 28) je nové řízení veřejné správy (NPM) zaměřeno na výkonnost v podmínkách probíhající decentralizace veřejného sektoru. New Public Management je možné charakterizovat následujícími trendy a přístupy: (1) decentralizace, (2) výkonnost a efektivita, (3) možnost volby a konkurence, (4) orientace na zákazníky, (5) motivace a řízení lidských zdrojů, (6) E-government, (7) zlepšení kvality regulace, (8) ozdravení funkce centra (takzvané „štíhlé řízení“), (9) transfer osvědčených stylů řízení ze soukromého sektoru, (10) zlepšení kooperace veřejného a soukromého sektoru.

Pokud jsou tyto zásady zavedeny do praxe, vede to k veřejnému sektoru nového typu (Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006, s. 5): „Veřejná instituce nového

typu je štíhlá, decentralizovaná a inovativní. Je pružná, adaptibilní, rychle se učí, pokud se mění podmínky. Používá konkurenci, orientuje se na zákazníky a používá další nebyrokratické přístupy k tomu, aby řešila problémy co nejefektivněji a tvůrčím způsobem.“ Jedním z hlavních problémů veřejného sektoru je jeho výkonnost: „Veřejný sektor je vystaven nebyvalému tlaku na změnu řízení výkonnosti.“ (Creelman, Harvey, In Vacek, 2004, s. 3). „Transformace systému řízení výkonnosti je záležitostí rozvoje nových schopností. Nové procesy řízení a systémy měření jsou zásadní, ale dlouhodobě nepostačující. Beze změny organizační kultury žádná z ostatních inovací nemá šanci na úspěch.“ (Creelman, Harvey, In Vacek, 2004, s. 51.)

Zásady dobré veřejné správy (Good Governance)

Na koncept New Public Management navazuje Good Governance (dobrá veřejná správa), který je v dokumentech OSN zmiňován od roku 2000. Evropská komise následně k dobrému vládnutí vydala Bílou knihu, která však nebyla členskými zeměmi příliš diskutována (viz http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf). V červnu 2007 vydala Rada Evropy Doporučení členským zemím CM/Rec (2007)7 o dobré veřejné správě/good governance (viz http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=55&Itemid=97).

Dobrá veřejná správa má být zajištěna kvalitní legislativou – ta má být jasná, důsledná, srozumitelná a přístupná, přičemž služby veřejné správy mají uspokojovat základní potřeby společnosti. Je třeba respektovat zájmy těch, kterých se služba či činnost přímo týká, a současně zájmy těch, na které má veřejná služba či činnost vliv (ochrana celé komunity).

Dobrá veřejná správa se netýká pouze legislativy, ale **závisí na kvalitě organizace a jejího řízení**, které musí splňovat požadavky efektivnosti, hospodárnosti a účinnosti (viz kap. 9).

Dobrá veřejná správa respektuje zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, zásadu konání v přiměřené časové lhůtě, zásadu participace, úcty k soukromí a zásadu transparentnosti.

Při uplatňování zásad dobré veřejné správy by členské státy měly (zakomponováno do modelu „dělat správné věci správně“ a správně je komunikovat – viz kap. 5):

- (1) zajišťovat nastavení cílů a jejich cílových hodnot (výkonnostních ukazatelů) a pravidelně je hodnotit. Je nezbytné nutit veřejnou správu k tomu, aby hledala nejlepší prostředky k dosažení co nejlepších výsledků;
- (2) kontrolovat a optimalizovat poskytované veřejné služby tak, aby byly hospodárné, efektivní a účelné. V případě potřeby hodnotit, zda by neměly být nahrazeny nebo zrušeny;
- (3) provádět náležité interní a externí monitorování správy a činnosti veřejných činitelů;
- (4) podporovat právo na dobrou veřejnou správu v duchu popsáných zásad na národní, regionální i místní úrovni.

(Poznámka: I za tímto účelem byla tato monografie zpracována.)

3.1.4. Integrovační procesy Evropské unie a změny přístupu k regionálnímu rozvoji EU

Integrovační procesy, respektive jejich důsledky, mají značný vliv na řádnou veřejnou správu a rozvoj území. Proces integrace v Evropě můžeme chápat v širším nebo užším pojetí: „V nejširším pojetí zahrnuje proces utváření všech významných evropských ekonomických, politických a bezpečnostních struktur, jakými jsou např. Evropská unie, Rada Evropy, Západoevropská unie apod. včetně dopadů na členské země. Na takto široce pojaté integraci Evropy se významně podílejí i struktury transatlantické (především NATO) a světové (zejména systém organizací OSN a OECD). V úzkém pojetí se proces evropské integrace týká problematiky vzniku a vývoje Evropských společenství a později Evropské unie, opět včetně veškerých dopadů a implikací.“ (Daněk, Jehlička, Tomeš, 2000, kap. 8, s. 8). Snaha České republiky vstoupit do Evropské unie měla výrazný vliv na přístup vlád k modernizaci veřejné správy (viz kapitola 4). To se projevovalo na národní, regionální i lokální úrovni. Projevilo se to nejen v harmonizaci českého práva s legislativou EU, ale částečně také ve změně přístupu a chování institucí i jednotlivců. To vytvořilo důležitý rámec pro uplatňování moderních metod řízení.

Pojem „Smart Administration“ se v rámci kohezní politiky EU objevil poprvé při přípravě období kohezní politiky 2007 – 2013. Důvodem je skutečnost, že výkonná a moderní veřejná správa je považována za důležitý faktor pro růst HDP, konkurenceschopnosti a zvyšování zaměstnanosti. Problematiku kohezní politiky EU popisuje kapitola 2.

Jednotlivé **vývojové etapy** (obecné přístupy) v **regionálním rozvoji** EU zobrazuje následující tabulka. Dále uvádí hlavní implikace pro převažující teorie regionálního rozvoje, a také pro koncepci regionální politiky.

Tab. č. 7: Hlavní vývojové etapy teorií regionálního rozvoje a regionální politiky

Obecný přístup	Převažující teorie regionálního rozvoje	Regionální politika
Neoklasický (1920 - 1940)	Teorie regionální rovnováhy (zejména tzv. neoklasické modely)	základní koncept „dělníci za práci“, jsou používány nástroje zvyšující mobilitu pracovních sil
Keynesiánský (1950 - 1975)	Teorie regionální nerovnováhy (např. teorie kumulativních příčin, teorie polů růstu)	„práce za dělníky“, nástroje podporující příliv investic ze soukromého i veřejného sektoru do problémových regionů (investiční dotace, relokační instituce).
Neomarxistický (1970 - 1985)	Teorie regionální nerovnováhy (např. teorie nerovné směny)	návrhy na opatření neomarxisté neformulovali, v některých socialistických zemích byla regionální politika velmi účinná (např. v býv. ČSSR), ale za cenu ztráty ekonomické výkonnosti a vnější konkurenceschopnosti celého státu
Neoliberalní (1975 -)	Teorie regionální rovnováhy i nerovnováhy (např. nová teorie růstu, teorie závislosti na zvolené cestě)	„podpora lokální iniciativy“, podpora malých a středních firem, decentralizace kompetencí, deregulační opatření
Institucionální (1980 -)	Teorie regionální nerovnováhy (např. teorie průmyslového okrsku, teorie učících se regionů)	„spolupráce a inovace“, podpora malých a středních firem, šíření inovací, networking, gradualistická proměna místních institucí založená na učení

Pramen: Blažek, Uhlíř (2002, s. 14)

V tabulce je jako poslední uveden přístup institucionální: „Institucionální ekonomie má silný dopad a odraz v politice lokálního a regionálního rozvoje“ (Rumpel, 2005, s. 4).

Do teorií lokálního a regionálního rozvoje se prosazují koncepty institucionální ekonomie od počátku 80. let minulého století (Rumpel, 2002, s. 14): „Jedná se například o teorii průmyslového okrsku (Brusco, 1982; Becattini, 1987), teorii učících se regionů (Lundvall, 1992; Feldman, Florida, 1994; Saxenian, 1991) a teorie kvality institucionálního prostředí ‚institutional thickness‘ (Amin, Thrift, 1994). Důraz je kladen na kooperace, tvorbu a šíření inovací. Významný je v této souvislosti koncept networkingu – spolupráce mezi aktéry, kteří mají společný zájem a uskutečňují společný projekt. Principem fungování networku – tedy sítě vztahů – je vzájemná výměna informací a služeb pro vzájemný prospěch (viz např. Blažek, Uhlíř, 2002). Institucionální teorie klade důraz na institucionální změny, na gradualistickou proměnu místních institucí. Kvalitní lokální a regionální institucionální prostředí (‚institutional thickness‘) je považováno za nezbytný předpoklad rozvoje a adaptace na změny ve vnějším prostředí ve smyslu podpory permanentní restrukturalizace.“

Za hlavní přínos institucionálních přístupů považují Blažek a Uhlíř (2002, s. 56): „...ty studie, které popisují formy institucionálního uspořádání, zvyšující úspěšnost ekonomik. Mezi další oblasti, kde se institucionální teorie úspěšně rozvíjí, patří kromě objasňování rozdílů v hospodářském růstu států a regionů také analýza motivů chování ekonomických aktérů, proces učení na úrovni jednotlivců i firem, vznik technologických inovací, vztah práva a ekonomiky, nebo role politické moci a zájmových skupin ve fungování ekonomiky.“ Pokud se města a regiony začnou chovat ve smyslu „učících se regionů“, nebo začnou uplatňovat podobné přístupy, mohou výrazně stimulovat svůj rozvoj. Problematice rozvoje území se věnuje kap. 6.

Endogenní versus exogenní regionální rozvoj

V lokálním a regionálním rozvoji má velký význam to, zda se rozvoj opírá o endogenní nebo exogenní strategii. **Endogenní přístup** vychází z aktivizace vnitřních zdrojů – na lokální úrovni využívání místních podmínek (například jde o snahu změny atmosféry v regionu, vytvoření podmínek pro učení a participaci a začleňování subjektů, posílení sebedůvěry, snahu vzbudit pozitivní očekávání, vytvořit síť subjektů napomáhajících aktivní adaptaci). Podle Ježka (2005, s. 13) vychází endogenní strategie z poznání, „...že regionální aktéři jsou sami nejlépe schopni stanovit strategické cíle a kontrolovat rozvojový proces. Místní a regionální aktéři (obyvatelé, podnikatelé, politici) jsou považováni za hnací sílu regionálního rozvoje. Důležitá je přitom inovační schopnost v nejširším smyslu a procesy kolektivního učení (viz koncept tzv. učícího se regionu)“. Tento přístup je důležitý zejména ve venkovských regionech, kde „...se jedná o směřování k realizaci modelu endogenního rozvoje. Jedná se o podporu lokálního a regionálního hospodářství na bázi udržitelného (ekologického) rozvoje“ (Ježek, 2005, s. 4).

Na rozdíl od předešlého je koncepce **exogenního rozvoje** založena na vnějších pobídkách, tedy na daňových úlevách, investičních a jiných dotacích, nízkých mzdách, extrémních investicích apod. Dle Rumpela (2005, s. 4): „Exogenní redistribuční politiky jsou relativně slabé a města a regiony jsou ‚nuceny‘ aktivně

a lépe využívat svůj vnitřní, endogenní potenciál (dosud nevyužité zdroje). Za účelem lepšího využití endogenního potenciálu je nezbytné vytvářet nové efektivně fungující instituce a hledat flexibilnější metody řízení územního rozvoje.”

3.1.5. Rozvoj v duchu udržitelného rozvoje

V roce 1987 Světová komise pro životní prostředí a rozvoj (působící jako orgán OSN) vydala svoji zprávu pod názvem „Naše společná budoucnost“. Dle Jehličky (Daněk, Jehlička, Tomeš, 2000) zpráva uvedla do běžného používání pojem trvale udržitelný rozvoj jako všeobecně přijímaný základní princip politiky na všech úrovních – od lokální po mezinárodní. Udržitelný rozvoj je ve zprávě definován jako „rozvoj, který naplňuje současné potřeby, aniž by ohrozil schopnost budoucích generací naplnit jejich vlastní potřeby.“ Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, jež se konala v Rio de Janeiro v roce 1992, přinesla mimo jiné Deklaraci z Ria a také dokument Agenda 21. Agenda 21 je jakýsi plán činností, jehož realizaci má být idea trvale udržitelného rozvoje uvedena v život. Od roku 1992 zahrnuje zásady udržitelného rozvoje do svých koncepcí celá řada států včetně ČR.

Vznik konceptu udržitelného rozvoje a jeho prosazování do chování vlád, regionů a lokalit je v této práci považován za faktor formování Smart Administration při správě a rozvoji území. Udržitelný rozvoj totiž stanovuje, jak mají vlády, region i lokality přistupovat ke svému rozvoji. Přičemž „rozvoj“ ve smyslu udržitelného rozvoje je (Dobrovolný, Herber, Hynek, 2004) „...vývoj kladným, žádoucím směrem, směrem k lepšímu stavu, je základním a všeobecně přijatým společenským cílem, nejde o kvantitativní růst, ale o kvalitativní změnu.“ Ivan Rynda definuje udržitelný rozvoj takto (Rynda, 2002, In Huba, s. 61): „Trvale udržitelný rozvoj je komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických nástrojů a technologií uspokojovat lidské potřeby, materiální, kulturní i duchovní, při plném respektování environmentálních limitů; aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich sociálně politické instituce a procesy.“ Problematicke udržitelného rozvoje se dále věnuje kap. 12.

3.1.6. Rozvoj znalostní společnosti a řízení znalostí

V současnosti žijeme v období znalostní společnosti (např. Drucker, 2004; Castells, 1993). Změny jsou stále rychlejší. Cílem Lisabonské strategie (přijaté na summitu Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000) je do roku 2010 přeměnit EU v „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiku, schopnou udržitelného růstu“. Castells (1993) definuje znalostní společnost jako „společnost, jejíž zdroje ekonomické produktivity, kulturní hegemonie a politická a vojenská moc závisí na schopnostech získávat, shromažďovat, ukládat, analyzovat a vytvářet informace a znalosti“. Petr Rapant (2002, s. 1) ji vidí takto: „Informační společnosti se obvykle rozumí společnost, kde kvalita života i perspektiva sociálních změn a ekonomického rozvoje v rostoucí míře závisí na informacích a jejich využití.“ Rozvoj informačních a komunikačních technologií mají na regionální rozvoj i řízení územních celků značný vliv. To vede k celé řadě procesních

i produktových inovací. Územní celky potřebují mít při řízení svého rozvoje pro své rozhodování k dispozici informace a potřebné znalosti.

V posledních 15 letech se tak začíná objevovat pojem řízení znalostí (knowledge management). Castells vidí řízení znalostí jako kontrolu nad informacemi, znalostmi a informačními technologiemi (Castells, 1993). Management znalostí je možné definovat takto: „Není to vytváření nějaké encyklopedie, která zahrnuje všechno, co kdo kdy znal. Při managementu znalostí jde spíše o to, sledovat ty, kteří znají, a rozvíjet takovou firemní kulturu a technologii, která je přiměřeně mluvit.“ (Collinson, Parcel, 2005, s. 18). Více kap. 8.3.

Z hlediska rozvoje území je řízení znalostí úzce propojeno například s používáním geografických informačních systémů (dále GIS). GIS dnes představují významnou součást digitálních informačních technologií. Jejich účelem je propojení geografických (polohových) informací s informacemi uloženými v relačních databázích. Je také možné efektivně provádět prostorové analýzy (např. Rapant, 2002; Čerba, 2004; Půček, 2006).

3.1.7. Tlak na zvyšování kvality života, lidský blahobyt

Zvyšovat kvalitu života svých občanů je častým cílem vlád států, regionů i měst: „Posuzujeme-li úspěšnost celého procesu evropské integrace, pak nutně musíme dojít k závěru, že jeho hlavním kritériem je vedle ekonomické prosperity i kvalita života (jejímž významným indikátorem je veřejné mínění).“ (Viturka, 2003, s. 10).

Prof. Ivanička (1983, s. 342) rozlišuje kvalitu života ve městě v pěti podsystémech: společenském, ekonomickém, životního prostředí, kulturním, osobně-percepčním. Uvádí, že kvalita života závisí na rozsáhlém souboru vztahů, jako jsou vztahy v rámci sociálních skupin, v práci, v místě bydliště, vztahy plynoucí z výše příjmů, z působení životního prostředí atd.

Prof. Potůček (2005, s. 11) ve svém strategickém auditu ČR s pojmem kvalita života běžně pracuje a vidí ji takto: „Kvalitu života chápeme jako široký koncept, který se vztahuje k celkové úrovni blaha (well-being) jedinců. Je výsledkem vzájemného působení sociálních, zdravotních, ekonomických a ekologických podmínek, týkajících se lidského a společenského života. Materiální životní podmínky, zdraví, lidské vztahy a začlenění jedince do širší společnosti jsou nejdůležitější oblasti, které určují kvalitu života lidí.“ Současně ve svém auditu vychází z toho, že (Potůček, 2005, s. 11) „kvalita a udržitelnost života je základním kritériem našich hodnocení dosavadního vývoje české společnosti i úvah o možných a žádoucích budoucnostech země“. Více viz kap. 12.2.

Kvalitou života, respektive problematikou lidského blahobytu ve vazbě na služby ekosystémů se zabývá studie „Hodnocení ekosystémů k miléniu“. Tu si v roce 2000 vyžádal generální tajemník Spojených národů Kofi Annan. Hodnocení bylo pak provedeno v letech 2001 až 2005. Studie uvádí jednotlivé složky lidského blahobytu (jistoty, základní materiál pro dobrý život, zdraví, dobré společenské vztahy, svoboda volby a činu) ve vazbě na poskytované služby ekosystémů.

Úroveň kvality života města či regionu je považována za jeden z nejdůležitějších lokalizačních faktorů pro rozhodování investorů při umístění nové výroby či služeb. Kvalitu života každý nemusí vnímat stejně. Přitom je třeba stavět na

místních podmínkách. „Místní úřady musí identifikovat místní atributy kvality života, stavět na nich a účinně je propagovat vůči podnikatelské veřejnosti. Ve skutečnosti již mnoho místních samospráv zahájilo tento proces.“ (Blakely, 1994, s. 67). Kromě kvality života, životního prostředí a infrastruktury patří k dalším faktorům, které ovlivňují kvalitu a udržitelnost umístění investice: „cena pracovní síly, náklady na energie, dostupnost dodavatelů, komunikace, vzdělávací a tréninkové služby, kvalita místní samosprávy, ...“ (Blakely, 1994, s. 55). Jak je vidět z citace, Blakely považuje za důležitý faktor také kvalitu místní samosprávy, tedy schopnost vedení města řídit a inovovat rozvoj města a regionu.

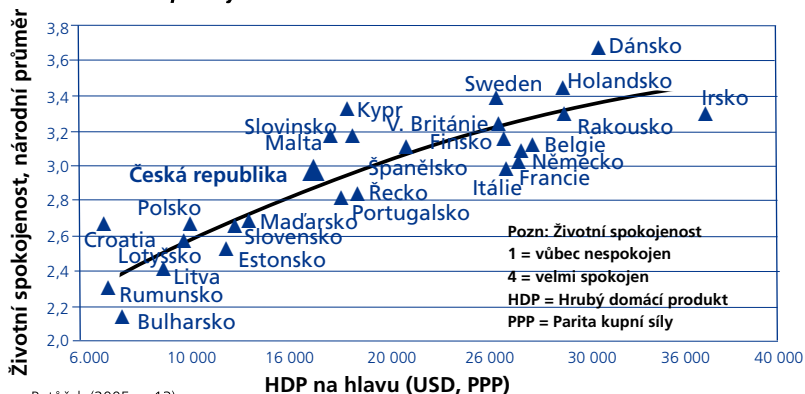
3.1.8. Vnímání ze strany občanů – spokojenost

Při uplatňování metod výkonnosti a kvality ve firmách hraje orientace na zákazníka a jeho spokojenost důležitou roli. Totéž se prosazuje v posledních letech ve veřejném sektoru. Tento posun patří k významným faktorům, které formulují přístup ke Smart Administration.

Spokojenost je spojena s postoji člověka, jeho vnímáním hodnot, tedy s jeho vnitřním prostředím (např. Vencálek, 1998; Huba, 2000; Vavroušek, 1994; Půček, Kocourek, 2005). Spokojenost či nespokojenost voličů s řízením státu či územních celků se projevuje ve volbách. Pro úspěšné řízení je však potřebné získávat zpětnou vazbu od obyvatel častěji. To umožňuje například u územních celků (1) uplatňování zásad místní Agendy 21 (např. Rektořík, Šelešovský, 1999; Huba, 2001; Moldan, Hák, Kolářová, 2001; Půček, Trezner, Třebický, 2005), dále (2) provádění šetření a průzkumů postojů, vnímání či spokojenosti (Půček, Kocourek, 2005), nebo (3) užívání technik teritoriálního marketingu (Rumpel, 2002; Půček, Kocourek, 2005). Spokojenost obyvatel se životem v obci či regionu je dána vnímáním těchto obyvatel, týkajícím se stupně splnění jejich požadavků na kvalitu života v jejich městě či regionu.

V rámci zemí EU se provádí různá šetření postojů či spokojenosti občanů. Následující obrázek vyjadřuje vztah mezi příjmovou úrovní (posuzovanou dle HDP – hrubého domácího produktu na obyvatele) a průměrnou životní spokojeností. Spokojenost byla posuzována ve stupnici 1 – velmi nespokojen, 4 – velmi spokojen.

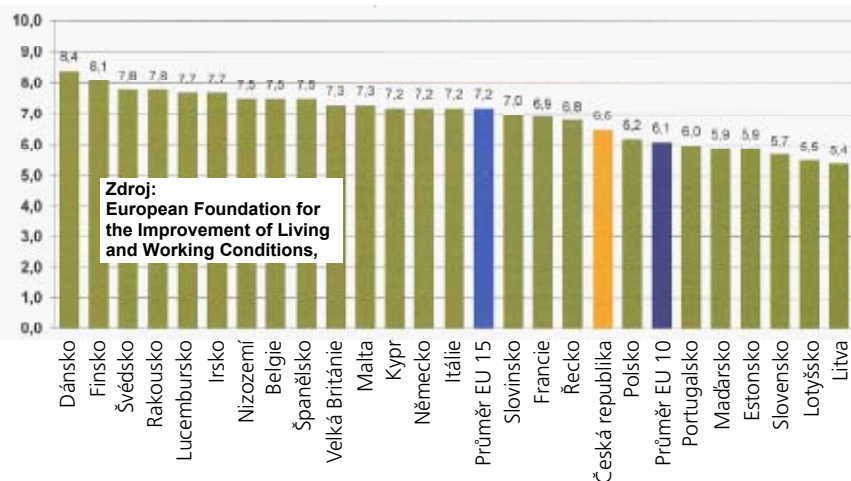
Obr. č. 4: Životní spokojenost



Pramen: Potůček (2005, s. 13)

Celkovou životní spokojenost obyvatel jednotlivých zemí EU na stupnici 1 – 10 (kde 1 = velmi nespokojen, 10 = velmi spokojen) znázorňuje následující obrázek. Položená otázka zněla: „Jak jste v současné době spokojen/a se svým životem, pokud berete v úvahu všechny okolnosti?“ Potůček (2005, s. 16) naši spokojenost hodnotí takto: „Češi hodnotí své aktuální životní podmínky lépe, než činí průměr za nové členské země EU. Pouze obyvatelé Malt, Kypru a Slovinska jsou celkově spokojenější než Češi. Vyšší spokojenost mají i obyvatelé všech dosavadních členských zemí s výjimkou Portugalska.“

Obr. č. 5: Celková životní spokojenost v členských zemích EU



Pramen: Potůček (2005, s. 16)

3.2. Převažující evropské přístupy a zkušenosti z řízení veřejné správy

Řízení veřejné správy ovlivňuje řada faktorů. Z nich má pro volbu způsobů řízení veřejné správy významné místo historická tradice. To je možné ukázat i na případu řízení veřejné správy v kontinentální Evropě. V ní je výkon veřejné správy tradičně založen na dominanci centrálního státu a práva, kdy úkolem státních zaměstnanců je uskutečňovat politiku státu „v jasně daném rámci zákonů a pravidel, která směřují seshora dolů“ (Wright, Nemec, 2003, s. 22). Zákon jasně definuje úkoly, povinnosti a rozhodovací pravomoci. Rozhodování probíhá na základě zákonem stanoveného procesu. Po provedení analýzy daného problému rozhoduje autorita, do jejíhož okruhu působností daný problém náleží. To je možné ukázat i na případu ČR. Působnosti státních úředníků jsou odvozeny z působností státních orgánů definovaných zákonem (zákon ČNR ze dne 8. ledna 1969). Platí přitom, že „racionalita veškerých správních rozhodnutí je dána základními kritérii stanovenými ve federálních a zemských ústavách, které obsahují striktní a závazná rozhodnutí, jež se týkají racionality systému, racionality

postupů a racionality průběhu činností“ (Becker, 1983). Racionalita činností ve veřejné správě je tak zajištěna úřednickým respektováním zákonů, nařízení a vyhlášek. Tento legalistický přístup je charakteristický pro všechny kontinentální země EU. Úředníci se při výkonu veřejné správy opírají o podrobné znalosti ústavy, zákonů, nařízení a vyhlášek.

Významné místo v existujících evropských konceptech a přístupech k řízení veřejné správy má teorie známá jako „**New Public Management**“ (NPM)⁵. Teorie NPM představuje nový teoretický přístup k řízení veřejné správy. K jejím předním tvůrcům patří Aucoin (1990, s. 115-137), Pollit (1990) a Walsh (1995).

Ideje NPM se rodily v uplynulých třech desetiletích jako východisko reformy veřejné správy v anglicky hovořících zemích (Velká Británie, Nový Zéland, Austrálie). Na Novém Zélandu byl základem reformy přechod z organizační struktury založené na resortních pravidlech na řízení založené na plnění cílů (Verheinen, 1997, s. 466). Základním principem je, že žádný centrální orgán nesmí plnit konfliktní úlohy. Vztah mezi ministerstvy a výkonnými řediteli je založen na kontraktaci. Základem pro financování je metoda rozpočtování na základě výsledků⁶. Ministr vystupuje v roli manažera, který je vůči občanům politicky odpovědný za zajišťování poptávaných veřejných statků a veřejných služeb. Smlouva obsahuje kvalitativní a kvantitativní parametry a podmínky kontraktu. Kalkulace je prováděna v nákladech a výkonech, jak ji známe z podnikatelského účetnictví. Nákladově užítková analýza tak dává jasné informace o každé výkonové jednotce (o každém pracovníkovi), jakou hodnotu za vynaložené zdroje přinesl. To vedlo k podstatnému snížení počtu pracovníků v ústřední státní správě a k růstu efektivnosti. Jako nevýhoda se však ukázala administrativní rozdrobenost takto reformované veřejné správy, protože správa byla rozdělena na množství malých, úkolově orientovaných jednotek. Vznikaly tak potíže v koordinaci. Ty měl odstranit systém tzv. „vyšší výkonné služby“ (Senior Executive Service). Ukázalo se, že systém „vyšší výkonné služby“ nevedl k očekávanému zlepšení horizontální koordinace. Obdobné zkušenosti s NPM má Austrálie.

V Evropě byl koncept NPM aplikován ve Velké Británii. Velká Británie však nešla natolik razantní cestou jako Nový Zéland. Na rozdíl od Nového Zélandu, který šel cestou radikálního dekomponování státní správy na četné výkonově orientované malé jednotky, britské reformy šly cestou méně radikální restrukturalizace státní správy formou vytváření agentur. Také nebyl akceptován předpoklad, že organizace se nemají zabývat potenciálně konfliktními úlohami. Britské zkušenosti z NPM ukazují, že je možné dosáhnout vyšší efektivnosti ve veřejné správě. Problémem ale je, že ideje NPM vedou ke snížení koordinační způsobilosti ve veřejné správě. To se zřetelně projevuje zejména v oblasti realizace opatření. Přesto však NPM představuje nový teoretický přístup k řízení veřejné správy ve srovnání s „klasickými“ přístupy (viz následující tabulka).

5 Jak ukáže následující analýza, na ideji New Public Management lze prokázat internacionální charakter vědy

6 Podrobněji ji rozebíráme v práci. Ochrana, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha. Ekopress

Tab. č. 8: Komparace NPM s „klasickými“ přístupy řízení veřejné správy

Aspekt	Obvyklý (klasický) způsob řešení problému	Způsob řešení navrhovaný New Public Management
Řídící princip	Hierarchický, striktně daný	Řízení na základě výsledků, dekomponované produkční systémy.
Způsob řízení	Pyramidové řízení, organizačně striktně vymezené.	Relativně autonomní řízení. Relativně autonomní organizace fungují relativně samostatně na principu pracovních smluv.
Způsob rozhodování	Hierarchický výkon rozhodování, plánování výkonu rozhodnutí.	Dichotomický způsob rozhodování, rozčleněný na centrální strategické činnosti a pružné (operativně) zabazpečované služby.
Forma řízení	Procesně orientované řízení veřejné správy.	Řízení orientované na výsledek, monitorované v kontrole ex ante a kontrole ex post na bázi výkonových ukazatelů.
Poskytování veřejných služeb	Kolektivní poskytování veřejných a sociálních služeb převážně na bázi univerzálního produktu.	Flexibilní poskytování veřejných a sociálních služeb ve formě individualizovaných produktů. Služby mohou být i privatizovány či poskytovány různými smluvně zajišťovanými subjekty.
Přístup k nakládání s veřejnými zdroji	Produkční jednotky veřejné správy nejsou ekonomicky zainteresovány na racionálně ekonomickém nakládání s veřejnými zdroji.	Produkční jednotky veřejné správy pracují na principu „poskytování hodnoty za peníze“.
Vztah k majetku	Vlastnění majetku.	Řízení majetku
Rozpočtování	Institucionální („nárokové“) financování.	Rozpočtování orientované na výsledky.

Pramen: autoři

Uvedená tabulka podává základní přehled o rysech NPM. Má zároveň vést k zamyšlení: koncept NPM může mít řadu modifikací, které je nutné přizpůsobovat legislativnímu rámci dané země, a je také žádoucí přizpůsobovat ho jejím kulturním tradicím. Bylo by zjevně chybou pustit se v podmínkách ČR bezhlavě do implementace konceptu NPM. Přesto se však domníváme, že pro ČR se může NPM stát inspirativním zejména v oblasti přístupu k nakládání s veřejnými zdroji. Zde má ČR již vytvořený i základní legislativní předpis k nakládání s veřejnými zdroji na principu „poskytování hodnoty za peníze“⁷. V ČR jsou vhodné podmínky k tomu, aby byl vytvořen systém řízení výkonů veřejné správy (orientované na výkony) a podpořen reformou v oblasti cílově orientovaného rozpočtování. V tomto případě je nutné provést novelizaci rozpočtových pravidel⁸. Přestože je koncept NPM některými autory kritizován (např. z pozic neo-weberovské kritiky, viz např. Dreschler, 2005, s. 94 -108) a jsou hledána východiska v konstituování veřejné správy jako víceúrovňového vládnutí (Brown, 1978), je to podle našeho názoru především koncept NPM, který důsledně umožňuje prověřovat funkčnost veřejné správy jako produktivního systému, který má sloužit občanovi. Základními kritérii pro prověřování funkčnosti veřejné správy

⁷ Je jím zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole.

⁸ Jedná se o zákon č. 218 ze dne 27. června 2000 o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

jsou ukazatele hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Z tohoto důvodu považujeme koncept NPM i nadále za funkční. Koncept NPM totiž umožňuje prověřovat jak působnost veřejné správy, kvalitu služby poskytované občanům, tak i racionální nakládání s disponibilními zdroji.

3.3. Zkušenosti USA s efektivním řízením veřejné správy

Anglicky hovořící země rovněž řeší problém efektivního řízení veřejné správy. Vedle již zmíněných zkušeností Nového Zélandu se v této části zmíníme o problematice efektivního řízení veřejné správy v USA.

V podmínkách USA již počátkem 20. století významně ovlivnily teorii a praxi řízení veřejné správy ideje taylorismu. Na veřejnou správu bylo nahlíženo jako na obor podnikání, kdy šlo jen o to umět aplikovat metody řízení podniku do oblasti veřejné správy. Tento přístup je znám pod zkratkou **POSDCORB** (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting). V něm je řízení veřejné správy pojímáno jako proces vládních aktivit, které mohou být zlepšovány na základě Taylorova konceptu vědeckého řízení, kdy klíčovými body vládních aktivit jsou hospodárnost a efektivnost.

Taylorismus sice dával manažerům veřejného sektoru k dispozici řadu řídicích metod, avšak redukoval řízení na pouhé použití těchto metod. Ponechával stranou celou oblast vládního rozhodování souvisejícího se sociálními, politickými a ideovými faktory rozhodování. Proto je tayloristický přístup k veřejné správě postupně kritizován a nahrazován celistvým přístupem k řízení veřejné správy. V něm je vládní rozhodování pojímáno jako rozhodovací proces, který je ovlivněn širokým rámcem společenských podmínek a činností aktérů.

V druhé polovině 70. let minulého století se rodí **nový manažerský přístup k veřejné správě** jako kritika zastaralého způsobu řízení veřejné správy (V. Ostrom)⁹. V něm má klíčové místo občan jako zákazník veřejné správy. Toto pojetí¹⁰, v teorii prosazované především Osbornem a Gaeblerem, počalo být do praxe prosazováno za Clintonovy administrativy. Implementace tohoto přístupu trvá dosud. V praxi je známo jako hnutí **„Reinventing Government“** (Znovuobjevená vláda). Cílem je vytvoření takového systému řízení veřejné správy, který umožní získat občanům „co nejvíce z toho, co vláda činí“ (více viz. kap. 3.4.).

Koncept „znovuobjevené vlády“ je z hlediska teoretických přístupů pestrý. Můžeme do něho zařadit i teorii známou pod názvem „New Public Service“ (Denhardt, Denhardt, 2000). **New Public Service** doporučuje takový způsob výkonu vládnutí, v němž mají klíčovou roli státní zaměstnanci, kteří realizují zájmy občanů a slouží jim v uspokojování jejich veřejných potřeb.

Nová role zaměstnanců ve výkonu státní správy je dána tím, že státní zaměstnanci nemají usilovat o řízení či kontrolu společnosti, ale především sloužit občanům při naplňování jejich veřejných potřeb. Zaměstnanci veřejné správy mají cítit odpovědnost za řešení problémů občanů a uspokojovat požadavky občanů, které vyplývají z působnosti veřejné správy. Do teorie řízení veřejné správy významně zasáhla i teorie známá jako **„veřejné podnikání“** (entrepreneurial government) (viz Osborne, Gaebler, 1993). Také teorie „veřejného podnikání“ patří do konceptu „znovuobjevené vlády“. Teo-

⁹ V. Ostrom tuto kritiku uveřejnil ve své knize *The Intellectual Crisis in American Public Administration* vydané v roce 1973.

¹⁰ Jeho charakteristika je podána v publikaci R. Stillmana (2000).

rie veřejného podnikání je kritikou byrokratického přístupu k veřejné správě. Formuluje nový přístup k veřejné správě jako problém „znovuobjevení veřejné správy“. Vychází z kritiky klasického přístupu k veřejné správě, charakteristický od doby New Deal. Tento přístup se opíral o hierarchicky členěnou strukturu podle zřetelně stanovených organizačních pravidel a zásad financování. Takový model, tvrdí teorie veřejného podnikání, se ale přežil, protože v podmínkách globální konkurence, ve společnosti vědění, je strnulý byrokratický systém nepřizpůsobivý (neflexibilní) a vede k produkování průměrných výsledků a k byrokratické kontrole. vzdaluje se tak skutečným potřebám občanů, jejichž veřejné potřeby má veřejná správa uspokojovat (Osborne, Gaebler, 1993).

Je proto potřebné **vytvořit nový model veřejné správy**, a to na **všech vládních úrovních**. Ten byl v podmínkách USA teoreticky rozpracován ve formě ideje **podnikatelské správy** a počínaje rokem 1993 zaváděn pod dohledem viceprezidenta Al Gora ve formě reformy veřejné správy.

Vzor pro řízení veřejné správy spočívá podle konceptu „veřejného podnikání“ v tvořivé aplikaci podnikové správy, v převzetí její adaptability, účinnosti a efektivnosti fungování s ohledem na poptávku občanů a se zřetelem na limitující skutečnost trvalé omezenosti veřejných zdrojů.

Cílem reformované veřejné správy, fungující na principu veřejného podnikání, je pružně reagovat na poptávku občanů po veřejných službách a veřejných statcích, zabezpečovat jejich vysokou kvalitu, pružně reagovat na změny poptávky občanů, na jejich podněty a návrhy. Veřejná správa se tak svými principy fungování má přiblížit principům fungování prosperujícího privátního podniku. Ideje a zkušenosti z koncepce „veřejného podnikání“ jsou jistě inspirativní i pro řízení veřejné správy v ČR. Je jasné, že ale není možné je převzít jako celek, neboť v ČR existuje jiné legislativní a kulturní prostředí.

Za slabou stránku konceptu „veřejného podnikání“ je možné považovat i „bezmeznou víru“ ve všemocnost trhu,¹¹ který „dovede vyřešit problémy veřejné správy“. Nepochybně však je možné říci, že koncept „veřejného podnikání“ přináší řadu podnětů, jak reformovat veřejnou správu a přejít od byrokraticko-administrativního řízení veřejné správy k řízení orientovaného na potřeby občana a na efektivní výkon veřejné správy. Ostatně takové přístupy nalezneme v reformních přístupech některých zemí EU známých jako „New Public Management“ (Velká Británie, Irsko), „velké aktivity“ („Big Operation“) a „aktivity velké efektivnosti“ („Big Efficiency Operation“) v Holandsku, či „racionalizace rozpočtů“ („Rationalisation des Choix Budgétaires“) ve Francii.

3.4. Zkušenosti USA: „znovuobjevení vládnutí“

Osborne a Gaebler ve své knize „Znovuobjevení vlády“ definovali deset druhů nového vládnutí (vhodné zejména pro „vládnutí“ na regionální či městské úrovni). Přičemž doporučují v konkrétní situaci spojit či kombinovat tyto přístupy (Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006 – viz <http://www.mmr-vyzkum.cz/INFOBANKA/zaverecna-zprava-projektu-2946.aspx>):

11 Kritika takového přístupu – viz Potůček, M. (1997): Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách společnosti. Praha. Sociologické nakladatelství.

Katalytická vláda: raději kormidlovat než veslovat

Veřejná správa se musí změnit a předefinovat svou roli. Stále častěji bude vystupovat v roli katalyzátora a facilitátora, bude definovat problémy a pak mobilizovat zdroje: vzácné, veřejné, i soukromé zdroje jiných k řešení těchto problémů a dosažení cílů komunity. Musí se učit, jak řešit problémy katalyzováním akcí komunity – jak spíše kormidlovat, než veslovat.

Vláda pro komunitu: raději zmocňovat než sloužit

Občané by neměli být pouze klienty poskytovatelů služeb. Klienti jsou lidé, kteří jsou závislí na těch, kteří jim pomáhají a kteří je vedou, a jsou jimi i řízeni. Klienti se sami na sebe dívají jako na „nedostačivé“ a čekají, že se o ně někdo postará. Občané jsou naopak lidé, kteří chápou své vlastní problémy. Vnímají své vazby k ostatním a věří ve svoje vlastní schopnosti. Dobří občané vytvářejí silné komunity.

Vláda využívající konkurenci: vnesení konkurence mezi dodavatele služeb

Pokud musí poskytovatelé služeb soutěžit, snaží se udržet nízké ceny, rychle reagovat na měnící se potřeby a uspokojovat potřeby zákazníků. Konkurence nutí k inovacím. Ve veřejné správě není vhodné podporovat konkurenci mezi jednotlivci – může to vést ke sporům mezi lidmi. Konkurence mezi týmy zvyšuje výkonnost a podporuje kreativitu.

Vláda řízená misí: transformace organizace řízená pravidly

Většina veřejných organizací není řízena svou misí, ale pravidly a rozpočtem. Na všechno, co může skončit neúspěšně, jsou pravidla, na každou podkategorii nákladů existuje rozpočtová položka. Lepidlo, které drží veřejné organizace pohromadě, je jako epoxid – je ve dvou tubách: v jedné jsou pravidla, ve druhé rozpočtové položky. Když je smícháte, vznikne beton. Podnikatelské vládnutí tuby odstraňuje – zbavuje se starých pravidel i rozpočtových položek. Definuje misi a k ní vytváří rozpočtový systém a pravidla, která uvolňují iniciativu pracovníků k dosažení mise. Organizace řízené misí dávají svým zaměstnancům volnost k tomu, aby uskutečňovali misi organizace způsobem, který pokládají za nejvýhodnější.

Vláda orientovaná na výsledky: financování výsledků, ne vstupů

Pokud jsou instituce financovány podle vstupů, nemají moc důvodů snažit se o zvýšení výkonnosti. Pokud jsou však financovány podle výsledků, stává se výkonnost velice důležitou. Byrokratické organizace, které neměří výsledky, jich dosahují jen zřídka; veřejné výdaje rostou, ale výsledky tomu neodpovídají. Doby se však mění – občané nechtějí platit stále větší daně a poplatky za služby, jejichž kvalita se snižuje. Zodpovědnost a výkonnost se stávají termíny běžnými i ve veřejném sektoru. Organizace, které měří výsledky své činnosti – i když na ně neváží odměňování a financování – zjišťují, že se díky těmto informacím transformují. Z toho plynou následující zásady: (1) co měříte, to uděláte, (2) pokud neměříte výsledky, nerozpoznáte úspěch od neúspěchu, (3) pokud nevidíte úspěch, nemůžete ho odměňovat, (4) pokud neumíte odměnit úspěch, pravděpodobně odměňujete neúspěch, (5) pokud nevidíte úspěch, nemůžete se z něj

poučit, (6) pokud nepoznáte neúspěch, nemůžete ho napravit, (7) pokud můžete ukázat výsledky, můžete získat podporu veřejnosti.

Vláda řízená zákazníky: uspokojování potřeb zákazníků, ne byrokracie

Ve veřejném sektoru se jen zřídka používá slovo zákazník. Veřejné organizace často ani nevědí, kdo jsou jejich zákazníci. Veřejné instituce však stále nabízejí standardizované „služby pro všechny“ a zákazníci zvyklí na možnost volby nejsou spokojeni. Aby se s těmito změnami vyrovnal, musí se veřejný sektor transformovat. Musí provádět průzkumy zákazníků a používat další metody, aby zjistil potřeby svých zákazníků (např. využívat metody kvality a výkonnosti). Je důležité hledat odpovědi například na otázky jako: (1) Co důležitého od nás očekávají občané našeho obvodu? (2) Jak zjistíme, komu máme poskytovat své služby? (3) Co uděláme, abychom očekávané služby uspokojili? (4) A jak poznáme, jestli se nám to povedlo?

Vláda jako podnikatel: Raději vydělávat než utrácet

Mnoho zaměstnanců veřejného sektoru je vycvičeno k tomu, jak peníze utrácet. Jen málo se jich učí, jak peníze vydělat. Kromě ekonomických odborů málokdo přemýšlí o příjmech, o zisku pak skoro nikdo. Typický zaměstnanec veřejného sektoru věří, že pracuje pro veřejné dobro a že veřejnost by mu měla být vděčná. Často mají pravdu. Ale kdyby přemýšleli o tom, jak peníze vydělat, stejně intenzivně, jako o tom, jak je utratit, uvolnilo by to jejich kreativitu. Dva příklady použití tohoto principu: (1) utrácet, abychom ušetřili: návratné investice, (2) přeměnit manažery na podnikatele.

Proaktivní vláda: raději prevence než léčba

Tradiční byrokratická veřejná správa se orientuje na řešení existujících problémů a je vytížena poskytováním služeb – veslováním – a nezbyvá jí čas na kormidlování. Protože je naprogramována tak, aby považovala vládnutí za poskytování služeb profesionály a byrokraty, vyčkává, až se problém vyhrotí v krizi, a pak nabídne nové služby těm, kteří se ocitnou v krizové situaci – bezdomovcům, uživatelům drog, nebo těm, kteří nedokončili školní vzdělání. Věnujeme obrovské množství zdrojů na léčení symptomů – více policistů, více sociálních služeb apod. – a strategii prevence je věnována jen okrajová pozornost.

Proaktivní vláda se řídí dvěma základními principy: (1) používat gram prevence místo kilogramu léčby; (2) snažit se zahrnout do svého rozhodování foresight (předvídatost – tvorbu scénářů, strategické plánování).

Decentralizovaná vláda: od hierarchie k participaci a týmové práci

Před 50 lety byly nutné centralizované instituce. Informační technologie byly primitivní, komunikace na dálku pomalá, pracovníci poměrně málo vzdělání. Prostředí bylo poměrně stabilní, bylo dost času na to, aby se informace „propasírovaly“ nahoru hierarchií, a na to, aby pak příkazy „propadly“ na nižší úrovně. Dnes jsou však informace prakticky neomezené, komunikace okamžitá, vzdělanost vysoká a prostředí se mění velice rychle. Je možné reagovat na to v zásadě dvěma způsoby: (1) posílit centrum, přidat byrokraty, experty a počítače a snažit

se zvládnout rostoucí komplexitu, (2) redukovat zatížení centra, sdílet rozhodování s více lidmi, dát podřízeným pravomoc přijímat samostatná rozhodnutí.

Vláda orientovaná na trh: podpora změn prostřednictvím trhu

Jednou z nejúčinnějších metod kormidlování je strukturování trhu: vytvoření podnětů, které vedou lidi směrem, kterým chce jít komunita, přičemž většinu rozhodování provádějí sami. Strukturování trhu za účelem dosažení veřejného cíle je ve skutečnosti opakem toho nechat věci „volnému trhu“ – ve skutečnosti jde o tržní intervenci. Strukturování trhu je způsob, jak ovlivnit soukromá rozhodnutí ve prospěch dosažení kolektivních cílů. Co je třeba udělat, aby trh fungoval: (1) Nabídka. Musí existovat dostatečná nabídka služeb, aby byla zajištěna konkurence. (2) Poptávka. Musí existovat poptávka po službě. Zákazníci musí mít prostředky na nákup služeb a přání tyto služby nakupovat. Mnoho jednotlivců si např. nemůže zaplatit rekvalifikační programy, mnohé firmy za takové programy nechtějí platit, protože se obávají, že jim rekvalifikovaní zaměstnanci odejdou ke konkurenci. (3) Dostupnost. Služby a jejich dodavatelé musí být dostupní pro spotřebitele. Často je nutné zprostředkování. (4) Informace. Zákazníci musí mít přístup k informacím o ceně, kvalitě a riziku služby nebo produktu. (5) Pravidla. Normálně jsou určena vládou. (6) Dozor. Ti, kteří by chtěli zneužívat neinformovanosti lidí, musí vědět, že mohou být přistiženi a potrestáni.

3.5. Srovnání české veřejné správy se zeměmi EU

3.5.1. Efektivita a výkonnost správy

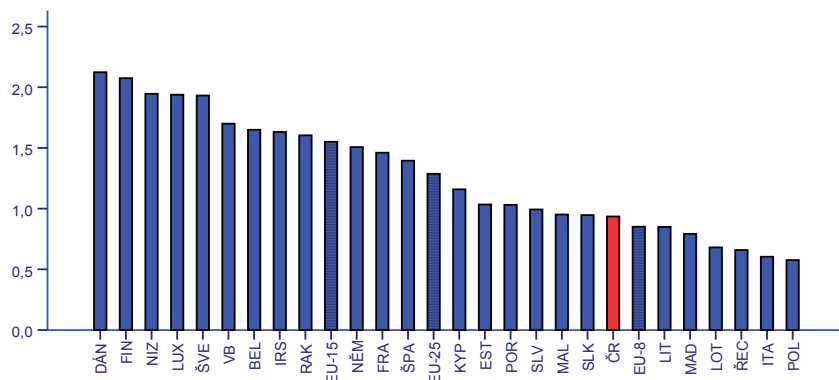
Z nařízení 1083/2006, týkajícího se obecných podmínek kohezní politiky, plyne, že Smart Administration (tedy výkonnost veřejné správy) je považována za faktor, který přispívá ke zlepšování podmínek pro růst a zaměstnanost (EK-nařízení 1083).

V dnešní době je možné hodnotit výkonnost jednotlivých měst či organizací veřejného sektoru. Je však obtížné najít objektivní indikátory pro hodnocení výkonnosti a kvality veřejné správy jako celku. Jedním z projektů řešících kvalitu veřejné správy je například projekt Světové banky s názvem „Governance Matters“. Do srovnání je nyní zahrnuto 209 zemí.

Ukazatel vládní efektivity (viz následující grafy): Je založen na hodnocení předpokladů pro formulaci a realizaci odpovídajících politik. Přičemž předpoklady zahrnují (1) důvěryhodnost vlády při realizaci politik, (2) kvalitu poskytování

veřejných služeb, (3) nezávislost úřadů na politických tlacích, (4) kvalitu byrokracie, (5) kompetentnost úředníků. (MV 2007)

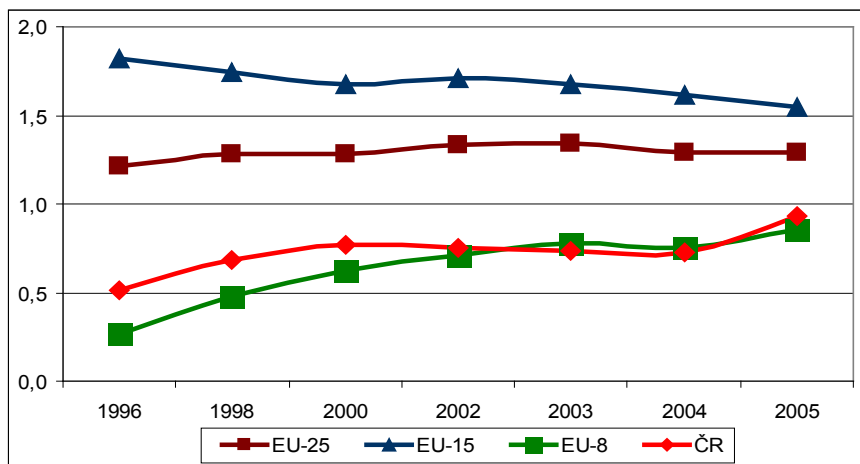
Graf č. 1: Efektivita vlády v roce 2005



Pramen: MV (2007)

Z grafu jednoznačně vyplývá, že pozice ČR nebyla v porovnání s ostatními zeměmi EU nijak příznivá. Průměr EU-25 je 1,31. Průměr starých členských zemí EU-15 je 1,59. Z nových členských zemí má lepší hodnocení Estonsko, Slovinsko a Slovensko.

Graf č. 2: Srovnání vývoje efektivity vlády



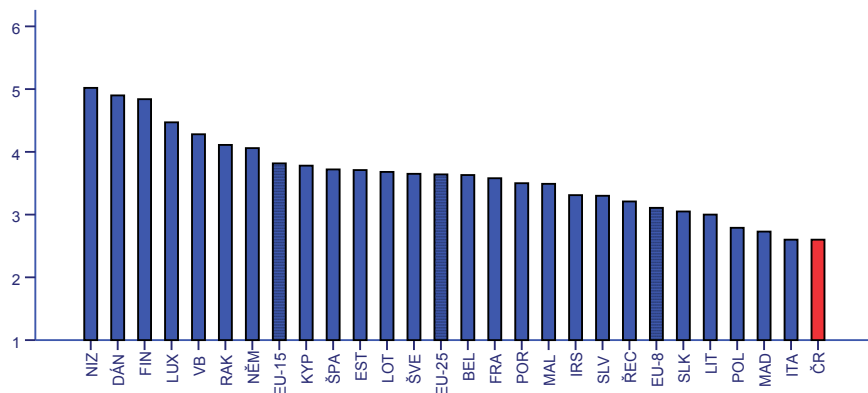
Pramen: MV (2007)

Z vývoje je patrné, že pozice ČR v letech 2000 až 2004 stagnovala a ČR tak ztratila relativní náskok před ostatními postkomunistickými zeměmi (EU-8).

3.5.2. Index plýtvání veřejnými prostředky

Světové ekonomické fórum zveřejňuje index plýtvání veřejnými zdroji. ČR se v hodnocení umístila v roce 2005 na 23. místě, před Itálií a Polskem. V roce 2006 se ČR umístila až na posledním místě v rámci členských zemí EU (viz následující graf). Stupnice v grafu uvádí, že hodnota 1 znamená, že veřejnými výdaji je plýtváno. Hodnota 7 uvádí, že veřejné výdaje jsou vydávány za nezbytné zboží a služby (MV 2007).

Graf č. 3: Index plýtvání veřejnými zdroji v roce 2006



Pramen: MV (2007)

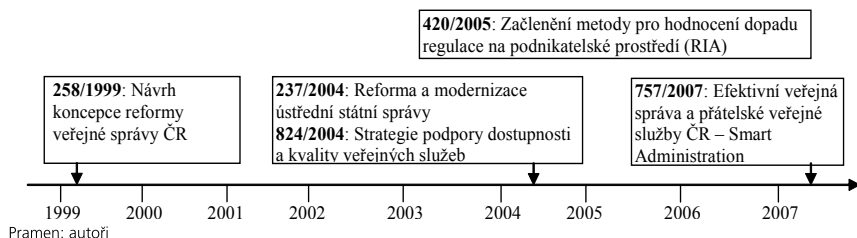
4. Popis přístupu ČR ke Smart Administration

4.1. Vládní strategie realizace Smart Administration v ČR

4.1.1. Strategie předchozích vlád

Od 90. let usilovaly vlády České republiky o reformu veřejné správy a v rámci ní také od roku 1999 o zvýšení kvality a výkonnosti veřejné správy. Nejdůležitější usnesení od roku 1999 do roku 2007, týkající se modernizace veřejné správy, jsou zachycena na časové ose.

Obr. č. 6: Časová osa vybraných usnesení vlády, předcházejících Smart Administration



Charakteristiku jednotlivých usnesení uvádí následující tabulka.

Tab. č. 9: Vybraná usnesení k modernizaci veřejné správy v letech 1999 – 2007

Číslo	Název usnesení	Charakteristika
258 / 1999	Návrh koncepce reformy veřejné správy ČR	Na základě návrhů variant popsaných v koncepci byl zvolen spojený model výkonu veřejné správy.
237 / 2004	Reforma a modernizace ústřední státní správy	Směry reformy v ústřední státní správě: racionalizace procesů, zlepšení řízení, zvýšení kvality, implementace a zlepšování státní služby, racionalizace financování ústřední státní správy.
824 / 2004	Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb	Materiál se zabývá poskytováním moderních, efektivních a kvalitních veřejných služeb na územní úrovni. Veřejné služby jsou rozčleněny na věcné služby, správní činnosti a finanční podpory.vané služby.
420 / 2005	Návrh začlenění metody pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace (RIA)	Je zde popsána metoda RIA (Regulatory Impact Assessment), rozsah její implementace a postup zavádění.
757 / 2007	Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby	Strategie realizace Smart Administration v období 2007 - 2015.

Pramen: autoři

K dalším důležitým usnesením ve vztahu k modernizaci veřejné správy patří Strategie hospodářského růstu (usnesení č. 1500 z 16. 11. 2005) a Národní program reformy ČR 2005 – 2008 (usnesení č. 1200 ze dne 14. září 2005).

4.1.2. Příčiny vzniku strategie Smart Administration

Materiál „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“ s podtitulem „Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015“ byl schválen usnesením vlády ČR č. 757 dne 11. července 2007. Text strategie je přílohou elektronické verze této publikace a je také k dispozici na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/gremium/dokumenty/strategie.pdf>.

Příčiny vzniku strategie lze z hlediska vlády rozdělit na vnitřní a vnější. **K vnitřním patří** zejména (1) zájem vládních stran zvýšit konkurenceschopnost mimo jiné prostřednictvím zvýšení efektivity veřejné správy, dále také (2) tlak či požadavky ze strany občanů, podnikatelů, neziskových organizací, a (3) příklad ze strany samospráv, které o efektivnost, výkonnost, kvalitu a spokojenost občanů usilují.

Efektivní veřejná správa patří k prioritám vlády (vnitřní příčina). V programovém prohlášení vlády je odkazováno na: (1) zvýšení efektivity výkonu veřejné správy, (2) na transparentní a hospodárný výkon agend, (3) veřejnou správu jako službu občanům, (4) snižování regulace a byrokratické zátěže, (4) stabilizaci územní veřejné správy a zahájení procesní a organizační analýzy, (5) zavádění nástrojů elektronické komunikace (podmínky pro vznik základních registrů, kapacitní a bezpečná komunikační infrastruktura, kontaktní místa). Programové prohlášení se následně promítlo do jednotlivých cílů vlády realizovaných jednotlivými ministerstvy, které jsou pravidelně vyhodnocovány.

Vnější příčinou byl požadavek ze strany Evropské komise zahrnout problematiku Smart Administration do témat řešených v rámci strukturálních fondů, tedy do Národního strategického referenčního rámce ČR (viz kap. 4.2).

4.1.3. Popis a hodnocení strategie – cíle strategie

Strategie se skládá ze 4 hlavních částí. **Cíl strategie** je definován prakticky na dvou místech. V úvodu (kapitola 2) je popsán takto (MV 2007, s.): „Cílem strategie ... je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013. Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zajištění koordinace a synergického působení intervencí realizovaných v rámci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaného operačního programu a národních zdrojů. Strategie zároveň vytváří rámec pro koordinaci veškerých procesů směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, ať již budou financovány ze strukturálních fondů, či nikoli.“ Řečeno jinak: Hlavním cílem strategie je tedy efektivně a smysluplně „utratit“ evropské peníze za účelem dosažení „koordinovaného a efektivního způsobu zlepšování“ veřejné správy a služeb. Současně má být vytvořen rámec pro koordinaci všech procesů zlepšování.

Při definování cílů každé strategie se doporučuje respektovat pravidlo „SMART“:

S – Specific (specifikované, přesně stanovené v tom, čeho se má dosáhnout),
M – Measurable (měřitelné s kvantifikovanými parametry – indikátory výstupu)

a dopadu), A – Achievable (dosažitelné ve stanoveném časovém rámci a prostředí), R – Realistic (realistické, ve vztahu ke zdrojům, které jsou pro dosažení k dispozici), T – Timed (ohraničené v rámci zvládnutelného načasování, nejlépe s určenými milníky). Toto pravidlo se částečně promítlo do kapitoly 4.2 (Vize a cíle), kde jsou definovány globální a strategické cíle. Globální cíl je definován takto (MV 2007, s. 57): „Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.“ K tomu doporučuji srovnat cíl veřejné správy definovaný autorem této kapitoly (Půček, 2005): „Cílem veřejné správy je zvyšovat kvalitu života občanů při respektování zásad udržitelného rozvoje a současně zvyšovat výkonnost a kvalitu úřadem poskytovaných veřejných služeb.“ Jednotlivé cíle jsou dále rozpracovány specifickými cíli (viz následující tabulka).

Tab. č. 10: Cíle a indikátory Smart Administration

Globální cíl			Indikátor
Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů			Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb, měřená sociologickým šetřením
č.	strat. cíl	specifický cíl	indikátor
1.	Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik	Racionalizovat admin. procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, min. byrokratické prvky uvnitř vef. správy (organizační reengineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend, re-designing kompetencí a funkcí). Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení.	Výstup: Počet analyzovaných agend/institucí. Dopad: Počet zrušených/přesunutých agend, institucí a funkčních míst. Výstup: Existence jednotné metodologie pro tvorbu strateg. dok. na úrovni státní správy; existence kapacit pro zajištění tvorby a implem. strategií na úrovni státní správy. Dopad: Procento veřejných rozpočtů alokovaných na základě přijatých strategií.
2.	Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácnosti i zahraniční investory	Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci. Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace.	Výstup: Počet analyzovaných předpisů. Dopad: Počet zrušených předpisů; snížení celkové regulatorní a administrativní zátěže; procentuální podíl využití alternativních prostředků regulace. Dopad: Počet zrušených / přesunutých agend, institucí a funkčních míst. Výstup: Existence legislativního softwaru, existence pozitivně závazného registru existujících regulací s dálkovým přístupem. Dopad: Procentuální podíl provedených RIA na celkovém počtu předložených právních předpisů. Procentuální podíl provedených konzultací na celkovém počtu předložených právních předpisů.

Globální cíl		Indikátor
3.	Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy. Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci, a zároveň aby byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům v těchto registrech. Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy. Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku. Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí. Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů.	Výstup: Počet zavedených nástrojů kvality, Počet úřadů se zavedenými systémy kvality Dopad: Snížení nákladů na chod úřadů, zvýšení spokojenosti klientů úřadu. Výstup: Existence jednotné metodologie pro tvorbu strateg. dok. na úrovni státní správy; existence kapacit pro zajištění tvorby a impl. strategii na úrovni státní správy. Dopad: Procento veřejných rozpočtů alokovaných na základě přijatých strategií. Výstup: Vytvoření pravidel komunikace mezi ústř. správními úřady; zpracování komunikační mapy mezi ústř. správními úřady a územní samosprávou; vybudování komunikační infrastruktury pro metodickou pomoc. Dopad: Snížení počtu stížností ze strany krajů a obcí; zrychlení výměny informací mezi různými úrovněmi veřejné správy; počet odstraněných duplicit v komunikaci mezi úřady; % využívání internetu při komunikaci. Výstup: - Dopad: - Výstup: počet podpořených projektů. Dopad: Měření CPI Výstup: Počet realizovaných projektů. Dopad: Snížení nákladů na chod daňové a celní správy a zvýšení efektivity výběru daní a cel.
4.	Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu. Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup ke službám prostřednictvím internetu, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřej. správě, zrovnoprávní formu listinnou a formu elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních a komunikačních technologií. Vybudovat síť kontaktních míst, univerzální místa pro fyzické a právnické osoby, kde bude možné z jednoho místa činit veškeré podání vůči orgánům veřej. správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena. Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti. Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů.	Výstup: Počet služeb dostupných přes internet. Dopad: Procento veřejnosti využívající tyto služby. Výstup: Počet zřízených kontaktních míst; počet agend dostupných přes tato místa. Dopad: Procento veřejnosti využívající kontaktní místa. Výstup: Existence systému pro sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřej. služeb, počet úřadů, které sledují kvalitu poskytovaných veřej. služeb. Dopad: Míra zvýšení spokojenosti klientů veřejných služeb. Výstup: Procento služeb, u nichž existuje volba poskytovatele. Dopad: Procento služeb poskytovaných soukromým sektorem..
5.	Zkvalitnit činnost justice Zavést systém elektronické justice včetně dokončení všehnávažných projektů vedoucích k zefektivnění práce a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností.	Výstup: Počet realizovaných projektů. Dopad: Zkrácení průměrné délky soudního řízení.

Za velký klad strategie lze považovat skutečnost, že byly stanoveny indikátory výstupu a dopadu (zajištění měřitelnosti). Počet indikátorů je poměrně rozsáhlý. Není také jasné, kdy bude považováno naplňování strategie za úspěšné. Nejsou jasné výchozí hodnoty indikátorů. Srovnáme-li soubor indikátorů strategie s indikátory Smart Administration v NSRR a operačních programech OP LZZ a IOP (operační programy mají být nástrojem strategie), dojdeme k závěru, že indikátory na sebe ne zcela navazují. Bude tedy nutné provést zjednodušení, nebo alespoň harmonizaci souborů indikátorů.

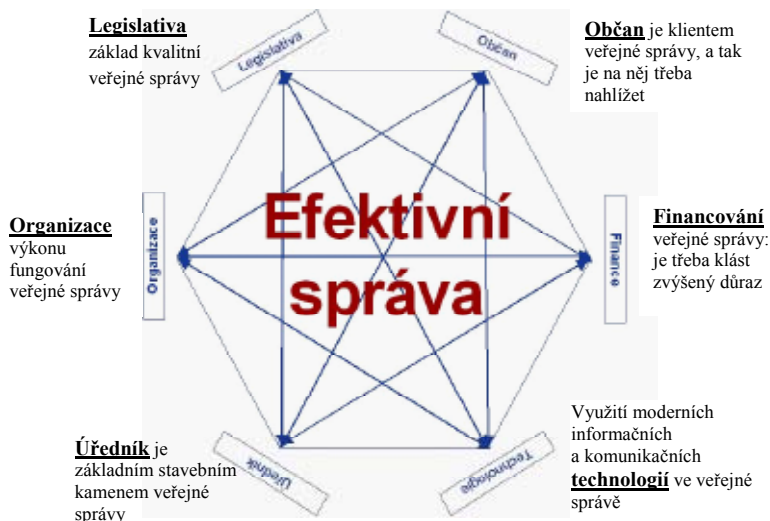
4.1.4. Popis a hodnocení strategie – analýza

Za analytickou (druhou) část strategie lze považovat kapitolu 3 – Analýza, která popisuje stávající strukturu a podobu veřejné správy, její problémová místa, a posuzuje výkonnost veřejné správy. Zahrnuje i mezinárodní srovnání. S ohledem na rozsah příspěvku nebyla analýza detailněji hodnocena.

4.1.5. Popis a hodnocení strategie – hexagon veřejné správy

Nejcennější částí strategie je její **třetí část** (kapitola strategie 4.1), která zahrnuje návrh principu fungování efektivní veřejné správy a přátelských veřejných služeb. Princip je zobrazen pomocí modelu – Hexagonu veřejné správy. Hexagon má 6 vrcholů, neboli klíčových oblastí fungování veřejné správy: legislativa, organizace, občan, úředník, technologie, finance.

Obr. č. 7: Hexagon veřejné správy



Pramen: MV(2007, s. 56, upraveno)

Popis jednotlivých oblastí Hexagonu je uveden v následující tabulce, která byla zpracována na základě textu strategie.

Tab. č. 11: Popis vrcholů hexagonu Smart Administration

Vrchol	Popis oblasti fungování
Občan je klientem veřejné správy, a tak je na něj třeba nahlížet	Je nejdůležitějším prvkem hexagonu. Je nutné mu co možná nejvíce usnadnit styk s úřady a co možná nejméně znepříjemňovat život nadbytečnou regulací. Zároveň je třeba veřejnou správu v maximální možné míře pro občana zpřehlednit, učinit ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejich rozhodnutích a kontrolovat její fungování.
Legislativa = základ kvalitní veřejné správy	Je to hlavní nástroj, který vláda používá k ochraně základních společenských hodnot a k ovlivňování chování občanů či právnických osob. Měla by ovšem být přijímána jen v případech, kdy je to nezbytně nutné, aby nezpůsobovala zbytečnou byrokratickou zátěž, zároveň by měla být co nejjednodušší a nejsrozumitelnější.
Financování veřejné správy: je třeba klást zvýšený důraz	Systému rozpočtování, způsobu alokace zdrojů na jednotlivé aktivity v rámci veřejné správy a provázání rozpočtů se strategickými prioritami vlády/ministerstev/zastupitelstev je proto třeba věnovat významnou pozornost. Veškeré agendy v rámci veřejné správy je třeba přezkoumávat z hlediska nákladové efektivity.
Organizace výkonu fungování veřejné správy	Vždy je třeba hledat rovnováhu mezi maximálním přiblížením výkonu veřejné správy k občanovi a efektivním vynakládáním veřejných prostředků. Zároveň je důležité, aby bylo možné co největší množství agendy vyřídit na jednom kontaktním místě – zásada „obíhají informace, nikoliv občan“. Organizace výkonu veřejné správy však neznamená pouze nalezení správného místa – tedy na jaké úrovni bude daná agenda vykonávána – ale také způsob, jakým je vykonávána. Důležitou roli zde hraje úroveň řízení, metody řízení kvality, sledování výkonnosti a efektivnosti vynakládanych prostředků a sledování spokojenosti „zákazníků“.
Využití moderních informačních a komunikačních technologií (ICT) ve veřejné správě.	Prostřednictvím využití ICT je nutné odstranit nadbytečné „papírování“, ulehčit styk občana s veřejnou správou, ale také komunikaci uvnitř veřejné správy. ICT je ovšem nutno vnímat pouze jako nástroj změn, nikoliv cíl sám o sobě. Při jejich zavádění se pak často stává, že administrativní zátěž je přesunuta z jednoho subjektu (občan) na subjekt jiný (úřad), cílem by ale měla být spíše minimalizace celkové zátěže pro všechny zúčastněné strany.
Úředník je základním stavebním kamenem veřejné správy.	Není podstatné, zda jde o úředníka ministerstva nebo úředníka vykonávajícího státní správu v přenesené působnosti na kraji či obci. Na úředníky by mělo být nahlíženo všude stejně, musí být vyžadována vysoká kvalita jejich výkonu a průběžné vzdělávání. Obzvláště velký důraz je třeba klást na kvalitu řízení na všech úrovních.

Pramen: Půček (2009b) ze zdrojů MV (2007)

4.1.6. Popis a hodnocení strategie – Závěrečná část strategie

Závěrečná část dokumentu je věnována implementaci a řízení strategie. Přílohu strategie tvoří seznam záměrů strategických projektů směřujících k naplňování strategie, který byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 14. května 2008 č. 536. Projekty uvedené v příloze strategie se budou (po rozpracování a následném nastavení harmonogramu realizace) ucházet o finanční podporu ze Strukturálních fondů Evropské unie. Konkrétně jde o Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZ) a Integrovaný operační program (IOP). Oba programy (respektive priority zaměřené na Smart Administration v rámci těchto programů) jsou vnímány jako nástroje k dosažení cílů strategie. Koordinaci mezi oběma programy zajišťuje Grémium náměstků pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu. Realizaci zajišťuje Odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra ČR, který je zprostředkujícím subjektem pro oba výše uvedené programy.

4.2. Pojetí Smart Administration v Národním strategickém referenčním rámci

4.2.1. Globální a strategické cíle NSRR

Globálním cílem kohezní politiky EU uplatňované prostřednictvím Národního strategického referenčního rámce ČR (dále NSRR) je: „přeměna socioekonomického prostředí ČR v souladu s principy udržitelného rozvoje tak, aby ČR byla přitažlivým místem pro realizaci investic, práci a život obyvatel. Prostřednictvím trvalého posilování konkurenceschopnosti bude dosahováno udržitelného růstu s cílem dosáhnout hospodářské úrovně EU-25. ČR bude usilovat o růst zaměstnanosti a o vyvážený a harmonický rozvoj regionů, který povede ke zvyšování úrovně kvality života obyvatelstva.“ (NSRR, s. 36.)

Na globální cíl navazují čtyři strategické cíle:

Strategický cíl 1:

Konkurenceschopná česká ekonomika: Jde o „posilování konkurenceschopnosti podnikatelského sektoru zvyšováním jeho produktivity a urychlením udržitelného hospodářského růstu, založené na systematicky rozvíjeném inovačním potenciálu silné a progresivně strukturované české ekonomiky generující robustní a udržitelný ekonomický růst“ (NSRR, s. 38).

Strategický cíl 2:

Otevřená, flexibilní a soudržná společnost: Jde o „vytvoření moderní občanské společnosti otevřené vnějším příležitostem, společnosti, která je schopna reagovat na tyto impulsy. Cílem je podpořit rozvoj vnitřně různorodé, sociálně citlivé a soudržné společnosti a přispět ke zvyšování kvality života obyvatel, vytvořit moderní vzdělávací systém, který by přispěl k rozvoji znalostní ekonomiky a stal se zdrojem efektivity a flexibility trhu práce, což vyústí ve vytvoření silné schopnosti ekonomiky vytvářet nová a kvalitní pracovní místa“ (NSRR, s. 43). V rámci tohoto cíle je prioritou Smart Administration.

Strategický cíl 3:

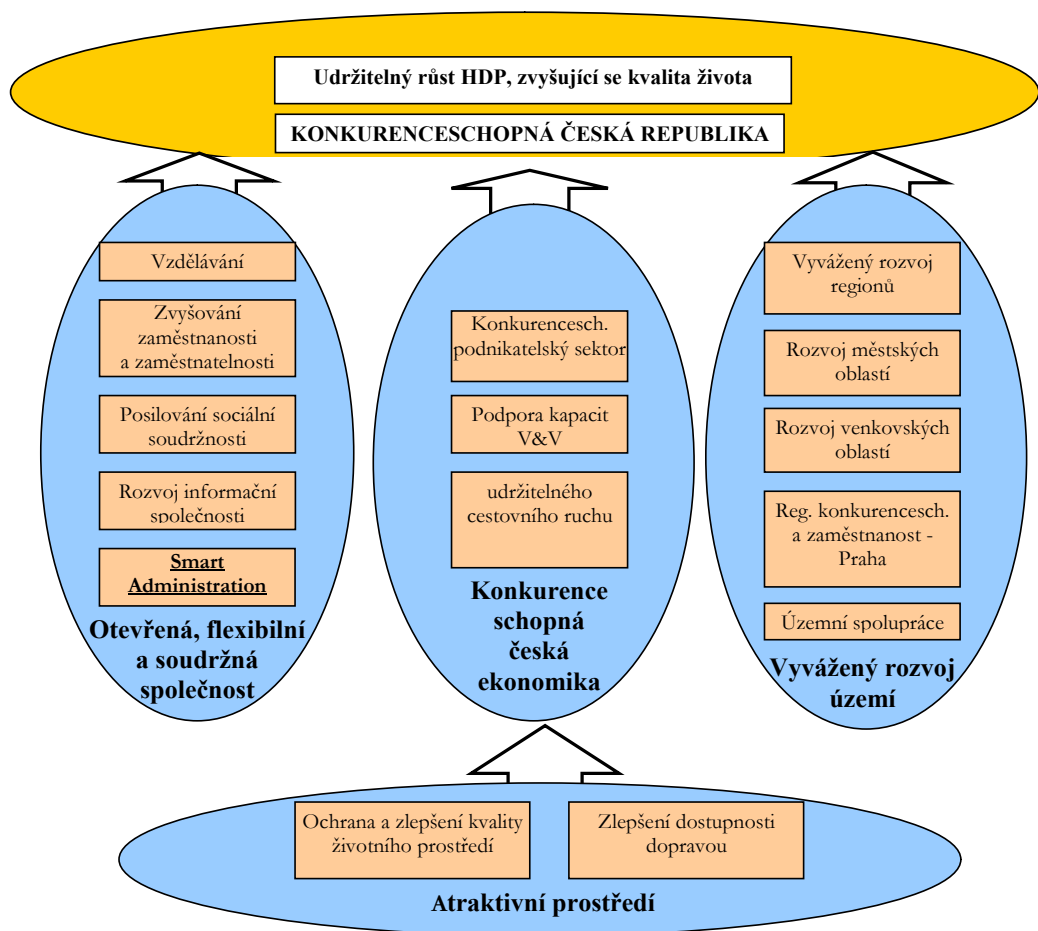
Atraktivní prostředí: Jde o „zajištění kvalitní fyzické základny pro hospodářský a sociální rozvoj prostřednictvím investic do zlepšení kvality životního prostředí a dostupnosti dopravních sítí“ (NSRR, s. 53).

Strategický cíl 4:

Vyvážený rozvoj území: Jde o „vyvážený a harmonický rozvoj celého území ČR, dosažený prostřednictvím zmírňování disparit mezi regiony i uvnitř regionů. Bude posílen ekonomický růst a růst zaměstnanosti využitím přírodních, ekonomických a sociokulturních odlišností regionů a jejich diferencovaného vnitřního potenciálu. Zároveň bude posílena územní a sociální soudržnost respektováním variability prostorových struktur (sídelní struktura, hierarchie měst, typy venkovských oblastí)“ (NSRR, s. 57).

Zobrazení cílů a priorit NSRR a jejich vazeb nabízí následující obrázek.

Obr. č. 8: Systém cílů a priorit NSRR



LEGENDA

Globální cíl

Strategický cíl

Priorita

Pramen: NSRR (2007, s. 121)

4.2.2. Priorita Smart Administration v rámci NSRR

V NSRR jsou definovány zejména tyto klíčové problémy veřejné správy: (1) absence systému efektivního řízení a hodnocení kvality veřejné správy; (2) málo rozvinutý systém péče o lidské zdroje; (3) omezený stupeň elektronizace veřejné správy; (4) nedostatečné využívání inovativních přístupů vedoucích k zajištění dostupnosti, kvality a transparentnosti veřejných služeb, (4) velkým, relativně samostatným problémem, je

i pomalé fungování soudního systému a problémy s vynutitelností práva, (5) nedostatek adekvátních dat a územně analytických podkladů pro kvalitní rozhodování (o území).

Jednou z priorit strategického cíle NSRR „Otevřená, flexibilní a soudržná společnost“ je priorita Smart Administration, která je zaměřena na reformu veřejné správy. Cílem reformy veřejné správy je prostřednictvím zkvalitnění a profesionalizace lidských zdrojů, modernizace metod a nástrojů řízení a využíváním moderních technologií zefektivnit veřejnou správu a veřejné služby a tím podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

Priorita Smart Administration je zaměřena zejména na: (1) zkvalitnění tvorby a implementace politik; (2) zjednodušení a zlepšení regulatorního prostředí a vytvoření atraktivního prostředí pro podnikatele a investory; (3) zefektivnění činnosti veřejných institucí (úřadů), snížení finančních nároků na chod administrativy, zajištění transparentního výkonu veřejné správy; (4) zkvalitnění justice; (5) přiblížení veřejných služeb občanovi, zajištění jejich dostupnosti a kvality.

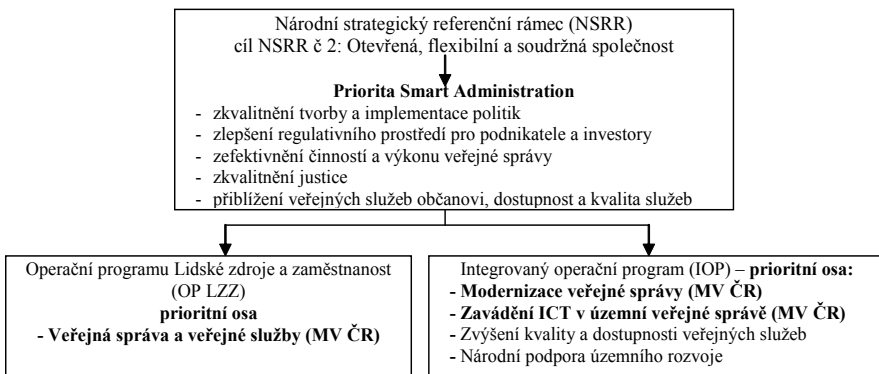
Odpovědnost za realizaci reformy veřejné správy v ČR a její modernizaci je delegována na Ministerstvo vnitra ČR, které je zprostředkujícím subjektem IOP a OP LZZ.

4.3. Promítnutí Smart Administration do IOP a OP LZZ

4.3.1. Operační programy IOP a LZZ jako nástroj k naplňování Smart Administration

Na NSRR v oblasti Smart Administration navazují dva operační programy (viz následující obrázek). Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ), financovaný z Evropského sociálního fondu (ESF), a Integrovaný operační program (IOP), financovaný z Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF).

Obr. č. 9: Priorita Smart Administration a její promítnutí do operačních programů



Pramen: autoři

Pro realizaci Smart Administration jsou nejdůležitější prioritní osy Veřejná správa a veřejné služby (OP LZZ), Modernizace veřejné správy a Zavádění ICT v územní veřejné správě (IOP). U všech těchto 3 os je zprostředkujícím subjektem Ministerstvo vnitra ČR. V rámci IOP budou mít dopad na modernizaci veřejné správy také osy Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb (jde o sociální a zdravotní služby) a Národní podpora územního rozvoje (intervence Modernizace a rozvoj systémů tvorby územních politik).

Koordinace (a zejména koncepce) mezi oběma programy je zajištěna „Grémiem náměstků pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu“, jehož členy jsou náměstci ministrů a další vysocí představitelé orgánů státní správy a místní samosprávy.

4.3.2. Integrovaný operační program (IOP)

V IOP je zahrnuta podpora několika tematických oblastí, jejichž společným jmenovatelem je posílení veřejné správy a veřejných služeb zejména prostřednictvím rozvoje informační a sociální infrastruktury. **Globálním cílem** IOP je zefektivnění procesů a činností veřejné správy, veřejných služeb a územního rozvoje, a to prostřednictvím modernizace technického zázemí jako předpokladu pro vytvoření moderní občanské společnosti a zvýšení konkurenceschopnosti regionů a ČR jako celku.

Řídícím orgánem IOP je Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). Ministerstvo vnitra ČR je zprostředkujícím orgánem pro prioritní osu Modernizace veřejné správy, Zavádění ICT v územní veřejné správě, a dále pro oblast intervence 3.4. (Služby v oblasti bezpečnosti, prevence a řešení rizik). Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR přísluší osa Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb (pro oblast intervence 3.1. Služby v oblasti sociální integrace a 3.3. Služby v oblasti zaměstnanosti). Ministerstvo zdravotnictví ČR má na starost oblast intervence 3.2. (Služby v oblasti veřejného zdraví). Prostředky dle os uvádí následující tabulka.

Tab. č. 12: Jednotlivé prioritní osy IOP

Číslo	Název prioritní osy	Prostředky IOP		Zprostředkující orgán
		v mil. €	v %	
1	Modernizace veřejné správy (Konvergence, Praha)	334,5	21,1	MV ČR
2	Zavádění ICT v územní veřejné správě (Konvergence)	170,8	10,8	MV ČR
3	Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb	545,1	34,4	MPSV ČR, MZd ČR, MV ČR
4	Národní podpora cestovního ruchu (Koncert, Praha)	65,3	4,2	CRR ČR
5	Národní podpora územního rozvoje	420,9	26,6	MK ČR, CRR ČR
6	Technická pomoc (Konvergence, Praha)	45,8	2,9	CRR ČR
	Celkem IOP	1 582,4	100	

Pramen: autoři

V rámci IOP je využit nástroj Integrovaný plán rozvoje měst (IPRM) pro oblast bydlení. Tento nástroj je doporučovaný jako klíčový nástroj pro rozvoj měst v Lipské chartě. Více o IPRM v kapitole 6.

4.3.3. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ)

Globálním cílem OP LZZ je zvýšit zaměstnatelnost a zaměstnanost lidí v České republice na úroveň průměru 15 nejlepších zemí EU. Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, m. j. prostřednictvím dalšího vzdělávání, zlepšení přístupu k zaměstnání a prevence nezaměstnanosti, posílení integrace osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených, posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy a veřejných služeb a zintenzivnění mezinárodní spolupráce v oblasti lidských zdrojů a zaměstnanosti.

Řídícím orgánem OP LZZ je Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV). Zprostředkujícím orgánem pro prioritní osu Veřejná správa a veřejné služby je Ministerstvo vnitra ČR (viz následující tabulka).

Tab. č. 13: Jednotlivé prioritní osy OP LZZ

Číslo	Název prioritní osy	Prostředky OP		Zprostředkující orgán
		v mil. €	v %	
1	Adaptabilita	525,4	28,6	MPSV ČR, MPO
2	Aktivní politiky trhu práce (Konvergence, Praha)	605,8	33,0	MPSV ČR
3	Sociální integrace a rovné příležitosti	398,6	21,7	MPSV ČR
4	Veřejná správa a veřejné služby (Konvergence, Praha)	195,1	10,6	MV ČR, MPSV ČR
5	Mezinárodní spolupráce (Konvergence, Praha)	39,0	2,1	MPSV ČR
6	Technická pomoc (Konvergence, Praha)	73,5	4,0	MPSV ČR
	Celkem	1 837,4	100	

Pramen: autoři

4.3.4. Prostředky pro Smart Administration

Česká republika může v období 2007 – 2013 využít celkem 26,69 miliardy € ze zdrojů kohezní politiky. Celkové prostředky určené pro IOP činí 1 582,4 mil. €, což je 6,04 % všech prostředků určených pro ČR v rámci kohezní politiky (viz tabulka v kap. 2.1.5). Prostředky v IOP určené přímo pro Smart Administration jsou v prioritních osách Modernizace veřejné správy a Zavádění ICT v územní veřejné správě a celkem činí 505,3 mil. €, což představuje 1,89 % ze všech prostředků na kohezní politiku.

Celkové prostředky určené pro OP LZZ činí 1 837,4 mil. €, což činí 6,9 % všech prostředků určených pro ČR. Prostředky v OP LZZ určené pro Smart Administration jsou v prioritní ose Veřejná správa a veřejné služby a činí 195,1 mil. €, což představuje 0,73 % ze všech prostředků na kohezní politiku.

Sečteme-li prostředky IOP a OP LZZ určené přímo pro Smart Administration, dojdeme k číslu 700,4 mil. €, což představuje 2,62 % ze všech prostředků na kohezní politiku. Přičteme-li i navazující osy (viz následující tabulka), dojdeme k číslu € 1 261 mil., což činí 4,71 % všech prostředků určených pro ČR v rámci kohezní politiky.

Tab. č. 14: Prostředky pro Smart Administration z kohezní politiky

OP	Název prioritní osy	Prostředky Smart Administration		% ze všech prostředků na kohezní politiku	Zprostředkující orgán
		v mil. €	v %		
LZZ	Veřejná správa a veřejné služby	195,1	15,5	0,73	MV ČR
IOP	Modernizace veřejné správy (Konvergence, Praha)	334,5	26,6	1,25	MV ČR
IOP	Zavádění ICT v územní veřejné správě (Konv.)	170,8	13,5	0,64	MV ČR
	Celkem přímo Smart Administration	700,4	55,6	2,62	
IOP	Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb, intervence Služby v oblasti sociální integrace (3.1)	79,2	6,3	0,29	MPSV ČR
IOP	Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb, intervence Služby v oblasti veřejného zdraví (3.2)	248,5	19,7	0,93	MZd ČR
IOP	Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb, intervence Služby v oblasti zaměstnanosti (3.3)	46,6	3,7	0,17	MPSV ČR
IOP	Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb, intervence Služby bezpečnosti, prevence, rizik (3.4)	170,8	13,5	0,64	MV ČR
IOP	Národní podpora územního rozvoje, intervence Modernizace systémů tvorby územních politik (5.3)	15,5	1,2	0,06	CRR ČR
	Celkem vč. navazujících os	1 837,4	100	4,71	

Pramen: autoři

Ve vládní „Strategii realizace Smart Administration v období 2007 – 2015“ se počítá s tím, že jen část prostředků potřebných pro modernizaci veřejné správy bude získána ze zdrojů kohezní politiky EU. Ostatní prostředky budou hrazeny ze státního rozpočtu a rozpočtů územních celků.

5. Principy řízení a model „dělat správné věci správně“

5.1. Řízení organizací veřejného sektoru v ČR

Jak již bylo uvedeno v minulých kapitolách, na Smart Administration se můžeme dívat z hlediska jejího uplatnění

(1) při rozvoji území, tedy při rozvojových (nových) aktivitách probíhajících na daném území. Ty jsou obvykle zajišťovány pomocí nástrojů rozvoje území – finanční nástroje (soukromé, veřejné prostředky, partnerství veřejného a soukromého sektoru), strategické dokumenty (nástroje), institucionální a metodické nástroje. Nástrojům rozvoje území se věnuje kapitola 6. Z hlediska členění rozpočtu jde zejména o investiční prostředky a případně neinvestiční prostředky, potřebné k zabezpečení rozvoje (např. financování institucí zabývajících se rozvojem – u fondů EU jde o náklady řídicích orgánů financovaných z tzv. technické pomoci). Jde zde tedy o odpověď na klíčovou otázku ve veřejné správě: „Kolik prostředků máme na rozvoj?“ (na kterékoli úrovni – tedy státu, kraje i obce),

(2) při řádné správě, tedy při řádném provádění běžných činností veřejné správy včetně veřejných služeb. Z hlediska rozpočtu jde tedy převážně o neinvestiční prostředky (například na veřejnou službu), případně investiční prostředky (k zajištění obnovy majetku potřebného k provádění veřejné služby). Jde tedy o otázku: „Kolik nás stojí výkon veřejné správy či veřejných služeb ve stávajícím rozsahu?“

Začít řídit a pak inovovat – tato jednoduchá doporučení Petra Druckera (Drucker, 2004) je možné vzít jako základ pro modernizaci veřejné správy, tedy i pro „chytrou“ veřejnou správu (Smart Administration).

K základním funkcím řízení (managementu) ve veřejném sektoru patří: (1) **plánování**, které stanovuje vize, strategické i operativní plány, cíle a cílové hodnoty (indikátory). Dále stanovuje termíny a prostředky k dosažení cílů; (2) **organizování** zahrnuje vhodné organizační struktury a procesní postupy, které zajišťují uskutečňování plánu; (3) **vedení a motivování** (angl. directing), které spočívá ve vedení, motivování a podněcování organizace veřejného sektoru k činnosti, jejichž uskutečnění je vymezeno v rámci plánování; (4) **monitorování a kontrola**: s využitím zpětných vazeb jsou činnosti usměrňovány tak, aby cílů (a jejich indikátorů) bylo dosaženo ve stanovených termínech a se stanovenými zdroji (hospodárně, efektivně, účinně).

Co je produktem řízení organizací veřejného sektoru?

Základním produktem (chceme-li, výstupem) řízení státu, krajů, regionů či měst (obcí) je **jejich rozvoj** na straně jedné a **zajištění řádné správy** a veřejných služeb na straně druhé. Ten může být realizován a posuzován mnoha způsoby. Pokud je rozvoj realizován tak, že není prováděn na úkor budoucích generací, jde o udržitelný rozvoj.

Řada organizací veřejného sektoru je zřízena za účelem poskytování konkrétní veřejné služby (například oblast školství, zdravotnictví, sociální oblast atd.). Produktem jejich řízení je poskytnutá veřejná služba, přičemž za veřejné služby jsou považovány služby, které jsou poskytovány ve veřejném zájmu. Veřejné služby jsou vytvořeny, organizovány nebo usměrňovány státem, krajem nebo obcí k zajišťování potřeb veřejnosti. Příklady poskytovatelů veřejných služeb

(zadavatel obec/kraj) jsou uvedeny v příloze č. 1. Při nahlédnutí do této přílohy je zřejmé, že existuje řada variant způsobu poskytování služeb. Najít optimální způsob poskytování služeb je velmi významné rozhodnutí – různé způsoby s sebou nesou rozdílné finanční toky a požadavky na rozpočet.

U některých organizací (například vybraných ústředních správních úřadů) je produktem řízení výstup pro jiný útvar v rámci tohoto úřadu nebo koncový výstup pro jiný subjekt.

Co jsou inovace či inovativní přístupy?

Peter Drucker je přesvědčen, že bez inovací každá existující organizace zkrachuje. Inovace jsou v dnešním turbulentním světě nesmírně důležité. Přitom: „Inovace je změna daného stavu a lze ji aplikovat ve všech směrech lidské aktivity, v ziskovém i neziskovém (veřejném, soukromém) sektoru.“ (Viz Rektořík, 2002, s. 46.)

Inovace při řízení měst lze členit na (viz Rumpel, 2005; Půček, 2006):

(1) institucionálně-organizační inovace, které jsou někdy označovány jako „procesní“, či jen „organizační“ (např. zahraniční koncepty jako new public management, management kvality a výkonnosti, metoda strategického plánování Balanced Scorecard, networking, regionální inovační systémy, „učící se“ města a regiony, marketing města, místní Agenda 21, projekt Zdravé město atd. – jde tedy o změnu přístupu k řízení),

(2) produktové inovace (např. oživení pasáží, nové multifunkční veřejné prostory, nová infrastruktura volného času, či inovace v dopravních systémech měst a regionů, nová infrastruktura podnikání jako průmyslové zóny, inkubátory, vědecko-technologické parky, centra pro transfer technologií atd.),

(3) technicko-technologické inovace (např. geografický informační systém, elektronizace, informatizace atd.),

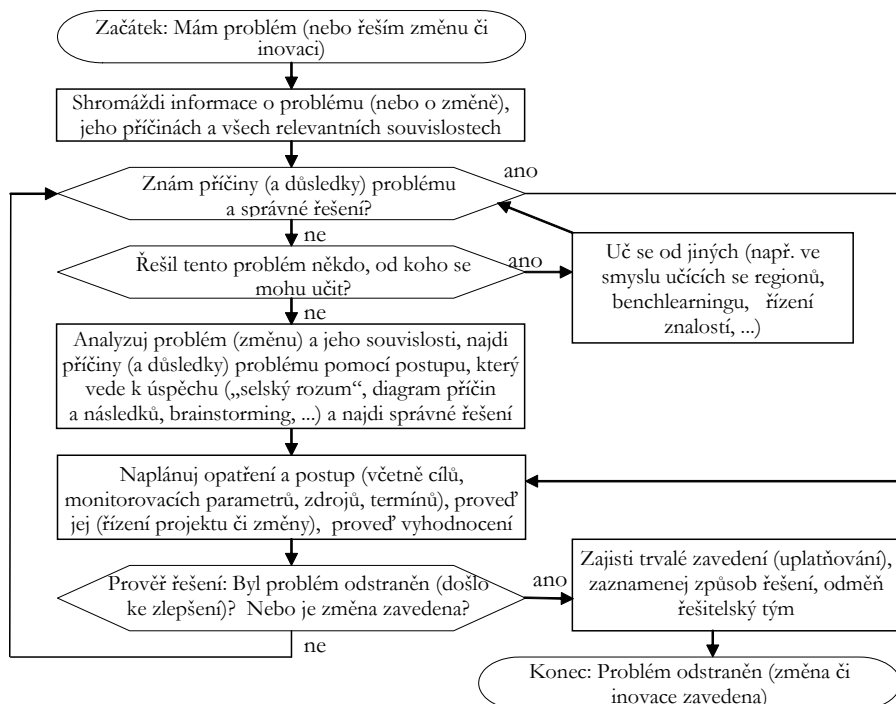
(4) inovace ve finančním řízení (např. PPP, tj. partnerství veřejného a soukromého sektoru při financování realizace projektů ve veřejném zájmu).

Za inovativní jsou v této publikaci považovány ty přístupy, které úspěšně reagují na změny, jako je globalizace, informační společnost, tlak na efektivnost, výkonnost a kvalitu, tlak na kvalitu života, orientace na zákazníka/občana, respektování udržitelného rozvoje a podobně.

Metodický postup řešení problémů a změn

Každý manažer, každý vybudovaný systém řízení se musí umět úspěšně vyrovnávat se vznikajícími problémy a změnami. Následující vývojový diagram stanovuje metodický postup řešení problému nebo řízení změn.

Obr. č. 10: Metodický postup řešení problémů, inovací či změn



Pramen: Půček, Matochová (2007, upraveno)

Při řešení problémů je vždy nutné najít příčiny problémů. Jen tak mohou být opatření skutečně trvale úspěšná. Jedním z vhodných analytických nástrojů pro hledání příčin je diagram příčin a následků (viz kap. 13.). Při řešení problémů a řízení změn se často používá projektové řízení (viz kap. 11) nebo cyklus zlepšování PDCA (viz kap. 8). Učení se od jiných (benchlearningový cyklus, řízení znalostí) je popsáno krátce v metodách kvality (viz kap. 8).

Cíl veřejné správy (cíl organizací veřejného sektoru)

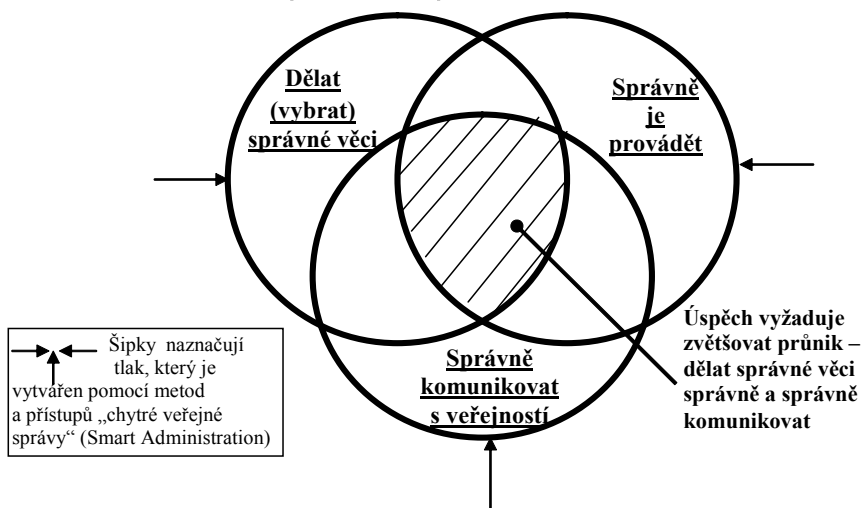
Nejčastěji proklamovanými cíli samospráv jsou cíle zajistit rozvoj svého území nebo zajistit zvyšování kvality života svých občanů. Oba tyto cíle jsou velmi podobné, ne-li totožné: „Rozvoj je proces zlepšování kvality lidského života.“ (Viz WHO, 2000, s. 9.) Zvyšovat kvalitu života však není na této planetě možné neomezeně. Existují limity, které slušní političtí představitelé respektují. Ty byly definovány na konferenci OSN v roce 1992 jako zásady udržitelného rozvoje. Cílem veřejné správy je zvyšovat kvalitu života občanů při respektování zásad udržitelného rozvoje a současně zvyšovat výkonnost a kvalitu poskytovaných veřejných služeb (Půček, 2005).

5.2. Klíč ke Smart Administration: Model „dělat správné věci správně“

5.2.1. Popis modelu

Klíčem k moderní, efektivní a výkonné veřejné správě, a tedy ke Smart Administration při rozvoji území, ale také při jeho správě, a to na místní, regionální i státní úrovni, je: (1) vybrat a prosadit „správné věci“, tedy správné investice, aktivity, opatření, legislativu atd., (2) správně je provádět a (3) správně komunikovat s veřejností. Přičemž ve všech těchto třech oblastech je třeba respektovat zásady dobré veřejné správy (good governance), tedy zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, zásadu konání v přiměřené časové lhůtě, zásadu participace, úcty k soukromí a zásadu transparentnosti. Zkráceně to znamená „dělat správné věci správně“ a správně komunikovat s veřejností (viz následující obrázek).

Obr. č. 11: Model „dělat správné věci správně“



Pramen: autoři

Jednotlivé části modelu můžeme popsat takto:

(1) Dělat správné věci – znamená vybrat a prosadit (schválit) nejpotřebnější či nejdůležitější investice, aktivity, veřejné služby, opatření, legislativu atd., a to v optimálním rozsahu. Co je považováno za „správnou věc“, záleží na hodnotovém rámci člověka, na jeho zkušenostech a vzdělání, politické orientaci atd. Například pravicově orientovaný politik může považovat za „správné věci“ jiné aktivity (investice, zákony, ...) než levicový politik, křesťanský politik či stoupenec „zelených“. Samozřejmě ve fázi výběru a schvalování „správných věcí“ je nezbytné zapojení veřejnosti.

Na místní (a částečně i na krajské) úrovni bývá dohoda o tom, co jsou „správné věci“, snadnější: tedy například u města dohoda o (a) rozsahu investic (například do vybavenosti sídlišť, chodníků či místních komunikací, sportovních zařízení, majetku města atd.), (b) míře podpory a rozsahu poskytovaných veřejných služeb v komunální oblasti (svoz odpadu, čistota města atd.), v oblasti školství, kultury a sportu, v oblasti bezpečnosti a prevence kriminality, v sociální oblasti atd.

Výběr „správných věcí“ také závisí na mnoha limitujících faktorech, například (a) finančních limitech (rozsah zdrojů, které máme k dispozici v daném období), (b) přírodních limitech daného území, územních rezervách a ostatních limitech území (často definovány územním plánem obce či zásadami územního rozvoje kraje), (c) limitech daných platnou legislativou, (d) termínech, časových možnostech či „načasování“, (e) limitech, které jsou dány platnými smlouvami, dalšími závazky a rozhodnutími v minulosti, atd., (f) ostatních omezeních.

(2) Pokud jsou vybrány a schváleny „správné věci“, je nezbytné je **provádět správným způsobem**. Zatímco výběr „správných věcí“ je spíše v odpovědnosti politických představitelů, správné provádění by mělo být činností manažerů a úředníků ve veřejné správě.

Správné provádění je otázkou promyšleného řízení a inovování. Zahrnuje zejména nutnost (a) monitorovat či měřit dosahování „správných věcí“ – tedy cílů a jejich indikátorů, (b) z hlediska samotné činnosti, investice či veřejné služby provádět vše efektivně, výkonně, kvalitně, v přiměřených lhůtách, (c) z finančního hlediska provádět vše hospodárně, efektivně a účinně.

(3) Třetí a stejně důležitou částí modelu je **správná komunikace s veřejností**, a to jak v oblasti výběru a schvalování „správných věcí“, tak v oblasti správného provádění. Z hlediska zapojování veřejnosti a komunikace s ní existuje celá řada možností a standardů, jak postupovat. Na místní úrovni je to například místní Agenda 21, městský (či regionální) marketing, různé techniky šetření názorů veřejnosti včetně šetření spokojenosti atd.

Model „dělat správné věci správně“ je tedy výrazně orientován na dosahování cílů („správných věcí“ – tedy výsledků, kterých chceme dosáhnout) efektivně, hospodárně, účinně, výkonně a kvalitně (tedy „správným způsobem“), a současně na správnou komunikaci s veřejností a dalšími „klíčovými hráči“ (zainteresovanými stranami, aktéry). Princip orientace na výsledky popisuje kapitola 5.3.

5.2.2. Návaznost na Good governance

Takto popsany model „**dělat správné věci správně**“ vychází z principů „**good governance**“ („dobré vládnutí“ případně „správné vládnutí“ nebo „správné řízení“ – viz kapitola 3.1.3). Snahou veřejné správy je naučit se dělat správné věci (zvyšování kvality života při respektování udržitelného rozvoje) správným způsobem (kvalitně, efektivně a včas). „Vládnutí je mechanismus pro realizaci komunálních řešení, způsob poskytování služeb, které přináší výhody všem občanům.“ (Viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006, s. 4.)

V Metodice pro uplatňování místní Agendy 21 je za správné řízení (Good governance) charakterizováno takto (viz Reitschmiedová, Švec, Rynda, Třebický, 2003, s. 8): „Správné řízení je založeno na otevřenosti, zodpovědnosti a efektivnosti

institucí a účasti veřejnosti na rozhodovacích a dalších procesech. Správné řízení – znamená transparentnost, zodpovědnost, bezúhonnost, vhodný management, efektivní a dostupné služby, závazek k partnerství a neustálý rozvoj institucí veřejné správy. Přijímané strategie by měly mít jasnou spojitost s konkrétními aktivitami úřadů. Jinými slovy: státy, regiony či města, jejichž politická a institucionální správa nevykazuje pět základních rysů správného řízení, nemohou dosáhnout regionálního rozvoje. Správné řízení má pět základních rysů: (1) otevřenost, (2) zapojení veřejnosti do rozhodování, (3) zodpovědnost, (4) efektivnost, (5) spojitost strategií a konkrétních aktivit. Správné řízení věcí veřejných by mělo respektovat základní principy udržitelného rozvoje.”

Obdobné principy můžeme nalézt v novém stylu řízení veřejného sektoru – **New public management**. Jde o modernizaci a změnu pravidel chování veřejného sektoru. K tomu má pomoci přenášení pozitivních zkušeností z managementu privátních institucí a zvýšený důraz na efektivnost. V podmínkách ČR je uplatňování těchto přístupů stále ještě možno považovat za inovativní. „Dnešní prostředí vyžaduje instituce, které jsou pružné a adaptibilní, poskytují vysoce kvalitní služby a z každé koruny dokáží dostat co největší užitek. Vyžaduje instituce, které reagují na požadavky a potřeby svých zákazníků, nabízejí nestandardizované služby, které vedou ne prostřednictvím příkazů, ale prostřednictvím přesvědčování a motivace, které dávají zaměstnancům pocit smysluplnosti jejich činnosti a podílu na jejím řízení. Potřebuje instituce, které občanům pouze neslouží, ale dávají jim možnost ovlivňovat činnost veřejného sektoru.” (Viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006, s. 6.) K tomu všemu může pomoci uplatňování metod a přístupů popsanych v této publikaci.

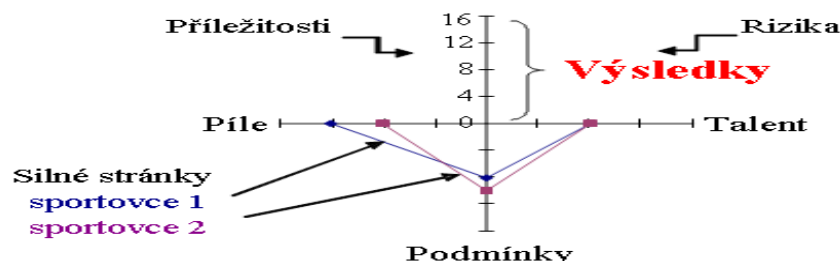
5.3. Orientace na výsledky – „dělat správné věci správně“

5.3.1. Trojúhelník sportovce

Součástí modelu „dělat správné věci správně“, který byl popsán v předchozím textu, je orientace na dosahování cílů (tedy správných věcí prováděných správně, a současně sdílen v komunikaci s veřejností). Princip orientace na výsledky je popsán pomocí „trojúhelníku sportovce“ – je tedy inspirován předpoklady pro výkonnost sportovců.

Ve sportu se používá známá poučka, že výkonnost sportovce lze přirovnat k ploše geometrického trojúhelníku, jehož třemi stranami jsou talent, podmínky a tréninková píle. To ukazuje následující obrázek.

Obr. č. 12 : Trojúhelník předpokladů výkonnosti sportovce



Pramen: Půček, (2005, s. 19)

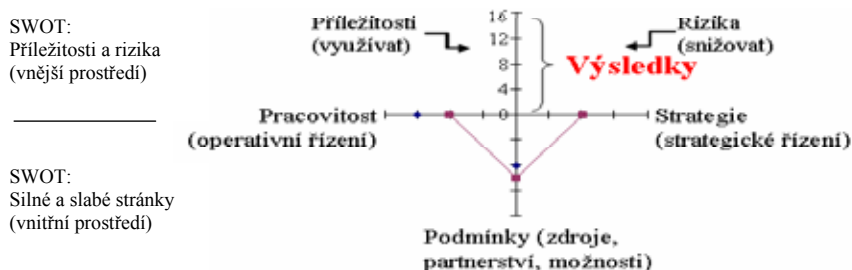
Trojúhelník sportovce zahrnuje silné a slabé stránky (vnitřní faktory úspěchu) z hlediska tří kategorií: píle – podmínky – talent. Čím je plocha trojúhelníku větší, tím má sportovec předpoklady dosahovat lepších výsledků.

K dosahování dobrých výsledků jen toto nestačí. Sportovec, i kdyby byl sebe pilnější, s obrovským talentem a výbornými podmínkami, pokud by si zlomil zápěstí či třeba roztříštil kyčelní kloub, nemohl by dosahovat žádných výsledků. Znamenalo by to, že se realizovalo riziko. Naopak, když má štěstí, jeho výsledky jsou lepší – došlo k využití příležitostí. Na trojúhelníku sportovce je velmi snadné pochopit SWOT analýzu (analýza silných a slabých stránek, příležitostí a rizik).

5.3.2. Co z toho lze odvodit pro řízení veřejné správy

Převod trojúhelníku výkonnosti sportovce na úřad je na následujícím obrázku. Pro převod platí: Píle převedeme jako pracovitost (operativní řízení, dělat věci správně), talent jako strategii (dělat správné věci), podmínky zůstanou podmínkami (zdroje, možnosti, ...). Čím je plocha trojúhelníku větší, tím má úřad větší předpoklady dosahovat lepších výsledků. Výsledky jsou však také závislé na schopnosti úřadu využívat příležitosti a minimalizovat rizika. Příležitosti je třeba systematicky využívat. Rizika je třeba systematicky snižovat.

Obr. č. 13: SWOT analýza jinak



Pramen: Půček, (2005, s. 19)

Velkým problémem řady organizací veřejné správy je slabá orientace na dosahování cílů (výsledků). Využívání přístupů Smart Administration má pomoci tuto slabinu odstranit.

5.4. Výzkum v oblasti managementu veřejné správy

5.4.1. WB – Výzkum pro potřeby regionů (Management regionální a místní správy)

Městské a krajské úřady mají se zaváděním moderních metod řízení značné zkušenosti. Mimo jiné k tomu přispěly i projekty výzkumu Ministerstva pro místní rozvoj ČR (dále MMR). Jde o 10 projektů z let 2004 – 2006 uskutečněných v programu WB – Výzkum pro potřeby regionů, v prioritě Management regionální a místní správy (viz následující tabulka). Při zpracování této publikace byla provedena analýza těchto projektů a byly využity výstupy z projektů výzkumu MMR, zejména WB-01-04, WB-02-04, WB-14-04, WB-16-04, WB-11-05 a WB-22-05. Výzkumné zprávy a další výstupy jsou k dispozici na <http://www.mmr-vyzkum.cz/InfoBanka>.

Tab. č. 15: Projekty výzkumu MMR mající vztah k Smart Administration

Číslo	Název projektu výzkumu	Řešitel	Finance (v tis. Kč)
WB 01-04	Zvýšení kvality managementu obcí do 5 tisíc obyvatel	Univerzita Hradec Králové	2.600
WB 02-04	Hodnocení a zvyšování výkonnosti reg. a míst. správ metodami moderního managementu	Západočeská univerzita v Plzni	1.412
WB 04-04	Systém k podpoře rozhodování na úrovni regionálních a místních správ	Výzkumný ústav zem. ekonomiky	3.405
WB 14-04	Řízení regionální a místní správy	DHV CR spol. s r.o.	3.500
WB 16-04	Regionální management jako cesta k udržitelnému rozvoji venkovských regionů	Západočeská univerzita v Plzni	1.800
WB 17-04	Výzkum zavádění managementu rozvoje jako nástroje zvyšování absorpční kapacity a úspor fin. prostředků v mikroregionech	Centrum pro komunitní práci - stř. Morava	1.400
WB 31-04	Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností	Vysoká škola ekonomická v Praze	3.400
WB 10-05	Zvýšení kvality managementu obcí do pěti tisíc obyvatel II.	Univerzita Hradec Králové	1.620
WB 11-05	Management regionální a místní správy	Masarykova univerzita v Brně	1.500
WB 22-05	Marketingový management obcí, měst a regionů	Ostravská univerzita v Ostravě	1.158
Celkem	Program WB - Výzkum potřeby regionů		21.795

Pramen: autoři

Přílohou č. 5 elektronické verze této publikace je charakteristika a hodnocení vybraných projektů výzkumu.

Také Ministerstvo vnitra ČR realizovalo v roce 2005 projekty výzkumu, mající vztah k Smart Administration. Šlo například o projekt „Zdokonalení metodiky CAF“ (řešitelé Půček, Kocourek) a projekt výzkumu v oblasti benchmarkingu. Výstupy z těchto projektů jsou použity zejména v kapitole 8.

5.4.2. Případové studie moderních metod řízení v samosprávách

V posledních pěti letech vnikla celá řada případových studií, které prezentují zkušenosti samospráv s moderními metodami řízení. Autoři publikace se podíleli na řadě z nich, např.:

- o tématu řízení rizik a financí je možné se dočíst v publikaci „Řízení rizik a financí“ (k volnému stažení na http://www.mepco.cz/projekt_vystup3.html),
- téma environmentálního řízení a udržitelného rozvoje je popsáno v publikaci „Udržitelný rozvoj, environmentální řízení a audit“ (http://www.mepco.cz/projekt_vystup5.html),
- Strategické řízení dle Balanced Scorecard, text o modelu zlepšování CAF (samosprávy) (<http://www.npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>),
- Řízení procesů výkonu státní správy (http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/moderniz/vyk_stspr.pdf),
- Měření spokojenosti ve veřejné správě (http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/spokojenost_final.pdf),
- Přístup radnice k šetrnému využívání zdrojů, Přístup radnice k NNO, další texty: http://www.spkp.cz/documents/Setrne_vyuzivani_zdroju.pdf; http://www.spkp.cz/documents/Podpora_neziskoveho_sektoru.pdf

6. Smart Administration při rozvoji území

6.1. Vymezení pojmů v rámci kapitoly

S ohledem na skutečnost, že pojmy, které jsou v kapitole používány, mohou být chápány rozdílně, jsou **v jejím rámci vymezeny takto**:

(1) **Rozvoj území** (respektující zásady udržitelného rozvoje) je soubor a synergie činností, aktivit a investic vykonávaných v daném území všemi aktéry (tedy veřejnou správou, podnikatelským sektorem, neziskovým sektorem), přičemž je usilováno o vyvážený vztah podmínek (1) pro příznivé životní prostředí, (2) pro hospodářský rozvoj a (3) pro soudržnost společenství obyvatel území. Můžeme se setkat také s pojmem prostorový rozvoj.

(2) **Správa území** je soubor činností a aktivit vykonávaných spíše opakovaně v daném území státem, kraji či městy v přenesené i samostatné působnosti dle platné legislativy (tedy výkon státní správy i samosprávy). Při správě mají být respektovány principy dobrého vládnutí (good governance) a „chytré“ veřejné správy (Smart Administration).

(3) **Nástroje rozvoje území** můžeme rozčlenit na finanční nástroje (soukromé, veřejné prostředky, partnerství veřejného a soukromého sektoru), strategické dokumenty (nástroje), institucionální a metodické nástroje. Fondy Evropské unie (financované z kohezní politiky) patří s ohledem na svůj rozsah k důležitým finančním nástrojům rozvoje.

(4) **Strategické plánování** rozvoje území je stejně jako územní plánování jedním ze strategických nástrojů pro správu a rozvoj daného území (státu, kraje, obce). Strategické plánování je proces, ve kterém (1) se hodnotí současná situace území a možné vývojové trendy, (2) stanoví se cíle a indikátory rozvoje území, (3) vypracovává se strategie či plány k dosažení těchto cílů a indikátorů a (4) stanovují se postupy pro monitorování výsledků (evaluace) a přijímání opatření.

(5) **Územní plánování** je stejně jako strategické plánování jedním ze strategických nástrojů pro správu a rozvoj daného území (státu, kraje, obce). Územní plánování je proces, jehož hlavním cílem (dle zákona o územním plánování a stavebním řádu č.183/2006 Sb.) je vytvářet předpoklady (1) pro udržitelný rozvoj území a (2) pro výstavbu. K prosazování cílů a úkolů územního plánování jsou určeny nástroje územního plánování, tedy zejména (a) územně plánovací podklady (územně analytické podklady, územní studie), (b) politika územního rozvoje, (c) územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje kraje, územní plán obce, regulační plán), (d) územní rozhodnutí. Tyto nástroje lze z hlediska nástrojů rozvoje území přiřadit ke strategickým dokumentům.

6.2. Selhání při správě a rozvoji území – příčiny krize

6.2.1. Příčiny krize

V posledních měsících se stále častěji hovoří o krizi – o finanční krizi, o hospodářské krizi, o riziku krize veřejných rozpočtů, o ekologické krizi... Zkoumáme-li krizi z různých úhlů pohledu (nebo z pozice různých vědních oborů), nachá-

zíme příčiny tohoto stavu v oblasti ekonomické, společenské, sociální, politické atd. Složité problémy však vyžadují komplexní (tedy interdisciplinární) přístupy. Stávající globální krize vznikla v USA jako hypoteční krize. Banky zpřísnily přístup k hypotékám, spotřebním úvěrům, a také k provoznímu financování firem. Investoři ztratili důvěru v systém, začali prodávat akcie. Následoval pád akciových trhů a celosvětová finanční krize, tedy nestabilita bank a další komplikace v provozním financování firem. Banky si přestaly navzájem důvěřovat a půjčovat si mezi sebou peníze. Firmy, ale i obyčejní lidé přestali utrácet. Výrazně poklesla spotřeba. Lze tedy mluvit o krizi spotřeby. Firmám po celém světě výrazně poklesly zakázky a to společně s problémy s financováním ze strany bank způsobilo propouštění a bankroty firem. Hospodářský růst států se výrazně zpomalil. Finanční krize se změnila v globální hospodářskou krizi - krizi důvěry. To má pro české hospodářství, které je proexportně orientované, výrazně nepříznivé důsledky. Můžeme mluvit o krizi vnější poptávky – tj. poptávky po našem zboží v zahraničí.

Zhroucení hypotečního trhu bylo jen důsledkem způsobu chování všech aktérů na trhu s hypotékami v USA. To, co bylo výše popsáno, může být označeno jako částečně nepřesné, ale to není tak důležité. Celý popis hovoří o důsledcích a ne o příčinách. Pokud máme nějaký problém skutečně vyřešit, je nutné se zaměřit na příčiny.

Jednou z možných příčin krize je selhání při správě nebo rozvoji daného území. K tomuto selhání může dojít nejen na úrovni globální nebo národní, ale také regionální či místní. (Hák, Rynda, 2001, s. 17; Hušek, Šusta, Půček, 2006 s.11). Je-li tomu tak, máme dostatek nástrojů k řešení této příčiny? Tedy k „neselhávání“ při správě a rozvoji území? Jaké jsou stávající nástroje „rozvoje území“?

Krizí může být celá řada (např. finanční, hospodářská, krize veřejných rozpočtů, ekologická atd.), stejně jako jejich příčin. Za příčinu krize je možné považovat selhání při správě a rozvoji daného území. Také selhání může mít mnoho příčin. Za hlavní příčinu je považována neschopnost řídit správu a rozvoj území.

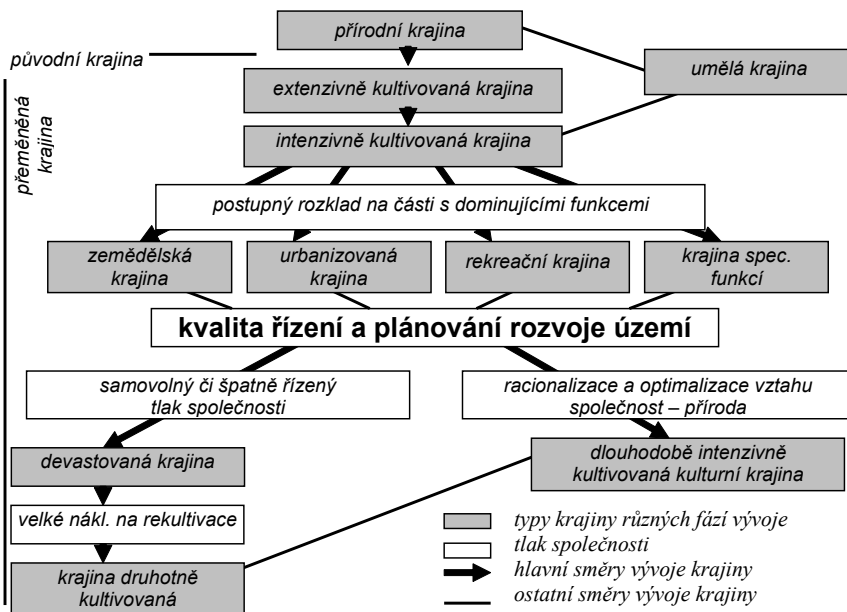
6.2.2. Selhání při řízení vztahu „společnost – příroda“ a „příroda – společnost“

Územní celky jsou odpovědné za rozvoj svého území. Nesou tedy odpovědnost také za řízení vztahu „společnost – příroda“ v daném území. Selhávání v této oblasti se projevuje často jako ekologická krize. Příčinou je neschopnost tento vztah řádně řídit – tedy ve smyslu zásad udržitelného rozvoje (udržitelný rozvoj viz kap. 12).

Je však cílem našich územních celků (krajských a obecních samospráv) respektovat zásady udržitelného rozvoje? Jaké jsou vůbec cíle samospráv a obecně veřejné správy? Mít jasně definovaný cíl je nutnou podmínkou jeho dosažení (např. Goldratt, 2001; Drucker, 2004; Půček, 2006). Stejně tak je nezbytné stanovit soubor ukazatelů, pomocí nichž zjišťujeme, zda se k cíli blížíme či nikoli (např. Moldan, 1996, 2001; Huba, Ira, 2000a, 2000b). Proklamovaným cílem samospráv je jejich rozvoj, často spojený se zvyšováním kvality života občanů (např. Blakely, 1994, s. 67; Rumpel, 2002, s. 1; Borja, Castells, 1997; Půček, Kocourek, 2004, 2005).

Můžeme tak říci, že základním **výstupem řízení měst, krajů či regionů** je jejich rozvoj. Ten může být realizován a posuzován mnoha způsoby. Pokud je rozvoj realizován tak, že není prováděn na úkor budoucích generací, jde o udržitelný rozvoj. Z hlediska udržitelného rozvoje je důležité harmonizovat vztah „společnost – příroda“, respektive „příroda – společnost“. Na následujícím obrázku je zobrazen vývoj přeměny krajiny a význam kvality řízení a plánování rozvoje území.

Obr. č. 14: Význam kvality řízení a plánování pro rozvoj území



Pramen: Bičík, Janský (2004, s. 127)

Přirodní krajina se tak prostřednictvím lidské činnosti mění na umělou krajinu, respektive na kulturní krajinu. Ze schématu vyplývá, že **kvalita řízení a plánování v tomto procesu sehrává klíčovou roli**. Kvalitní plánování a řízení při správě a rozvoji území může bránit selhání, tedy devastaci krajiny, a může vést k vytváření dlouhodobě intenzivně kultivované kulturní krajiny. Pro toto jsou například na úrovni kraje klíčové zásady územního rozvoje a program rozvoje kraje (či jiný obdobný strategický dokument), na úrovni obce územní plán a plán rozvoje obce (strategický plán obce).

V rámci plánování a řízení rozvoje území je nutné věnovat se poznávání, plánování a zejména řízení vztahu „příroda – společnost“ a „společnost – příroda“. Tedy:

(1) dopadu přírodních vlivů na společnost (a člověka), například:

- služby, které nám poskytují k uspokojování lidských potřeb jednotlivé ekosystémy,
- ale také rizika spojená s působením přírodních vlivů, jako jsou povodně, sesuvy atd.

(2) vlivu lidské společnosti na přírodní prostředí (například devastace přírody a krajiny špatným územním plánováním, nešetrností k přírodě, neekonomickým přístupem k energiím, plýtváním všeho druhu, drancováním zdrojů, atd.)

Respektování zásad udržitelného rozvoje se za posledních deset let stává v ČR běžnou praxí aktérů rozvoje území. Někdy je to chování vynucené legislativou (legislativa je v rámci tohoto příspěvku přiřazena ke strategickým dokumentům – nástrojům), či motivováno dotacemi (patří k finančním nástrojům), jindy je to dobrovolné chování. Nástroje rozvoje území (tedy strategické v podobě legislativy, koncepcí a strategií, finanční v podobě fondů EU, národních programů, veřejných i soukromých investic, dále metodické i institucionální – více kapitola 5) toto respektují. Například u strategií se vyžaduje tzv. SEA (strategické posuzování vlivů na životní prostředí) u významných investic EIA (posouzení vlivů na životní prostředí). U budov se vyžadují energetické audity za účelem neplýtvání energiemi, atd.

6.2.3. Selhání při řízení zdrojů

V dnešní době můžeme občas slyšet, že existují pouze dvě možnosti, jak efektivně řešit veřejné finance nebo řešit finanční krizi z pozice státu, tedy (viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006, s. 7): „(1) zvýšit daně nebo (2) omezit náklady, přičemž za jediný způsob omezení nákladů se často považuje omezení poskytovaných služeb.“ Autoři knihy „Znovunalezení vlády“ však vidí cestu k omezování nákladů jinak. Jde o zlepšení systému řízení organizací veřejného sektoru, včetně řádné správy území a promyšleného rozvoje území.

Kvalitní a výkonný systém řízení správy a rozvoje území totiž zabraňuje plýtvání (viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006, s. 7): „**Plýtvání** ve veřejném sektoru je zabudováno přímo do našich byrokracií. Máme zaměstnance, kteří pracují napůl, pokud vůbec. Další tvrdě pracují na úkolech, které by se vůbec neměly dělat, řídí se předpisy, které nikdy neměly být napsány, vyplňují formuláře, které nikdy neměly být vytištěny.“ Osborne a Gaebler tak vystihli jednu z nejdůležitějších příčin plýtvání ve veřejném sektoru – pracuje se na něčem, co vlastně nikdo ve skutečnosti nepotřebuje. Plýtvání je jednou z možných příčin selhání při správě a rozvoji území.

Šetrné nakládání s přírodními zdroji – koncept „přírodní kapitalismus“

„Historie ovlivňování krajinné sféry společností je vlastně historií využívání nebo dokonce poškozování přírodních zdrojů“ (Bičík, Janský, 2004, s. 126). Ve vztahu „příroda – společnost“ nám příroda poskytuje „služby“ – potraviny, dřevo, regulaci podnebí, estetické zážitky atd. Také dochází k záplavám, katastrofám a podobně. Ty mohou být ale také důsledkem chování člověka. A jak se lidé chovají k přírodě? Je-li vztah dobře řízen, je vytvářena relativně harmonizovaná krajina, zdroje jsou užívány uvážlivě atd. Pokud je vztah špatně řízen – krajina je devastována, dochází k drancování zdrojů, plýtvání atd.

Všechny složky krajinné sféry, které člověk potřebuje k uspokojování potřeb, jsou **přírodními zdroji**. Zdroje se dělí na obnovitelné a neobnovitelné. Neobnovitelné se dále dělí na: (1) vyčerpitelné – mohou být vyčerpány a nelze je obnovit (například rudy, uhlí, ropa, minerály atd.), (2) nevyčerpitelné – množství

je takové, že vyčerpání není možné (sluneční záření, vzduch, voda atd.), mohou však být poškozeny a znehodnoceny. Mnoho zdrojů, které člověk využívá, jsou vyčerpatelné. Proto je nutné s nimi šetrně nakládat, což znamená (Bičík, Janský, 2004, s. 126): „....využívat druhotných zdrojů těchto surovin a rozvíjet bezodpadové výrobní technologie. Mimořádně důležité je šetrné hospodaření s tradičními vyčerpatelnými energetickými zdroji – s fosilními palivy (uhlí, ropa, zemní plyn) a zvyšování využití alternativních zdrojů energie, zvláště nevyčerpatelných.“ (Bičík, Janský, 2004, s. 126.) Jako problém současnosti uvádí: „V současné době patří mezi největší problémy ve sféře vzájemného vztahu společnosti a přírody nerealizace strategie trvale udržitelného rozvoje (životu), navrhuující ekologicky šetrné techniky a technologie i ekonomický rozvoj na úrovni kooperace společnosti a přírody.“ Jednou z důležitých oblastí environmentálního řízení je tedy šetrné nakládání se zdroji. Proč je to tak důležité, uvádí Pavel Nováček (1998, s. 47): „Naše planeta je bohatá na zdroje, ale ty jsou zoufale nerovnoměrně a nespravedlivě rozdělovány. Příklad: průměrný Kanadan má pětsetkrát větší energetickou spotřebu než Etiopan. Můžeme namítnout, že v Kanadě je větší zima, ale to není dostatečný argument pro tento nepoměr. Naše spotřeba je oproti etiopské jen dvěstěadesátkrát větší.“

Šetrné nakládání se zdroji, respektive radikální zvýšení produktivity zdrojů, je hlavním tématem konceptu „**přírodního kapitalismu**“, jehož propagátory jsou Hawken, Lovins, Lovinsová (2003, s. 7): „Jádrem této teorie je myšlenka, že ekonomika přesouvá důraz z lidské produktivity na radikální zvýšení produktivity zdrojů. Tento přesun by měl přinést více rodinám práci, která bude mít smysl a užítí je, celému světu lepší životní standard pro ty, kdo jsou potřební, a dramatické omezení dopadu aktivit celého lidstva na životní prostředí.“ To je jistě výzva i pro řádnou správu a rozvoj území. Při správě a rozvoji území je nezbytné usilovat o šetrnější nakládání se zdroji. Pro územní celky je to jistě velká výzva. Paradoxně některá ekologická opatření realizovaná v ČR nebo v EU mohou být sice šetrná k přírodě, ale velmi významně nešetrná ke zdrojům. Jen pomocí znalosti a vyhodnocení potřebných souvislostí (tedy z pozice všech tří pilířů udržitelného rozvoje, nejen z environmentálního hlediska) je možné toto považovat za moudré chování, nebo naopak za naprosté plýtvání.

V podnikatelském sektoru si organizace nemohou plýtvání prakticky dovolit – jinak nepřežijí. Existuje řada výborných metod a postupů ověřených v podnicích (zejména výrobních). Jedním z nich je „štíhlá výroba“ nebo „štíhlé služby“ (metoda Lean), která se začíná v zahraničí uplatňovat i ve veřejné správě. Více viz kapitola 9.

Soběstačné versus plýtvající regiony

Jednou z důležitých otázek dneška je vliv „plýtvání“ na rozvoj regionů. Jde o to, že za každým velkým i malým rozhodnutím ve veřejném sektoru stojí konkrétní lidé. Tato každodenní rozhodování politiků, pracovníků a úředníků buď situaci zlepšují, nebo zhoršují (nesmyslné investice, všechny možné druhy plýtvání atd.).

Naše společnost je orientována na růst. Ten se měří například růstem hrubého domácího produktu (HDP), a to i na úrovni regionů. Růst HDP však vyžaduje spotřebu a investice (domácností, firem, veřejné správy atd.). To vytváří mimořádný tlak na zdroje. Závislost na některých z nich může být velmi nebezpečná. To prokázala i nedávná

krize v dodávkách ruského plynu. Vyspělost společnosti se nepozná podle růstu HDP či výše spotřeby (to je aspektem bohatství, ne vyspělosti), ale podle způsobu chování ke zdrojům, a to nejen přírodním. Plýtvání tak může být jednou z příčin selhání při správě a rozvoji území. Do budoucna bude efektivní využívání všech zdrojů klíčovým faktorem úspěchu.

Soběstačné regiony jsou schopny zabezpečit klíčové potřeby regionu. Plýtvání si obvykle nemohou dovolit. Soběstačnost regionu může být založena na jednom nebo kombinaci několika následujících uvedených faktorů: (1) na promyšleném využití přírodního bohatství či jiných zdrojů, (2) na lidském kapitálu, konkurenceschopnosti, znalostech, inovacích, soudržnosti, (3) na dlouholeté řádné správě území a promyšleném rozvoji území, využívajících regionální silné stránky a eliminujících slabé stránky a rizika, využívání všech příležitostí, (4) na jiné komparativní výhodě (např. geografická poloha).

Naopak plýtvající regiony toho nejsou schopny. Věřme, že se většina evropských regionů bude schopna změnit v dohledné době z plýtvajících na soběstačné regiony. Kohezní politika, řádná správa a promyšlený rozvoj území mohou k tomu významně přispět.

6.2.4. Selhávání z důvodu neschopnosti vidět souvislosti

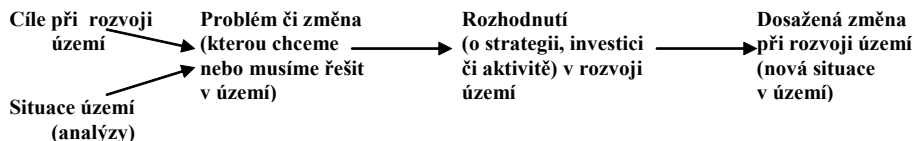
Při územním plánování, sestavování strategií, investicích do rozvoje území a podobně je nezbytné vyhodnotit všechny relevantní vztahy (souvislosti). V tomto smyslu se při rozvoji území usiluje o vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel daného území.

Vědění o souvislostech je třeba brát jako základ při vytváření směrnic pro řízení, prosazování změn a inovací, dosahování stanovených cílů při správě a rozvoji konkrétního území. To, co může být pro jedno město či region smysluplné a užitečné, může být v jiných podmínkách naprosto chybné, nehospodárné – může být plýtváním zdroji. Evropská unie se prezentuje jako území rozmanitých regionů. Při porozumění potřebným regionálním souvislostem a pochopení silných stránek a možných příležitostí to může být velkou výhodou.

Systémové myšlení při rozvoji území

„Systémové myšlení je praktickou aplikací systémové dynamiky – vědního oboru zaměřeného na zkoumání vzorů chování a struktur, které řídí přírodu, rodiny, ekonomiku, firmy a ostatní dynamické systémy.“ (Hutchens, 2006.) Neschopnost vidět souvislosti při rozvoji území má příčinu mimo jiné ve způsobu uvažování – tzv. lineárním myšlení. Lineární myšlení je statické – na základě našich cílů při rozvoji území a na základě analýzy stávající situace identifikujeme klíčové problémy území, které chceme nebo musíme řešit. K jejich změně přijmeme rozhodnutí (o strategii, investici, aktivitě atd.) a předpokládáme, že naše rozhodnutí ovlivní situaci v území v požadovaném smyslu (následující obrázek).

Obr. č. 15: Model lineárního myšlení při rozvoji území



Pramen: autoři

Okolní svět však takto nefunguje. Výslednou změnu v území ovlivňuje v reálném světě rozhodování a chování všech aktérů. Naše rozhodování může být mnohem smysluplnější, porozumíme-li potřebným vazbám. Navíc naše rozhodnutí může mít vedlejší účinky, které dodatečně situaci v území ovlivňují (následující obrázek).

Tento způsob myšlení je v literatuře označován za systémové myšlení. (Senge, 1994; Hutchens, 2000, 2006; Hušek, Šusta, Půček, 2006). Svět není „lineární“, ale „dynamický“. „Geografie má nezastupitelné místo v aplikovaných regionálních výzkumech pro své syntetické poznání reality včetně komplexních dynamických jevů, obojí využitelné v rozhodovacích procesech.“ (Mirvald, 2001, s. 101). Systémové myšlení je jednou z pěti disciplín, které jsou nezbytné pro úspěšné uplatnění konceptu „učící se organizace“. K těmto pěti disciplínám patří (Senge, 1994; Hutchens, 2000; Hušek, Šusta, Půček, 2006): (1) systémové myšlení, (2) osobní mistrovství (schopnost dosahovat požadovaných či chtěných cílů při vynaložení přijatelného úsilí), (3) mentální modely (soubor přesvědčení a předpokladů o fungování světa), (4) sdílená vize, (5) týmové učení se.

Správně pochopený koncept „učících se regionů“ vychází z konceptu „učící se organizace“. Je tedy založen na výše popsanych pěti disciplínách.

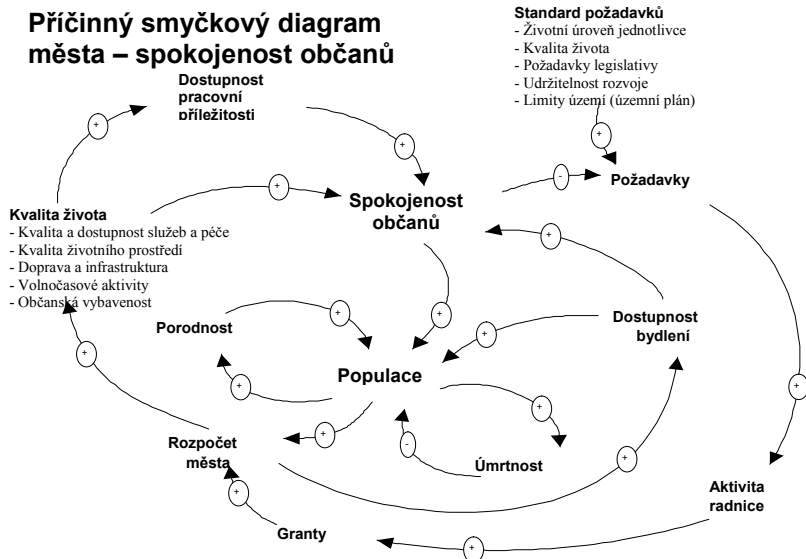
Obr. č. 16: Model systémového myšlení pomocí příčinného smyčkového diagramu



Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

„Dynamika“ je řešena pomocí zpětnovazebních smyček, které umožňují zkoumat vlivy působící na místní nebo regionální úrovni (Hutchens, 2000, 2006; Kaplan, Norton, 2006; Hušek, Šusta, Půček, 2006); například na populaci, na spokojenost obyvatel s kvalitou života, nezaměstnanost atd. – viz následující obrázek.

Obr. č. 17: Příklad příčinného smyčkového diagramu města



Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006, upraveno)

Toto modelové zobrazení umožní porozumět potřebným vazbám. To následně může vést k simulaci zásadních rozvojových procesů a tvorbě scénářů. K tomu Mirvald (2001, s. 102) uvádí: „K simulaci procesů pomocí scénářů lze využít jako východisko strategické rozvojové plány a další územně plánovací dokumenty.“

Neschopnost či neochota vidět rozvoj v potřebných souvislostech (tedy například vyváženě ve smyslu tří pilířů udržitelného rozvoje) může vést k selhávání při rozvoji území. Naopak základem k dosažení výborných výsledků je znalost vztahů, vazeb či souvislostí (v dokumentech EU někdy označováno jako integrované přístupy).

6.2.5. Selhání ve volbě metodologického přístupu k řízení veřejné správy

Předchozí část textu poukázala na některé významné příčiny a faktory selhávání při správě a rozvoji území. V této souvislosti si řada subjektů veřejné správy a samosprávy klade otázku: Jak je možné, že i když si při řízení detailně promyslíme všechny kroky a přijímáme následná opatření, přesto dochází k nenaplnění stanovených cílů? Co je příčinou tohoto manažerského selhání?

Předchozí analýza ukázala, že příčiny tohoto selhání mohou být jak objektivního, tak i subjektivního charakteru. Dosud jsme však nezmiňovali příčiny související s ideou tzv. **nového racionalismu** ve vědeckém poznání a řízení společnosti a s **potřebou jeho aplikace při správě a rozvoji území**.

V praxi v dosavadních přístupech při správě a rozvoji území dominuje přístup, který je založen na tzv. klasickém racionalismu. Ten je také znám pod názvem

karteziánský (čili descartovský) racionalismus (pojmenovaný po svém ideovém tvůrci R. Descartesovi, latinsky Cartesius).

Karteziánský typ racionality je založen na takovém postupu uvažování, kdy lze logickými postupy z explicitních premis dedukcí vyvodit nepochybné závěry. Tento metodologický přístup je založen na víře, že jestliže budeme zachovávat logická pravidla správného uvažování, dospějeme k nepochybným závěrům. V oblasti řízení, které z karteziánského způsobu uvažování vychází, se pak předpokládá, že řídicí subjekt, který dovede uplatnit logická pravidla uvažování při řízení společnosti a dovede naprosto přesně vymezit výchozí podmínky (o nichž se předpokládá, že zůstávají neměnné po celou dobu řídicí činnosti), musí ve své řídicí činnosti nepochybně dospět ke stanoveným cílům. „Zapomíná se“ přitom, že takováto úvaha platí jen pro velmi omezený počet případů, kdy se řízení uskutečňuje v uzavřených systémech. V nich můžeme z počátečního stavu dedukovat posloupnost jevů, kterými systém v dalších okamžicích prochází. Stejně tak můžeme dedukovat závěr z výchozích premis.

Ve skutečnosti existuje jen velmi málo procesů, které jsou deterministické a vratné. Zcela jistě k nim nepatří oblast řízení veřejné správy, protože sociální systémy, kam patří i veřejná správa, jsou svým charakterem **systémy dynamickými**. Pro ně platí, že výchozí podmínky podléhají turbulencím, proměňují se v čase. Proto také původní manažerská rozhodnutí a jim odpovídající přijatá opatření nejsou neměnnými dogmaty, nýbrž podléhají revizím s ohledem na případnou aktualizaci.

Dynamické systémy je potřeba řídit podle zásad příznačných pro nový (nekar-teziánský) racionalismus. Pro něj je charakteristické, že v jeho predikcích je zabudován princip neurčitosti, neboť se vychází z toho, že systém objektivně nemá přesně určenou budoucnost. Jeho reálná historie se rozvíjí prostřednictvím množství různých možných historií, které mají různou pravděpodobnost. Nový racionalismus se tak stává racionalismem otevřeným, nikoli racionalismem apriorním, uzavřeným v aprioristicky pojatých soudech. K tomu je potřebné rozpracovat i nová metodologická východiska k řízení veřejné správy, kde jádrem změny je nové („neklasické“) pojetí determinismu. V něm je zabudován princip neurčitosti, protože se vychází z toho, že systém objektivně nemá přesně určenou budoucnost. Proto ani nemůžeme tuto budoucnost přesně předvídat. Budoucnost tak může nastávat v podobě různých stavů světa, a to s různou možnou pravděpodobností jejich nastání. To podstatně mění i metodologická východiska potřebná pro konstituování nového přístupu k řízení veřejné správy a s tím související osvojení si nových (kvalitativně jiných) řídicích metod, používaných v podmínkách neurčitosti. Rozpracování nekar-teziánského přístupu k řízení sociálních systémů považujeme za jeden z klíčových úkolů soudobé teorie řízení sociálních systémů¹² a za významný metodologický předpoklad, jak do určité míry eliminovat selhávání při správě a rozvoji území.

6.2.6. Selhání podle Druckera – „neřízení“ a „neinovování“

Peter Drucker uvádí dvě obecné příčiny selhání (Drucker, 2004, s. 19): „Každá existující organizace rychle zkrachuje, pokud neinovuje. Naopak každá nová

12. Jejich metodologická východiska obsahuje publikace Ochrana, F.: Metodologie vědy (úvod do problému). Praha. Karolinum 2009.

organizace se rychle zhroutí, pokud neřídí.“ To podle Druckera platí v ziskovém i v neziskovém sektoru, samozřejmě včetně států, samospráv a jejich organizací. To znamená efektivně a výkonně řídit správu a rozvoj území. Následně na základě zpětné vazby promyšleně měnit a zlepšovat (tedy inovovat) vše, co je potřebné pro řádnou správu a udržitelný rozvoj území, například legislativu, výkon státní správy a samosprávy, provádění veřejných investic, veřejnou správou poskytované služby atd. Tedy řídit například ve smyslu „good governance“ nebo „Smart Administration“. Inovovat například ve smyslu „učících se“ regionů. Neschopnost, neochota či neznalost řízení je považována za hlavní příčinu selhávání při správě a rozvoji území.

6.3. Nástroje rozvoje území

6.3.1. Základní členění nástrojů rozvoje území

V literatuře se můžeme setkat s různým členěním nástrojů rozvoje území, například na finanční a institucionální (zahrnují také metodické nástroje a strategické dokumenty), nebo na finanční nástroje, strategické nástroje (dokumenty) a metodické nástroje, případně jinou kombinaci zde uvedených. V rámci této publikace je **použito členění** na (1) finanční nástroje, (2) strategické dokumenty (nástroje), (3) institucionální nástroje a (4) metodické nástroje.

Jednotlivé nástroje pak lze **rozčlenit dle úrovně**, na které jsou používány – úroveň EU, státu, kraje, obce. Případně lze ještě přidat také úroveň regionu soudržnosti NUTS II, úroveň mikroregionu (sdružení obcí) – viz následující tabulka.

Finanční nástroje můžeme dle druhu poskytovatele rozčlenit na (1) veřejné zdroje (poskytované například ze strany EU, státu, kraje nebo obce), (2) soukromé zdroje a (3) partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Poskytovatel může prostředky v území použít ve formě (1) poskytnutí dotace či jiné podpory (např. kraj rozděluje krajské dotace), (2) provedení investice (např. kraj investuje do krajských silnic), (3) případně financování činnosti (např. kraj spolufinancuje provoz rozvojové agentury).

Finanční nástroje z úrovně Evropské unie můžeme rozčlenit na (1) strukturální fondy (ERDF – Evropský regionální rozvojový fond, ESF – Evropský sociální fond), (2) Fond soudržnosti (FS), (3) ostatní fondy (EAFRD – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, EFF – Evropský rybářský fond, EUSF – Fond solidarity, fondy předstupní pomoci), (4) komunitární programy EU a (5) finanční nástroje regionální politiky (JASPERS – Společná pomoc při podpoře projektů v regionech, JEREMIE – Společné evropské zdroje pro mikropodniky až střední podniky, JESSICA – Společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí). Problematika kohezní politiky byla popsána v kapitole 2.

Přehled nástrojů rozvoje území (bez zahrnutí soukromých zdrojů) dle úrovně, ze které jsou poskytovány, obsahuje následující tabulka. V tabulce jsou uváděny příklady.

Tab. č. 16: Nástroje rozvoje území

Úroveň/nástroje		EU	Stát	Region sou- držnosti	Kraj	Mikrore- gion	Město / obec
finanční	f o n d y , dotace a další pod- pory	Fondy EU (ERDF, ESF, FS), finanč- ní nástroje	Národní pro- gramy, pod- pory, operační programy	Regionální operační pro- gramy (ROP)	K r a j s k é d o t a c e , programy, podpory	Obvykle ne	Městské / obecní dotace (např. kul- turní, sportovní)
	investice	-	Investice státu	-	I n v e s t i c e k r a j e	Investice mi- kroreg.	Investice obce
strategické dokumenty	regionální rozvoj	L e g i s l a t i v a (např. nařízení) ke kohezní po- litice	Legislativa a d o k u m e n t y (např. z. 248/200, Stra- tegie regionál- ního rozvoje, NSRR)	D o k u m e n t - regionální operační pro- gram	P r o g r a m r o z v o j e k r a j e	Strategie mi- kroregionu	Strategie mě- sta / obce nebo program roz- voje
	ú z e m n í plánování	Legislativa k územní agen- dě EU	DH V C R spol. s r o .	-	Z á s a d y územního rozvoje	-	Územní plán, případně re- gulační plán
	ostatní sek- torové	např. společná zemědělská politika	Legislativa a d o k u m e n t y (např. Strategie udržitelného rozvoje)	-	Sektorové strategie, např. do- pravní ge- nerel kraje	např. Stra- tie cestovní- ho ruchu	např. Komunitní plán sociálních služeb
instucionalní	různé dru- hy institu- cí s vlivem na rozvoj území	Institute EU	R e l e v a n t n í ministerstva a další instituce, např. řídicí or- gány operač- ních programů, CzechInvest, Centrum regio- nálního rozvo- je, státní fondy	Úřad regionál- ní rady	Krajský úřad a orgány kra- je, dále rozvo- jové a ostatní agentury	Např. kancelář mikroregionu	Úřad a orgá- ny obce, dále různé agentu- ry a o.p.s.
metodické	metodická podpora, konzultace a výzkum	Ke kohezní po- litice a územní agendě	K operačním programům (např. příručky pro žadatele, metodika IPRM), regio- nálnímu rozvo- ji, územnímu plánování	K R O P (např. příručka pro žadatele)	Ke krajským d o t a c í m , p r o g r a - mům, pod- porám	Dle potřeby	K obecním do- tacím

Pramen: Půček (2009a)

V rámci této kapitoly se budeme více věnovat strategickým nástrojům (dokumen-
tům) a vztahu strategické versus územní plánování. Finanční nástroje – strukturální
fondy – byly popsány v kapitole 2, prostředky na Smart Administration v kap. 4.

K **metodickým nástrojům** řadíme například: konzultace, metodické pokyny; napří-
klad z úrovně státu jde o metodiku k integrovaným plánům rozvoje města (**IPRM**)
– viz <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Koncepcie-Strategie/Metodicky-poky->

n-k-Integrovanému-planu-rozvoje-mest), příručky (např. pro žadatele z fondů EU), výzkumné úkoly atd.

U **institucionálních nástrojů** jde například o: (1) řídicí orgány a zprostředkující subjekty fondů (např. patřičné odbory ministerstev, úřady regionálních rad regionů soudržnosti, Centrum regionálního rozvoje atd.), (2) fondy a další administrátoři prostředků (např. Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond dopravní infrastruktury, relevantní odbory ministerstev), (3) krajské, městské či obecní úřady (respektive jejich odbory strategického a územního plánování, investiční odbory atd.) a další relevantní orgány krajů či obcí, (4) sdružení obcí, euroregiony, mikroregiony atd. a jejich úřady, (5) další úřady či instituce (v různé právní formě – obchodní společnost, obecně prospěšná společnost, příspěvková organizace, organizační složka atd.), založené či zřízené státem, kraji či obcemi za účelem rozvoje území (např. regionální rozvojové agentury).

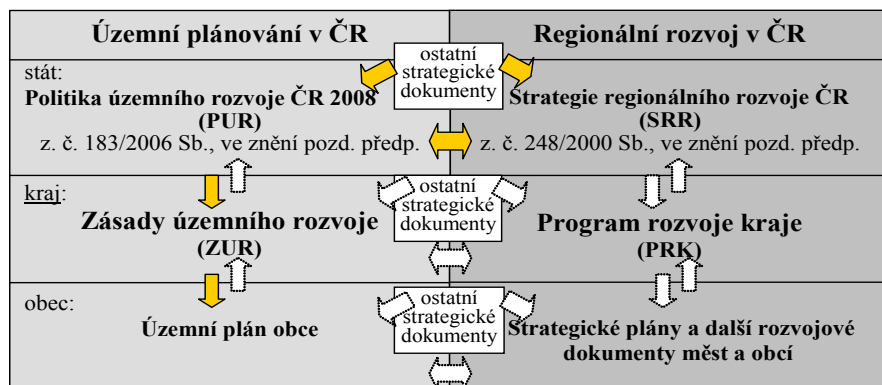
6.3.2. Systém a provázanost strategických dokumentů

Systém strategických dokumentů můžeme členit dle úrovně vzniku na úroveň EU, státu, (regionu soudržnosti), kraje, (mikroregionu), města/obce – viz předchozí tabulka.

Vzájemnou provázanost dokumentů můžeme posuzovat horizontálně (tedy například jak jednotlivé dokumenty kraje na sebe navazují) nebo vertikálně (například zda krajské dokumenty respektují státní úroveň nebo obecní respektují krajskou).

Systém dokumentů na úrovni státu, kraje a obce z hlediska územního plánování a regionálního rozvoje ukazuje následující obrázek.

Obr. č. 18: Územní plánování a dokumenty regionálního rozvoje v ČR



Zdroj: Kašparová, Půček (2009)

Z **horizontálního hlediska** je závaznost provázanosti dokumentů na různých úrovních různá. Na úrovni státu musí (respektive by měly) jednotlivé strategické

ké dokumenty respektovat legislativu, mezinárodní smlouvy a ostatní strategické dokumenty (schválené usnesením vlády).

Na krajské a obecní úrovni tomu tak často není. Jednotlivé strategické dokumenty na sebe nenavazují, či jsou dokonce protichůdné. Na úrovni kraje a ještě více na úrovni měst a obcí je klíčové, aby dokumenty územního plánování a strategické rozvojové dokumenty byly provázané. Tedy u kraje zásady územního rozvoje s programem rozvoje kraje, u měst a obcí územní plán se strategickým plánem. Pro strategický plán jsou totiž určující a nezbytné limity území (zdrojem je územní dokumentace). Naproti tomu pro tvorbu územního plánu je nezbytné znát záměry využití území (zdrojem může být strategický plán).

Z hlediska územního plánování existuje zákonná povinnost (z. č. 183/2006 Sb.) respektovat vyšší úroveň (**vertikální provázanost**). Tedy například na úrovni kraje: Zásady územního rozvoje (ZÚR) jsou územně plánovací dokumentací na úrovni kraje a musí respektovat politiku územního rozvoje na úrovni státu. Návrh zásad územního rozvoje zpracovává (tedy pořizuje) krajský úřad a předkládá ho ke schválení (tedy vydání) zastupitelstvu kraje. Pořízení ZÚR je ze zákona povinné. Současně platí, že schválené zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů (na úrovni obce), regulačních plánů (může vydat obec i kraj) a pro územní řízení. Územní plán obce tak musí respektovat státní politiku územního rozvoje i krajské zásady územního rozvoje. Přičemž platí, že nižší úroveň se přiměřeně podílí na tvorbě a zejména připomínkování vyšší úrovně.

Z hlediska dokumentů **regionálního rozvoje** tomu však tak není (pravý sloupec předchozího obrázku). Program rozvoje kraje (strategický dokument na úrovni kraje) je sice ze zákona (z. č. 248/2000 Sb.) pro kraj povinný, respektování vyšší úrovně dokumentů však není závazné (jen na úrovni doporučení). Totéž platí pro vazbu kraj – obec. Tedy strategický plán obce nemusí vycházet z programu rozvoje kraje.

6.4. Veřejné investice jako nástroj rozvoje území (veřejné investice, veřejné investiční projekty a jejich hodnocení)

V úvodní kapitole bylo zmíněno, že v rámci výkonu veřejné správy jsou realizovány dva základní druhy činností, a to činnosti, jimiž je realizována „běžná (každodenní) správa věcí veřejných“, a činnosti, které jsou kryty kapitálovými výdaji. V tomto případě jsou financovány činnosti, které přinesou efekty až v budoucnosti. Jsou to výdaje na veřejné investice.

Vymezení pojmů „investice“ a „veřejné investice“

Ekonomická teorie (např. Samuelson-Nordhaus, 1991) používá pojem „**investice**“ v dvojím základním významu. Především se jím označuje ekonomická činnost určitého subjektu, který se vzdává současné spotřeby ve prospěch užitku budoucího. Hlavními formami investic jsou investice do hmotného kapitálu (budovy, zařízení, zásoby) a nehmotné investice (investice do lidského kapitálu, investice do výzkumu a vývoje). Z hlediska formy se investice dělí na čisté investice a na hrubé investice. Pojem „čisté investice“ označuje hodnotu celkových

investic, jejíž výše je dána rozdílem mezi hodnotou celkových investic a náhradami za znehodnocení kapitálu. Pojmem „hrubé investice“ rozumíme investice bez odečtení zmíněné náhrady za znehodnocení kapitálu. Druhý význam pojmu „investice“ je spjat s finančním pojetím investic. V tomto smyslu se jimi rozumí nákup cenných papírů, jako jsou např. dluhopisy, akcie, obligace.

Pojem „**veřejné investice**“ je ve vztahu k pojmu „investice“ druhovým pojmem. To znamená, že „veřejné investice“ mají z hlediska obsahu pojmu tytéž obecné znaky jako pojem „investice“. Specifikou (odlišujícími znaky) veřejných investic je, že se jedná o investice, které jsou financovány veřejným sektorem z veřejných rozpočtů. Mají ponejvíce charakter veřejných projektů, kdy realizované výstupy z nich jsou buď přímo produkovány a realizovány produkčními jednotkami veřejného sektoru (např. institucemi veřejné správy), nebo jsou veřejným sektorem zadávány privátním subjektům v zadávacím či koncesním řízení podle zákona o veřejných zakázkách, resp. podle zákona o koncesním řízení.

Také veřejné investice jsou realizovány na úkor současné spotřeby, kdy subjekty veřejné volby v systému zastupitelské demokracie rozhodují o tom, že veřejnost se vzdává současné spotřeby ve prospěch budoucích užitků, které budou plynout z realizovaných veřejných investic (veřejných projektů). Obecným (závazným) kritériem při tomto rozhodování o veřejných investicích (veřejných projektech) je veřejný zájem¹³. Subjekty veřejné volby při vymezování veřejného zájmu berou zřetel jak na zájmy veřejnosti jako celku, tak i na zájmy jednotlivých cílových skupin, kterým budou plynout užitky z realizovaných investic. K cílovým skupinám patří jak současní občané, tak jimi mohou být i budoucí (ještě nenarozené) generace. Na to vše by měly vlády všech úrovní vzít zřetel. Rozhodování o investicích má vždy charakter nákladů obětované příležitosti (Ochrana, 1999). Tak například postavení veřejné komunikace znamená nepostavení čistíčky na vodu. Ti, kdo ve veřejné volbě rozhodují, volí mezi různými investičními variantami a vybírají tu, která je ve veřejné volbě nejvíce preferována. Děje se tak v procesu výběru a hodnocení veřejných projektů.

Postup při tvorbě, hodnocení a výběru investičních projektů

Většina veřejných investic je realizována formou veřejných projektů. Při tvorbě, hodnocení a výběru investičních projektů obvykle postupujeme podle následujících kroků (Ochrana, 2004):

1. identifikujeme veřejný problém a s ním související veřejnou potřebu a vymezujeme možné způsoby řešení,
2. provádíme analýzu rámcových podmínek,
3. stanovujeme cíle a hodnotící kritéria s ohledem na veřejný zájem a veřejné potřeby,
4. zpracováváme varianty řešení (investiční varianty),
5. provádíme hodnocení navržených variant s ohledem na hodnotící kritéria,
6. porovnáváme jednotlivé varianty,
7. vybíráme nejvhodnější variantu a doporučujeme ji k realizaci,
8. realizujeme vybranou variantu.

13 Problém veřejného zájmu viz např. Ochrana, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha, Ekopress 2003.

Jak je zřejmé, výchozím krokem je identifikace existujícího společenského problému. Může jím být např. kolaps městské dopravy a s tím související znečišťování ovzduší nákladní dopravou. Na základě existujícího problému vzniká veřejná potřeba řešit daný problém. Z ekonomického hlediska má tato veřejná potřeba formu poptávky veřejnosti po veřejných investicích (blíže viz Ochrana, 2004, 2007a). Subjekty veřejné správy existující problém analyzují a identifikují možné způsoby řešení s ohledem na společenská očekávání, která jsou vyjádřena v cílech řešení problému. Cíle jsou ideální (očekávané) stavy, jaké přinese ten či onen způsob řešení problému, s ohledem na předpokládané náklady na danou investiční akci. K tomu jsou zpracovávány varianty řešení, kde na základě stanovených nákladových a užitkových kritérií se jednotlivé varianty hodnotí, a k realizaci je pak doporučována nejvhodnější varianta (blíže Ochrana, 2005). K hodnocení variant můžeme použít různé metody. Protože investice jsou „odloženou spotřebou v čase“, sehrává při jejich hodnocení klíčovou roli čas.

Problém času při hodnocení investic

Problém času zkoumáme při hodnocení investic z pohledu tzv. současné hodnoty (PV – present value) a tzv. budoucí hodnoty (FV – future value).

Pro **současnou hodnotu** (PV) platí vztah:

$$PV = B_1/(1+r) + B_2/(1+r)^2 + \dots B_n/(1+r)^n, \text{ kde (1)}$$

PV... současná hodnota projektu,

B_1 ... přínos projektu (investice) v roce 1 vyjádřený v peněžních jednotkách,

B_2 ... přínos projektu (investice) v roce 2 vyjádřený v peněžních jednotkách,

B_n ... přínos projektu (investice) v roce n vyjádřený v peněžních jednotkách,

r ... úroková míra.

Dosažením do uvedené rovnice vypočítáváme současnou hodnotu celkového peněžního příjmu z uvažované investice. Obdobně postup bychom volili pro případ diskontování nákladů, které vyplývají z dané investice po dobu její životnosti.

Jestliže máme vypočtenou současnou hodnotu peněžních příjmů z investice, zjišťujeme, zda současná hodnota přínosů převyšuje náklady na pořízení investice. Musí tedy platit:

$$NPV \geq 0, \text{ kdy (2)}$$

$$NPV = B - C, \text{ kde (3)}$$

NPV... čistá současná hodnota,

B ... přínosy z projektu,

C ... náklady na projekt.

Z uvedeného vztahu je zřejmé, že projekt je přínosný (přijatelný) tehdy, když rozdíl mezi současnou hodnotou přínosů a nákladů je kladný. V případě, že je rozdíl nulový, jedná se o projekt, který není ztrátový ani ziskový. Jestliže náklady na projekt jsou vyšší nežli přínosy, pak projekt odmítáme. Problém výpočtu čisté současné hodnoty ukážeme na následujícím příkladu.

Příklad z úrovně veřejné správy

Předpokládejme, že jste se stal analytikem a koncepčním pracovníkem ekonomického oddělení v samosprávném celku či na ministerstvu, který odpovídá za

realizaci Smart Administration. Máte za úlohu připravit koncepci modernizace pracoviště a jeho zeštíhlení. Analýzou existujícího stavu jste dospěl k závěru, že je nutné investovat do technického vybavení pracoviště a provést jeho restrukturalizaci tak, aby umožňovalo realizovat „přátelský a efektivní“ výkon veřejné správy. Doporučujete proto svému nadřízenému provést změny, které si vynucují investiční náklady. Váš nadřízený je spíše konzervativní manažer, který je odpůrcem změn. Na vaše návrhy, které vyžadují investiční náklady ve výši 50 mil. Kč, reaguje tím, že argumentuje přílišnou nákladností investiční akce. K tomu poznamenává, že „jsou to vyhozené peníze“, protože za tři roky má být dané pracoviště, na němž chcete provést potřebné změny, přestěhováno do jiné lokality, takže považuje váš záměr za ztrátovou akci. Váš názor je však jiný. Je vám jasné, že musíte svého nadřízeného přesvědčit, že investovaných 50 mil. Kč v průběhu tří let ušetří minimálně 50 mil. Kč. (Ušetřená částka 50 mil. Kč představuje přínosy z projektu). Jak budete argumentovat, abyste přesvědčil svého nadřízeného (či zastupitele v samosprávném orgánu)?

Pro zjednodušení výpočtu předpokládejme, že pořizovaná investice má životnost tři roky, přičemž v každém roce přináší úsporu 20 mil. Kč. Z informací na peněžních trzích jste zjistil, že úroková míra je odhadována na 7 procent.

Nyní již můžeme vypočítat čistou současnou hodnotu (NPV) uvažované investice. Víme, že platí (1):

$$PV = B_1/(1+r) + B_2/(1+r)^2 + \dots B_n/(1+r)^n,$$

Tedy v našem případě:

$$PV = 20/1,07 + 20 / (1,07)^2 + 20 / (1,07)^3 = 52,49$$

$$NPV = B - C = 52,49 - 50 = 2,49 \text{ mil. Kč.}$$

Navrhovaný projekt je možné realizovat, neboť přináší čistý přínos 2,49 mil. Kč.

Hledisko času vyjadřujeme i prostřednictvím **budoucí hodnoty (FV)**. Tento vztah používáme při hodnocení finančních investic. Platí vztah:

$$FV = PV (1 + r), \text{ kde (4)}$$

FV... budoucí (očekávaná) hodnota

PV... současná hodnota

r... úroková míra

V n-tém roce je pak hodnota FV dána vztahem:

$$FV = PV (1 + r)^n, \text{ kde (5)}$$

n... počet let.

Uvedený problém můžeme demonstrovat na následujícím **příkladu**: Chceme zjistit, jaká je budoucí hodnota (FV) dnešních 0,85 Kč (PV), tedy jaká bude za 50 let při roční úrokové míře $r = 10\%$. Dosadíme do rovnice (5). Tedy:

$$FV = 0,85 (1 + 0,10)^{50}$$

$$FV = 100 \text{ Kč.}$$

Za 50 let bude dnešní hodnota 0,85 Kč ve výši 100 Kč.

Metody pro hodnocení veřejných investic

Pro hodnocení veřejných investic můžeme použít řadu metod. Vedle již zmíněných metod výpočtu současné hodnoty (resp. čisté současné hodnoty) a budoucí (očekávané) hodnoty k nim dále patří zejména metoda rentability investic, metoda návratnosti investic a metoda vnitřního výnosového procenta.

Při použití metody rentability investic platí vztah:

$$RI = E/C, \text{ kde (6)}$$

RI... rentabilita investic,

E... odhadovaný roční průměrný přínos z projektu,

C... náklady na projekt.

Uvedený vztah demonstrujeme na následujícím příkladu. Nechť máme hodnotit tři investiční projekty na základě metody rentability investic. Údaje o nich jsou následující:

Tab. č. 17: Hodnocení projektů na základě rentability investic

Projekt (investice)	Náklady na danou investici (mil. Kč)	Odhadovaný průměrný roční přínos	Rentabilita (%)
A	65	23	35,4
B	58	19	32,8
C	71	25	35,2

Pramen: autoři

Při výpočtu RI jsou náklady na projekt (C) kalkulovány jako náklady nultého roku (tedy pořizovací náklady). Dosazením do vztahu (6) vypočítáme rentabilitu jednotlivých investic. Tedy např. pro investici A platí, že její rentabilita činí $(23/65) \cdot 100 = 35,4 \%$.

Pro hodnocení investic můžeme použít i metodu **doby splacení (návratnosti) investic**. Pro dobu splacení investice platí vztah:

$$TS = C/CF, \text{ kde (7)}$$

TS... doba splacení investice,

C.... náklady na investici,

CF... roční tok čistých peněžních příjmů.

Nechť máme doporučit k realizaci nejvýhodnější investiční akci na základě použití metody doby splacení investice. Údaje pro hodnocení obsahuje tabulka č.: 18.

Tab. č. 18: Hodnocení projektů na základě doby splacení investic

Projekt (investice)	Náklady na danou investici (mil. Kč)	Roční očekávané čisté příjmy (mil. Kč)	Doba splacení investice (roky)
A	65	6,8	9,6
B	52	5,8	9,0
C	44	6,6	6,7

Pramen: autoři

Na základě uvedených údajů dosadíme do vztahu (7) a vypočítáme dobu splacení investic. Tak např. doba splacení investice A činí $65/6,8 = 9,6$ roku.

Další významnou metodou pro hodnocení investic je metoda **vnitřního výnosového procenta** (IRR – Internal Rate of Return). Tato metoda vychází z ideje současné hodnoty. Při metodě IRR hledáme takovou úrokovou míru, při které se současná hodnota očekávaných výnosů z investice rovná současné hodnotě nákladů na danou investici. Řešíme tedy rovnici, kdy platí, že rozdíl mezi současnou hodnotou očekávaných výnosů a náklady na danou investici se rovná nule. Tedy:

$$B_1 / (1 + i) + B_2 / (1 + i)^2 + B_3 / (1 + i)^3 + \dots B_n / (1 + i)^n = C, \text{ kde} \quad (8)$$

B_1 ... peněžní příjmy z projektu v roce 1,

B_2 ... peněžní příjmy z projektu v roce 2,

B_3 ... peněžní příjmy z projektu v roce 3,

B_n ... peněžní příjmy z projektu v roce n ,

n ... počet let, kdy plynou přínosy z investice,

i ... neznámá úroková míra, kterou vypočítáváme s ohledem na stanovený výnos investice,

C ... investiční náklady na projekt.

Při výpočtu IRR známe (odhadujeme) přínosy v jednotlivých letech a celkové náklady na projekt. Zároveň si stanovíme, jaká je očekávaná výnosnost projektu. Podle IRR jsou přijatelné ty projekty, které přinášejí vyšší výnosové procento, než je požadovaná minimální výnosnost investice. Výpočet IRR můžeme provést v programu Excel. Počítačový program vlastně provádí iteraci, kterou bychom museli manuálně provádět v následujících krocích:

1. zvolíme libovolnou úrokovou míru, kterou diskontujeme očekávané přínosy,
2. součet diskontovaných peněžních přínosů porovnáme s investičními náklady na projekt,
3. jsou-li diskontované příjmy větší, než jsou náklady na projekt, zvolíme vyšší úrokovou míru a výpočet opakujeme při této úrokové míře,
4. jsou-li diskontované příjmy nižší, než investiční náklady na projekt, zvolíme nižší úrokovou míru a výpočet opakujeme při této úrokové míře,
5. zvolené IRR vypočteme pomocí interpolace (případně graficky) podle vztahu (9).

Pro interpolaci platí vztah:

$$IRR = i_n + (NPV_n) / (NPV_n + NPV_v) * (i_v - i_n), \text{ kde} \quad (9)$$

IRR... vnitřní výnosové procento,

i_n ... nižší zvolená úroková míra,

NPV_n ... čistá současná hodnota (v absolutní hodnotě) při nižší zvolené úrokové míře,

NPV_v ... čistá současná (v absolutní hodnotě) při vyšší zvolené úrokové míře,

i_v ... vyšší zvolená úroková míra.

Vypočítané vnitřní výnosové procento porovnáváme s požadovanou mírou efektivnosti dané investice (projektu). Jestliže je vypočítaná míra efektivnosti projektu vyšší, nežli je požadovaná míra efektivnosti, pak projekt doporučujeme k realizaci.

Metoda IRR má svoje omezení. Nemůžeme ji použít, jestliže se rozhodujeme mezi vzájemně se vylučujícími projekty. Rozumíme jimi takové projekty, které nemohou být (např. z důvodu omezených zdrojů) realizovány současně, přestože jsou efektivní. Metodu IRR nemůžeme použít ani tehdy, když existují tzv. nestandardní peněžní toky z dané investice. Jimi se rozumí takové peněžní toky, kdy v jejich průběhu dochází k více než jedné změně ze záporného toku v kladný tok. V takovém případě existuje několik IRR, což je z ekonomického hlediska nesmyslné, protože projekt několik IRR mít nemůže. V obou případech pak k hodnocení projektů používáme metodu výpočtu čisté současné hodnoty.

Uvedené metody umožňují z různých hledisek hodnotit náklady a přínosy projektů. Získané informace mohou využít subjekty veřejné správy pro **podporu manažerského rozhodování**. Nemohou však v žádném případě tyto subjekty zbavit jejich rozhodovací povinnosti ve věci výběru a realizace projektu.

6.5. Shrnutí

V kapitole byly popsány 4 příčiny selhání: (1) neschopnost řídit vztah „společnost – příroda“, (2) selhávání při využívání zdrojů, tedy plýtvání, (3) neschopnost vidět souvislosti a porozumět jim – posunu k systémovému myšlení, a konečně (4) selhání podle Druckera – neschopnost řídit a inovovat. **Za hlavní příčinu selhání** je považována neschopnost řádně řídit správu a rozvoj území. Konkrétní krize mají samozřejmě také konkrétní příčiny. Nicméně z obecného hlediska hraje selhání při správě a rozvoji území při konkrétní krizi vždy významnou roli.

Bylo provedeno **vymezení a popis nástrojů rozvoje území**. K nim byly přiřazeny strategické nástroje (dokumenty), finanční nástroje (veřejné zdroje, soukromé zdroje, PPP), institucionální nástroje a metodické nástroje. Nástroje v tomto členění byly dále rozděleny dle úrovně, ze které jsou poskytovány (EU, stát, region soudržnosti, kraj, mikroregion, obec). Největší pozornost byla věnována strategickým dokumentům – zejména vertikální a horizontální (ne)provázanosti dokumentů regionálního rozvoje a dokumentů územního plánování. V území je dostatek nástrojů pro řešení řádné správy a rozvoje území. Je však nezbytné vyhnout se příčinám selhání.

V kapitole 5 bylo za nejdůležitější pro řádnou správu a promyšlený rozvoj území považováno současné naplnění tří kritérií: (1) vybrat a prosadit správné (neboli nejpotřebnější či nejdůležitější) investice, aktivity, opatření a legislativu, (2) správně je provádět a (3) správně je sdílet v komunikaci s veřejností. Používání vhodných nástrojů pro rozvoj území je tedy v těchto třech kritériích zahrnuto.

Svůj podíl na odpovědnosti za řádnou správu území a udržitelný rozvoj území nesou klíčoví aktéři v území. Nezastupitelnou roli v tomto hraje stát a územní celky, které nesou za správu a rozvoj svého území hlavní odpovědnost. Cílem krajů či měst je zabezpečit řádnou správu a rozvoj svého území.

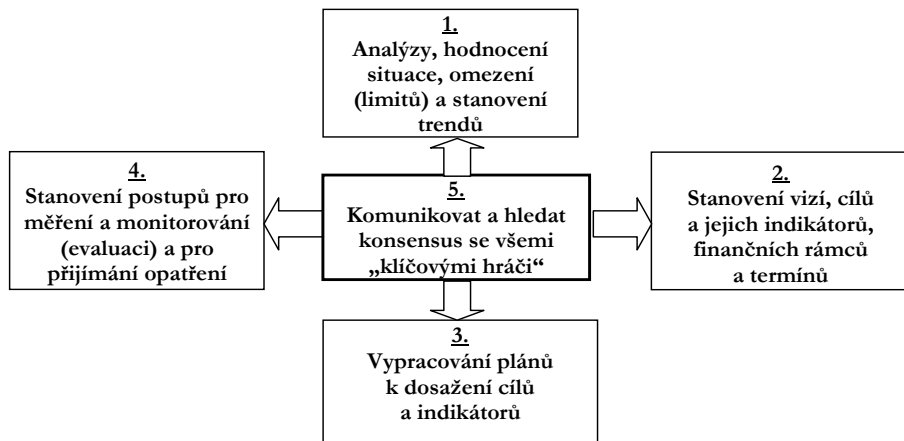
7. Strategické plánování a Smart Administration

7.1. Proces, přístupy a metody strategického plánování

Strategické plánování

Strategické plánování hraje při Smart Administration důležitou roli. V rámci strategického plánování ve veřejném sektoru je nezbytné (1) vyhodnotit současnou situaci a omezující podmínky (např. limity území, finanční limity atd.) a možné vývojové trendy (scénáře), (2) stanovit vize, cíle a jejich indikátory, finanční rámce a ostatní zdroje, termíny, (3) vypracovat koncepce a plány k dosažení těchto cílů a indikátorů, (4) stanovit postupy pro měření a monitorování výsledků (evaluaci) a přijímání opatření a (5) hledat konsenzus se všemi „klíčovými hráči“ včetně veřejnosti ve všech fázích procesu strategického plánování (správně komunikovat s veřejností – viz model „dělat správné věci správně“ v kapitole 5.2). Význam komunikace s „klíčovými hráči“ v rámci strategického plánování popisují Creelman, Harvey (In Vacek, 2004, s. 5) takto: „Bez silného závazku vrcholového managementu k hodnotám a principům řízení zaměřeného na zájmové skupiny je šance na pohyb celé organizace vpřed mizivá.“ Osborne a Gaebler (In Vacek, 2006, s. 29) zdůrazňují význam konsensu: „Ve veřejném sektoru je nutný další prvek: konsensus. Veřejný sektor má více zájmových skupin než podnik a většina z nich jsou voliči. Aby se cokoliv důležitého změnilo, je třeba souhlasu všech.“

Obr. č. 19: Strategické plánování ve veřejném sektoru



Pramen: autoři

Při strategickém plánování je nezbytné přemýšlet v souvislostech. Tedy vyhnout se „lineárnímu“ myšlení a respektovat dynamiku prostředí (systémové myšlení – více viz kapitola 6).

Přičemž platí, že cíle musí být měřitelné. V anglické literatuře se často setkáme s tím, že cíle mají „odpovídat“ zkratce SMART (viz. kapitola 4).

Strategické plánování má obvykle 4 fáze:

(1) **Fáze analýzy** – (a) zjištění limitů území, všech ostatních limitů a omezení (omezení viz kapitola 5.2), sběr dalších dat, zjištění potřeb a očekávání občanů a dalších „klíčových hráčů“ (aktérů), změny prostředí, identifikace zdrojů a finančních rámců, podmínek, schopností, časových rámců atd., (b) zjištění trendů a hodnocení scénářů (respektovat dynamiku prostředí: pracovat se systémovým myšlením – viz kapitola 6).

V této fázi je často používána SWOT analýza (analýza silných a slabých stránek, příležitostí a rizik). Používají se také různé typy finančních analýz, různé „sektorové“ analýzy (u měst a krajů například demografická studie), také se používá analýza PEST (hodnotí politické, ekonomické, sociální a technologické prostředí organizace) a další nástroje (např. pro nalezení vize se často používá metoda brainstorming – viz kapitola 13). V této, ale i dalších fázích procesu strategického plánování lze využít benchmarking (porovnávání se s jinými) nebo benchlearning (učení se od jiných).

(2) **Fáze zpracování plánu** (respektive **fáze výběru** priorit, cílů, indikátorů, programů a projektů). Výstupem této fáze strategického plánování je zpracovaný strategický plán, včetně akčních plánů nebo programů a projektů. Zahrnuje také stanovení postupů pro hodnocení (evaluaci) plánu a postupy pro přijímání opatření. Cílům, respektive plánům k jejich dosažení, musí být přiřazeny finanční prostředky a ostatní zdroje, termíny či harmonogramy plnění.

(3) **Fáze zavedení** (implementace) strategie – zahrnuje realizaci programů, projektů, akčních plánů atd., monitorování a měření, přijímání opatření. Výstupem této fáze a procesu strategického plánování je dosažení cílů a cílových hodnot stanovených strategickým plánem v určených termínech a finančních rámcích, včetně hodnocení (evaluace).

(4) **Fáze strategického učení, zlepšování**, respektive příprava nového kola strategického plánování.

Z hlediska přístupu k tvorbě strategického plánu a zapojení občanů a dalších zainteresovaných stran existují tyto základní přístupy tvorby strategického plánu:

(1) **Expertní přístup** (plán je zpracováván spíše experty za účasti vedení). Někdy je též označován jako přístup „shora dolů“ – podle toku zpracování od vedení organizace k nižším úrovním.

(2) **Komunitní přístup** (plán je zpracováván s výrazným **zapojením zaměstnanců, občanů/zákazníků a dalších zainteresovaných stran**), který bývá též označován jako přístup „zdola nahoru“.

(3) **Kombinace obou přístupů.**

Z hlediska použité metody a řízení procesu strategického plánování lze použít toto členění:

(1) **klasický strategický plán** sestavený obvykle ve struktuře analýzy PEST (hodnotí politické, ekonomické, sociální a technologické prostředí organizace). K řízení jeho zavedení se používá například cyklus PDCA – viz kap. 8,

(2) **strategický plán** sestavený pomocí metody logického rámce. K řízení zavedení plánu se používá metoda logického rámce (respektive metoda projektového řízení – viz kap. 11),

(3) strategický plán pomocí metody vyvážených ukazatelů – BSC (Balanced Scorecard) viz <http://www.npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>,

(4) IPRM – Integrovaný plán rozvoje města. Principy integrovaných plánů vycházejí z Lipské charty (viz kap. 2) a jsou v ČR využívány městy pro čerpání prostředků z Regionálních operačních programů (ROP) a Integrovaného operačního programu. Metodiku pro zpracování lze získat na <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Koncepce-Strategie/Metodicky-pokyn-k-Integrovanemu-planu-rozvoje-mest>,

(5) další metody či postupy dle charakteru organizace.

Pokud je strategické plánování vhodně uplatněno, vzniká prostor pro růst, konkurenceschopnost, excelenci, synergii, zvyšování kvality života atd.

Faktory úspěšnosti a strategické plánování

Národní síť Zdravých měst a regionů ČR (viz www.nszm.cz) prováděla v roce 2004 výzkum uplatňování zásad udržitelného rozvoje v rámci strategického plánování. Z výzkumu vyplynula následující významnost faktorů úspěšnosti při strategickém plánování.

Tab. č. 19: Význam faktorů strategického plánování

č.	Faktor kvality strategického plánování	Významnost
1	název dokumentu či projektu strategického plánování	nevýznamné
2	zúčastnění zpracovatele	středně významné
3	metodika zpracování dokumentů	důležité, ale ne rozhodující
4	zapojení veřejnosti	významné, ale ne samospasitelné
5	silné politické vedené procesu	velmi významné
6	trvalé odhodlání a schopnost implementovat dokument do běžné řídicí praxe	velmi významné

Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

Za velmi významné je považováno silné politické vedení. Dále je to schopnost a odhodlání strategii implementovat. Neschopnost převést strategii do běžné praxe měst, krajů, úřadů je příčinou neúspěchu strategického plánování.

7.2. Metoda BSC

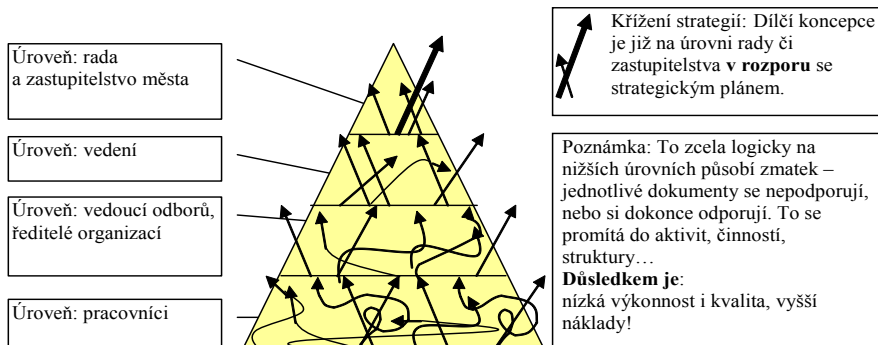
7.2.1. Zmatek ve strategiích – běžná praxe ve veřejné správě?

Chceme-li opravdu výkonně řídit úřad či jakoukoli organizaci (například na městské či krajské úrovni), aplikujme správným způsobem strategické řízení (například pomocí metody BSC – Balanced Scorecard). Nezbytnou podmínkou je však neochvějná podpora vedení. Proč? Metoda BSC řeší strategickou i operativní rovinu řízení (to ale není až tak nic mimořádného) a pomocí souboru vyvážených ukazatelů je úsilí organizace nasměrováno stanoveným směrem (to

už významné je). **Jen tam, kde je veškeré úsilí směřováno jedním směrem, se mohou vykonat skutečně velké věci.** Tuto již tisíce let starou poučku o dosahování stanovených cílů však dokáže málo organizací veřejného sektoru v praxi uplatňovat. V běžné praxi často nejsou vyjasněny priority, strategie „se navzájem požírají“ (odporují si). To je ve veřejné správě velký problém.

Ve veřejné správě není výjimkou situace, kdy si jednotlivé přijaté koncepce a strategie odporují. Nejsou ve shodě se strategickým plánem (viz následující obrázek).

Obr. č. 20: Úrovně řízení města či kraje a odporující si strategie a koncepce

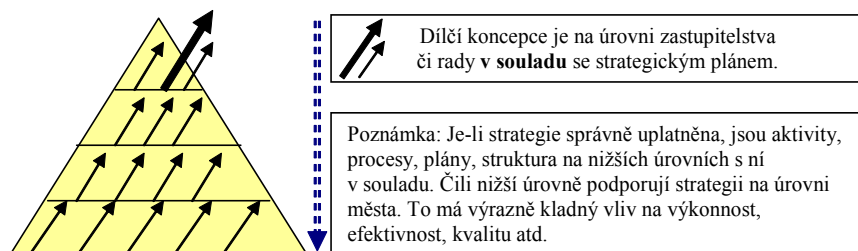


Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

To má samozřejmě velmi negativní vliv na výkony úřadu, příspěvkové či jiné organizace města/kraje. Jednotliví vedoucí a pracovníci postupují podle svých „resortních“ koncepcí. Odmítají akceptovat požadavky svých kolegů (hájící své „resortní“ koncepce), protože by se dostali do rozporu se svými „resortními“ koncepcemi. Tak se například může stát, že odbor sociálních věcí postupuje dle koncepce romské integrace, ale ta je v rozporu s koncepcí prevence kriminality (kterou hájí odbor školství). Přitom obě koncepce byly v minulosti schváleny zastupitelstvem, ale jsou v rozporu se strategickým plánem (vzniklým později), který tuto problematiku řeší jinak.

Na následujícím obrázku je graficky zobrazeno sladění dílčích koncepcí se strategickým plánem a zrušení nepotřebných nebo přežitých dokumentů. Výkonnost, kvalita a efektivnost se výrazně zlepší.

Obr. č. 21: Dílčí koncepce jsou na všech úrovních v souladu se strategií



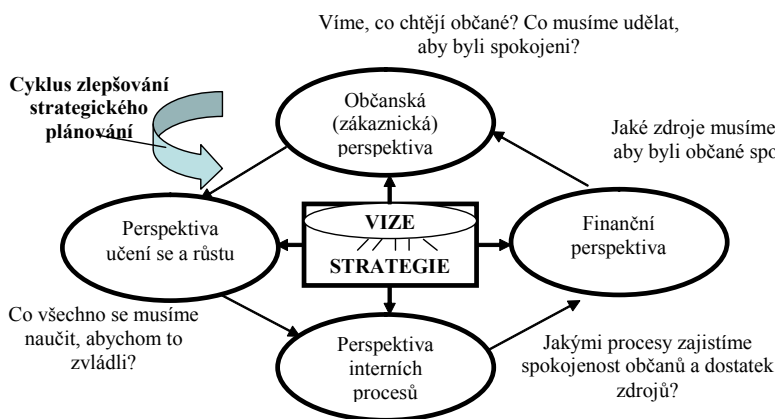
Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

Tímto byla vysvětlena jedna ze silných stránek správně uplatněné metody BSC – zajištění podpory strategií ze všech úrovní organizace.

7.2.2. Co je metoda vyvážených ukazatelů (BSC)

„Ve veřejném sektoru se stále častěji používají rámce strategického řízení jako BSC“ (viz Creelman, Harvey, In Vacek, 2004, s. 51). Autoři metody jsou Kaplan a Norton. Metoda vznikla v USA a je používána nejen v USA, ale i v Evropě, a to s velkými úspěchy v podnicích i veřejné správě. Název metody se do češtiny buď nepřekládá vůbec, nebo se setkáme s názvy „Metoda vyvážených ukazatelů“, nebo „Metoda vyváženého úspěchu“ (zkratka BSC) a podobně. Logiku metody BSC vysvětluje následující obrázek.

Obr. č. 22: Metoda BSC pro organizace veřejného sektoru



Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

Jádrum metody BSC je soubor vyvážených indikátorů. O nutnosti mít k dispozici indikátory na všech úrovních hovoří v souvislosti s udržitelným rozvojem například profesor Moldan: „Je třeba vytvořit indikátory trvale udržitelného rozvoje tak, aby se postupně vytvořila pevná základna pro rozhodovací procesy na všech úrovních“ (viz Moldan, 1996, kap.1). Metoda, je-li správně uplatněna, je také základem pro koncept „učících se regionů“.

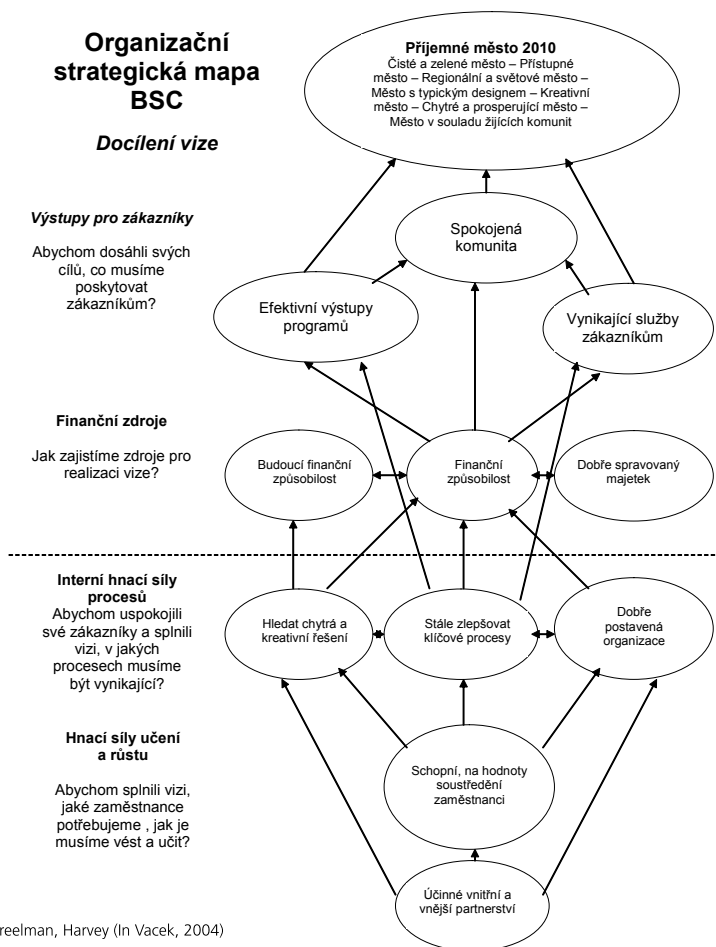
Před uplatněním metody BSC je třeba si vyjasnit vizi a strategické priority. Úkolem metody není stanovit vizi a strategie, ale zajistit jejich naplnění. Na vizi a jednotlivé strategie města, kraje nebo úřadu pohlížíme ze čtyř perspektiv, které musí být vyváženy. Nejprve je nutné si vyjasnit, zda jsou známy potřeby a **očekávání našich občanů** či zákazníků. Jednoduše, zda víme, co chtějí. S tím souvisí zjištění, co je třeba udělat, aby byli spokojeni. Tyto a podobné otázky patří do občanské/zákaznické perspektivy. Další skupina témat se týká **finančních věcí**. Jaké zdroje (finanční, lidské, budovy, vybavení atd.) potřebujeme, abychom naplnili svoji vizi (a strategie), a současně uspokojili zákazníky/občany? Dále je třeba identifikovat **systém procesů**, kterými zajistíme dostatek zdrojů a spokojenost zákazníků/občanů. Důležité je nezapomenout na **růst a učení se**. Tedy vyřešit, co se musíme naučit, abychom vše zvládli.

Pro jakýkoli strategický plán je důležitá jednoduchost a přehlednost pro občany: „Jednoduchá a přehledná forma pak umožňuje výraznější zapojení zástupců zájmových skupin a veřejnosti do celého procesu přípravy a zpracování strategického plánu (místní Agenda 21) a následně do jeho realizace“ (viz MMR). Strategická mapa tuto podmínku splňuje.

7.2.3. Sestavení strategické mapy

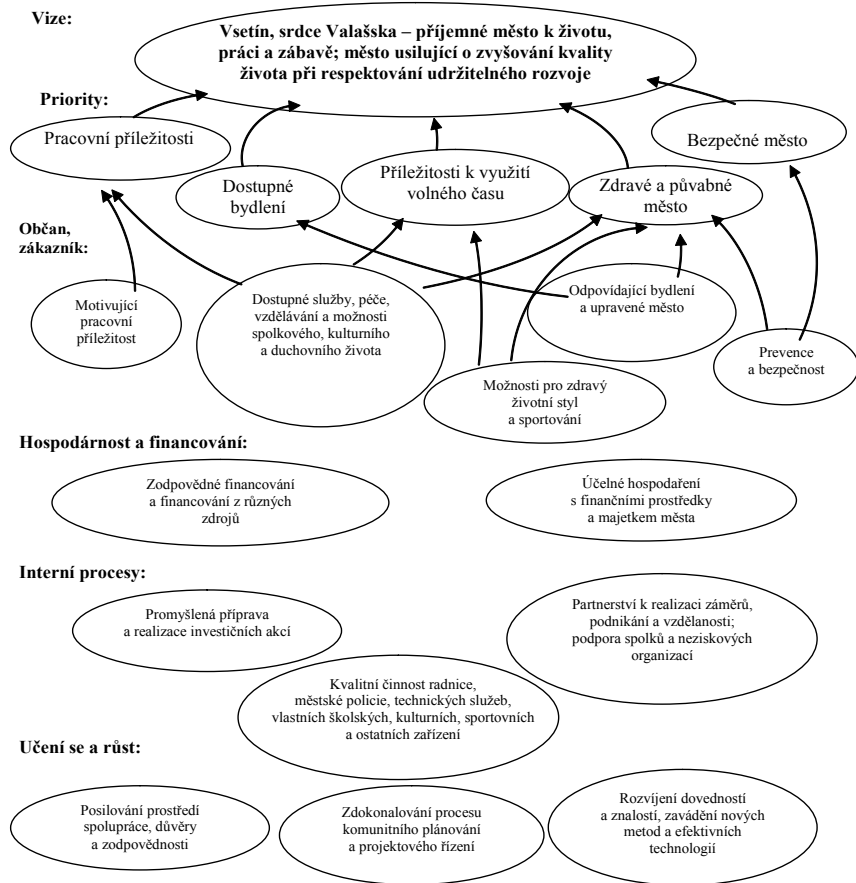
Jednotlivé oblasti se pak včetně vazeb zobrazí pomocí „strategické mapy“. Vzor strategické mapy města Brisbane je na následujícím obrázku. Pro porovnání je uvedena strategická mapa města Vsetín. Ke strategické mapě je vhodné vypracovat popis obsahu jednotlivých oválů.

Obr. č. 23: Strategická mapa BSC města Brisbane



Pramen: Creelman, Harvey (In Vacek, 2004)

Obr. č. 24: BSC – příklad strategické mapy pro město



Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

7.2.4. Soubor měřítek BSC

Pro každý ovál je vytvořen **určitý počet měřítek** (indikátorů), které zachycují pozitivní, případně negativní vývoj úspěšnosti daného tématu. „Lidé, kteří se zabývají procesem identifikace měřítek, se zpravidla potýkají s problémem stanovení „správných“ měřítek. Měřítka mají vycházet ze strategických cílů, ale to neznamená, že je snadné je použít“ (viz Creelman, Harvey, In Vacek, 2004, s. 32).

K měřítkům se stanovuje **jednoznačná metodika**. Počet měřítek závisí na místních podmínkách (za přiměřené lze u města považovat 25 až 35 měřítek). Používají se i dosud nepostižené, tzv. měkké faktory (spokojenost, kvalita apod.), které jsou pro jednotlivé občany často důležitější, než tabulky vykazující plnění rozpočtu. **Vzniklou tabulku měřítek potom nazýváme Balanced Scorecard** (viz následující tabulka).

V levém sloupci jsou uvedena jednotlivá témata (přepsáno z jednotlivých „bublin“ strategické mapy). V pravém sloupci jsou názvy měřítek.

Tab. č. 20: Příklad souboru měřítek strategických témat BSC – město

Téma:	Název měřítka:
Vize	0.1 Index spokojenosti občanů
	0.2 Ekologická stopa
	0.3 Počet obyvatel města
Občan, klient	
1. Motivující pracovní příležitost	1.1 Míra nezaměstnanosti
	1.2 Průměrný plat
2. Dostupné služby, péče, vzdělávání a možnosti spol., kultur. a duchovního života	2.1 Dostupnost služeb a péče
3. Možnosti pro zdravý životní styl a sportování	3.1 Zdraví obyvatel
	3.2 Možnosti pro zdravý životní styl
4. Odpovídající bydlení a upravené město	4.1 Kvalita života na sídlišti
	4.2 Počet vybudovaných nových bytů a rod. domků
5. Prevence a bezpečnost	5.1 Pocit bezpečí
	5.2 Akce k prevenci
	5.3 Kriminalita ve městě
	5.4 Dopravní nehodovost
	5.5 bezpečnostní infrastruktura
Hospodárnost a financování aktivit	
6. Zodpovědné financování a financování z různých zdrojů	6.1 Zadluženost města
	6.2 Efektivita provozních nákladů (%)
	6.3 Získané dotace a granty
	6.4 Investice jiných subjektů na území města
7. Účelné hospodaření s protředky a majetkem města	7.1 Využívání majetku
	7.2 Přírůstek majetku města
	7.3 Efektivnost při hospodaření s fin. prostředky
Interní procesy	
8. Promyšlená příprava a realizace investičních akcí	8.1 Průmyslové zóny a jejich využití
	8.2 Investice města
9. Kvalitní činnost radnice, městské policie, technických služeb, vlastních školských, kulturních, sport. a ostatních zařízení	9.1 Kvalita a výkonnost úřadu - benchmarking
	9.2 Kvalita a výkonnost úřadu dle metody CAF
	9.3 Audit pracovišť včetně vytiženosti
10. Partnerství k realizaci záměrů, podnikání a vzdělanosti, podpora spolků a NNO	10.1 Plnění komunitního plánu zdraví a kvality života

Téma:	Název měřítka:
Učení a růst	
11. Posilování prostředí spolupráce, důvěry a zodpovědnosti	11.1 Spokojenost zaměstnanců úřadu
12. Zdokonalování procesu komunitního plánování a projektového řízení	12.1 Počet projektů
	12.2 Místní partnerství s veřejností - Agenda 21
13. Rozvíjení dovedností a znalostí, zavádění nových metod a efektivních technologií	13.1 Nové metody a technologie na úřadě
	13.2 Kvalifikovanost personálu na úřadě
	13.3 Zlepšovací návrhy na úřadě

Zdroj: Hušek, Šusta, Půček (2006)

V uvedeném příkladu je vidět, že pro řízení na úrovni města je použito 32 měřítek. U každého měřítka je definována jasná metodika měření, cílová hodnota aktuálního roku a roku 2010.

7.2.5. Postup při uplatňování BSC ve veřejné správě

Před zahájením uplatňování BSC je nutné si vyjasnit následující:

(1) Chceme ji uplatnit jen v úřadě¹⁴ (BSC úřadu), anebo ve veřejnoprávní korporaci, jako je město/kraj (BSC města/kraje)? Oba přístupy jsou možné. Je zřejmé, že BSC města/kraje je komplexnější, ale současně náročnější pro zavedení, protože vyžaduje schválení v zastupitelstvu. Řešením této klíčové otázky je rozhodnutí o rozsahu zavedení BSC. Jako příklad lze uvést, jaké možnosti má kraj z hlediska rozsahu zavedení. Kraj tedy může BSC zavést:

- jako BSC kraje. Kraj v tomto případě chápeme jako dané území. Pomocí BSC chceme změnit profil kraje. Jako měřítka používáme „makro“ údaje daného kraje (je-li to možné, v členění např. po okresech),
- jako BSC veřejnoprávní korporace kraje. BSC se zde týká orgánů kraje, úřadu a všech zřizovaných a založených organizací či společností,
- jako BSC úřadu. BSC tady řeší výkon samosprávy a přenesený výkon státní správy na úřad,
- v části úřadu nebo vybraných organizací či společnostech kraje.

Výše uvedené možnosti nemají zcela jasné hranice – lze mluvit i o dalších kombinacích.

(2) Chceme BSC dále rozšířit na organizace a společnosti města?

(3) Chceme ji z úrovně města dále rozložit na odbory, oddělení a pracovníky (ve Vsetíně tomu pro úroveň pracovníků říkáme výkonnostní parametry)? Smysl to dává zejména tehdy, pokud BSC propojíme se systémem odměňování.

(4) Máme skutečně sílu, chuť a možnosti provádět změny?

Hlavní kroky pro zavedení BSC jsou tyto:

(1) Rozhodněte o uplatnění BSC, stanovte rozsah zavedení, naplánujte postup zavádění a vytvořte pro to podmínky.

¹⁴ nebo jiné organizace veřejného sektoru

- (2) Proveďte revizi všech strategických dokumentů, potvrďte platnost vize a hlavních strategií, proveďte potřebná proškolení.
- (3) Sestavte strategickou mapu a projednejte ji se všemi zainteresovanými.
- (4) Sestavte soubor měřítek pro jednotlivá témata strategické mapy a projednejte je se všemi zainteresovanými. Upravte dle potřeby strategickou mapu.
- (5) Stanovte metodiky měření, stanovte odpovědnosti, stanovte cílové hodnoty. Projednejte se všemi zainteresovanými a proveďte úpravy.
- (6) Schvalte strategickou mapu a soubor měřítek, včetně metodik měření a cílových hodnot.
- (7) Přeneste (kaskádujte, rozložte) měřítka na nižší úrovně řízení (např. „scorecard“ města rozložíme na „scorecard“ odboru). Každý útvar i jednotlivec musí znát svůj podíl, kterým jeho práce přispívá ke strategii.
- (8) Zahajte měření a pravidelně vyhodnocujte výsledky.
- (9) Propojte BSC s odměňováním.
- (10) Sestavte plán opatření (nebo akční plány) k dosažení cílů, a proveďte je.
- (11) Vyhodnoťte výsledky, proveďte potřebné úpravy (zopakování celého cyklu).

Při zahájení projektu bude potřeba mít jasno v těchto otázkách:

- Jak se pracuje se zákazníky či občany?
- Jaké jiné metody již používáme? Uplatňuje se nějak řízení kvality a výkonnosti?
- Má organizace jasno v procesech?
- Porovnává se s jinými (benchmarking nebo benchlearning)?
- Jak je vybudován systém řízení, jaká je jeho struktura a dokumenty?
- Je k dispozici výroční zpráva organizace?
- Jaké má organizace hlavní cíle směrem k občanům, v oblasti financí, v oblasti procesů a výkonnosti, v oblasti učení se a směrem k zaměstnancům?

7.2.6. Závěr k BSC – přednosti BSC

Uplatňování metody BSC při řízení přináší užitek. To platí ale jen tehdy, pokud je skutečně do řídicích struktur zavedena. K tomu je nezbytné získat podporu vedení a získat zapojení klíčových zaměstnanců.

Hlavními přínosy BSC jsou:

- a) **přehlednost:** strategická mapa je na 1 straně formátu A4,
- b) **vyváženost:** neříkáme jen, co chceme pro občany realizovat, ale také za jakých finančních podmínek, pomocí jakých procesů, a také, co se pro to musíme naučit,
- c) **měřitelnost:** lze stanovit relativně malý počet měřítek, ta lze sledovat a hodnotit trend,
- d) vytváří **základnu pro odměňování** (měření výkonu a kvality práce).

8. Kvalita, výkonnost a Smart Administration

8.1. Přístupy ke kvalitě a výkonnosti

8.1.1. Důvody pro zvyšování kvality a výkonnosti

Proč metody uplatňovat: V dnešní době již není možné, aby ministerstva, úřady či radnice na jedné straně tvrdily, že pro občany a rozvoj regionu dělají vše potřebné a možné, že dobře fungující veřejné služby a úřady jsou jejich prioritou, a současně se chovaly byrokraticky, pracovaly neefektivně a nevýkonně, odváděly nekvalitní práci, plýtvaly zdroji a podobně. Modernizace veřejné správy ve smyslu efektivní, výkonné a kvalitní práce (tedy ve smyslu Smart Administration) se tak začíná pomalu stávat běžnou praxí mnoha samosprávných úřadů (a nejen těch). Politici, ale i vedoucí zaměstnanci veřejného sektoru si uvědomují, že (viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006, s. 22): „Pokud lidé jednají s veřejnou správou, nejvíce je dráždí arogance byrokratů. Lidé jsou dnes zvyklí na to, že se s nimi jedná jako s váženými zákazníky, a očekávají podobný přístup i od veřejného sektoru.“

Motivace pro uplatňování metod kvality a výkonnosti: Pojmy kvalita, ISO, benchmarking, BSC a podobně se používají v průmyslu i v celé podnikatelské sféře již několik desetiletí. V posledních letech se začaly tyto metody ve větší míře uplatňovat i při zlepšování činností a zvyšování výkonnosti ve veřejné správě.

Využívání těchto metod (tedy přístupů v rámci Smart Administration) může být **motivováno nebo zdůvodněno** například: (1) snahou efektivně naplňovat vizi a strategie města či kraje; (2) odpovědností vůči mandátu, který politici získali ve volbách; (3) snahou hledat cesty, jak efektivně řídit ministerstvo, úřad a rozvoj regionu či obce; (4) hledáním nástroje pro zvyšování kvality života občanů a pro získání zpětné vazby, zda jsou občané spokojeni, to vše v rámci zásad udržitelného rozvoje; (5) úsilím zvyšovat výkonnost úřadu; (6) snahou zmapovat potřeby a přání občanů; efektivní oboustrannou komunikaci s občany; (7) úsilím o posílení věrohodnosti města a regionu pro čerpání prostředků z EU a státu; (8) potřebou vytvářet nekorupční, tvůrčí a partnerské prostředí; (9) kvalitnější a výkonnější péčí o majetek, řízení investic a nákupů; (10) zájmem zlepšovat výkon veřejné správy a kvalitu služeb; (11) snahou snižovat rizika, využívat příležitosti a znalosti atd.

Samozřejmě ideální situace nastává, když jsou tyto metody použity jako prostředek k naplňování cíle organizací veřejného sektoru – tj. ke zvyšování kvality života občanů při respektování udržitelného rozvoje, zlepšování výkonu veřejné správy a služeb. Snahou pak je usilovat o styl řízení, který umožňuje dělat správné věci správným způsobem (viz kap. 5).

8.1.2. Kvalita versus výkonnost versus náklady

Nejprve je vhodné **definovat pojem kvalita**:

Kvalita ve veřejné správě se nejčastěji definuje jako „míra naplňování oprávněných požadavků zákazníků na požadovanou veřejnou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji“, přičemž:

- **zákazníci** (například žadatelé na úřadu, účastníci správního řízení atd.) očekávají, že jejich žádost nebo potřeba služby bude vyřízena rychle, bez právních a jiných nedostatků, v požadovaném standardu;

- **občané** očekávají, že dojde ke zvyšování kvality života v jejich obci, kraji nebo regionu;

- **veřejné služby** jsou služby poskytované ve veřejném zájmu;

- **oprávněnost** nebo neoprávněnost **požadavků zákazníků** je v řadě případů dána zákonnými normami nebo pomocí standardu (např. žádosti o výplatu sociální dávky nemůže být vyhověno z důvodu nesplnění podmínek, nebo část zdravotní péče je hrazena pacientem, protože je nadstandardní);

- **oprávněnost** nebo neoprávněnost **požadavků občanů** na kvalitu života je limitována oprávněností požadavků ostatních občanů, finančními a ostatními zdroji, které jsou k dispozici, zákonnými normami a zásadami udržitelného rozvoje (v každé obci nemůže být škola, nemocnice, pověřený úřad III. stupně atd.).

Přístupy Smart Administration se používají ke zvyšování kvality a výkonnosti. Kvalita a výkonnost jsou „spojené nádoby“. Tlačit jen na výkony bez porozumění v širších souvislostech a vazbách může vést k nízké kvalitě služby, mnoha stížnostem, nespokojenosti zákazníků atd.

Proto je vhodné, když při optimalizaci kterékoli veřejné služby hodnotíme dosahované cíle alespoň **podle těchto kritérií**: (1) **kvalita** pro zákazníka (zahrnuje dostupnost včetně časové), (2) **výkonnost** veřejné služby, (3) **náklady** vynaložené na tuto službu. Čtvrtým kritériem je **spokojenost** zákazníků využívajících tuto službu (a spokojenost zaměstnanců). Přičemž je jasné, že platí: výkony / náklady = produktivita.

Při posuzování těchto kritérií (kvalita – výkonnost – náklady – spokojenost) je třeba brát v úvahu, že cílem veřejné správy je zvyšovat kvalitu života občanů. Kvalita, výkonnost a spokojenost s konkrétní veřejnou službou mohou přispět k naplňování tohoto cíle. V této publikaci se budeme jen krátce věnovat vztahu kvality, výkonnosti a nákladů na veřejnou službu (viz následující tabulka).

Tab. č. 21: Vztah kvalita – výkony – náklady veřejné služby

	kvalita	výkony	náklady	Vysvětlivky k tabulce:
Ideální situace	^	^	v	^ růst v pokles 0 stagnace ^^ výrazný růst
Příklady stanovení cílů: cíl 1 nebo	^	^	0	
cíl 2 nebo	0	0	v	
cíl 3	^^	0	^	
atd.	mnoho dalších kombinací			
negativní vývoj	v	0	0	
nebo	0	v	0	
atd.	mnoho dalších kombinací			
krize			^	

Pramen: Půček, Kocourek (2005)

Pokud někoho zajímá také vliv spokojenosti, jsou tyto vztahy popsány v publikaci „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů“ – viz http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/spokojenost_final.pdf.

Ideální stav je, když se všechna 3 kritéria zlepšují. Cílem je zlepšit alespoň jedno z kritérií. **Negativní vývoj** je, když se zhoršuje 1 nebo více kritérií. To, co je zde uvedeno, vypadá velmi jednoduše. V praxi to však nese mnoho problémů:

(1) v organizacích veřejné správy je častou špatnou praxí, že se ani jedno z těchto kritérií dostatečně neměří (nebo se ani nesleduje);

(2) nebo se měří (např. náklady) na úrovni úřadu, a ne na úrovni jednotlivé služby. K dostatečnému sledování nákladů je potřeba zavést manažerské účetnictví a jasně definovat, jaké informace, jak často a proč potřebuji. Tuto situaci ve sledování nákladů by mohl výrazně zlepšit promyšleně vybudovaný systém finanční kontroly dle zákona o finanční kontrole. Obvykle se však tento systém omezí jen na provádění auditů. Nestal se tak mostem ke skutečnému controllingu, který by se vhodně doplňoval s dalšími přístupy uplatňovanými v rámci Smart Administration, byl odvozen od strategie a postihoval všechny potřebné vazby: (a) strategie – operativa – podmínky, (b) předpoklady pro výsledky – plánované (cílové) hodnoty – skutečně dosažené výsledky, (c) účelnost – efektivnost – hospodárnost, (d) náklady – výkony – kvalita – spokojenost, (e) příležitosti – rizika atd.;

(3) neměří se výkonnost procesů (veřejné služby) a výkony jednotlivých pracovníků. Nejsou stanoveny cílové hodnoty výkonnosti a nejsou propojeny s odměňováním, nebo jsou stanoveny naprosto nekonkrétně. K výkonnostním parametrům řadíme např. počet úkonů na pracovníka, počet vedených spisů na pracovníka, počty rozhodnutí na pracovníka, počty investic atd. Většinou u žádného pracovníka nevystačíme s jedním parametrem. Je třeba mít více výkonnostních parametrů. Obtížné je nastavení hranice výkonu. Velkou pomocí je, pokud provádíme benchmarking či benchlearnig (více viz kap. 8.2.6). Provázání výkonnostních parametrů se strategií je například silnou stránkou metody BSC (více viz kap. 7);

(4) kvalita je často naprosto „přehlížena“, nebo je na kvalitu pohlíženo jen jako na dostupnost služby. Je to mimo jiné dáno tím, že nejsou vymezeny kvalitativní znaky jednotlivých služeb (dostupnost časová i místní, spolehlivost hodnocená např. pomocí počtu zrušených rozhodnutí, způsobu přijetí a zacházení, komunikace, kompetentností zaměstnanců, vhodností prostředí a vybavení atd.);

(5) pokud se měří náklady – výkony – kvalita, nehledá se vliv těchto parametrů na spokojenost zákazníků/občanů. Nebo jsou sice měřeny, ale nejsou provázány s vizí a strategiemi (cílem veřejné správy).

Při uplatňování přístupů Smart Administration je nutné brát rovnováhu mezi kvalitou – výkony – náklady – spokojeností v úvahu.

8.1.3. Znaky veřejné služby

Při uplatňování metod používaných v rámci Smart Administration je často nezbytné provést jednoznačné vymezení veřejné služby. Služby můžeme charakterizovat pomocí jejich znaků (příklad viz následující tabulka).

Znaky je vždy třeba definovat pro konkrétní službu. Při definování znaků je vhodné dotazovat se zákazníků, co je pro ně důležité. Nebo se alespoň pokusit

vcítit do očekávání zákazníků. Znaky musí být pro občana (zákazníka) zjistitelné. Můžeme je rozdělit na kvantitativní (zákazníkem měřitelné) nebo kvalitativní (zákazníkem hodnotitelné či porovnatelné).

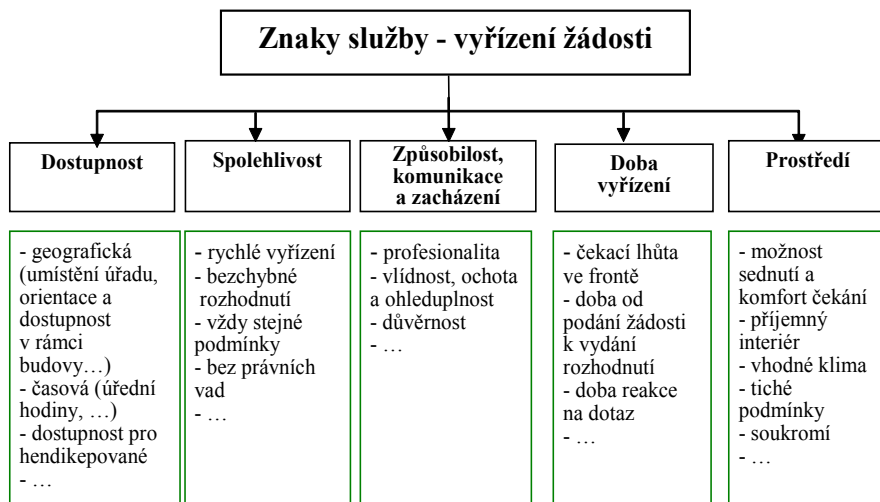
Tab. č. 22: Příklady obecných znaků služeb ve veřejné správě

Příklad znaku služby	Bližší charakteristika
Dostupnost	Místní – geografická (například vzdálenost od zastávek MHD a od parkoviště pro zákazníky, dostupnost klientských pracovišť, orientační systém v budově atd.), časová (např. doba otevření, počet úředních hodin týdně atd.), dostupnost pro handicapované osoby, dostupnost možností pro stížnosti atd.
Spolehlivost	Služba se provede v dohodnutém čase (době), služba se provede ve stanoveném standardu (správným způsobem), bez chyb a právních nedostatků (např. vysoký počet zrušených rozhodnutí odvolacím orgánem vyjadřuje nízkou spolehlivost).
Čekací doba	Doba čekání ve frontě, doba objednání. Obvykle se hodnotí průměrná hodnota.
Doba vyřízení	Doba potřebná pro vyřízení, může zahrnovat také čekací dobu. Obvykle se hodnotí průměrná hodnota.
Kompetence a působnost	Schopnost zaměstnanců aplikovat znalosti, zkušenosti a odbornost při poskytování konkrétní služby.
Přijetí, zacházení a porozumění	Vstřícnost, respekt, vřídlost, ohleduplnost, vhodnost oblečení a prostředí, péče o zákazníka, znalost individuálních či specifických přání různých zákazníků.
Komunikace	Schopnost informovat a naslouchat občanům, vyjasnění podmínek dialogu.
Jistota a bezpečnost	Bezpečnost budov a zařízení, kde je služba poskytována, finanční jistota, dodržování hygienických předpisů (např. WC).
Prostředí	Prostředí praktické a příjemné pro zákazníka a pro efektivní poskytování služby.
Technické vybavení	Vybavení potřebnou výpočetní a jinou technikou, kapacit, stav a stáří techniky, způsob údržby.
Důvěryhodnost	Proslulost (image) úřadu či organizace veřejného sektoru.

Pramen: autoři

Na následujícím obrázku je použit příklad využití diagramu afinity pro seskupení námětů, týkajících se znaků služeb, do logických celků.

Obr. č. 25: Příklad použití diagramu afinity pro analýzu a vizualizaci znaků služby



Pramen: Hušek, Šusta, Půček (2006)

Diagram tedy slouží k ujasnění a utřídění si myšlenek. Obvykle se používá po týmové definici znaků (například brainstorming – viz kapitola 13).

8.1.4. Tok peněz a hodnot v procesním řízení

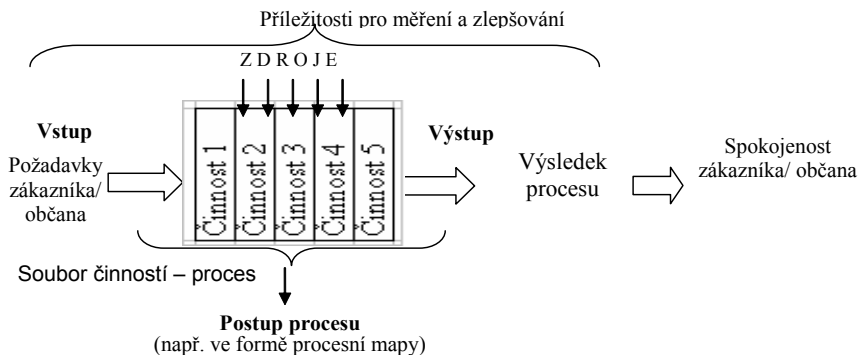
Část této kapitoly je věnována důležitému „fenoménu“ v metodách kvality a výkonnosti – procesnímu přístupu. Všichni experti se shodují, že je-li správně uplatňován, nese užitek. Jako jeden ze **základních přístupů je zahrnut** do většiny metod zlepšování:

- jeden z druhů benchmarkingu/benchlearningu je procesní;
- v modelu CAF a v EFQM je obsažen v kritériích předpokladů;
- v ISO je procesní přístup jedním z osmi základních principů;
- v BSC je procesní přístup zahrnut zejména do perspektivy interních procesů;
- reengineering je zjednodušeně přestavba procesů od základu;
- místní Agenda 21 je nástroj pro uplatnění principů udržitelného rozvoje, a současně je procesem, který zvyšuje kvalitu života ve všech jeho aspektech; atd.

Co je proces

Následující definice je převzata z normy ISO (ISO 9000): „Proces je soubor vzájemně souvisejících nebo vzájemně působících činností, který přeměňuje vstupy na výstupy.“

Obr. č. 26: Schéma procesu



Pramen: Půček, Trezner, Kocourek (2006)

Co je procesní přístup

Procesní přístup znamená pohlízet na organizaci (úřad) jako na systém vzájemně provázaných procesů. Tento pohled umožňuje najít kritická místa v rámci jednotlivých procesů, které snižují výkonnost, najít méně výkonné procesy a zlepšit odpovědnost pracovníků za jednotlivé části procesů.

Klíčem k jeho uplatňování je porozumění, oč vlastně jde. Základní princip procesního přístupu je uveden na následujícím obrázku. Model je současně propojen s tokem peněz ve veřejném sektoru (viz následující obrázek).

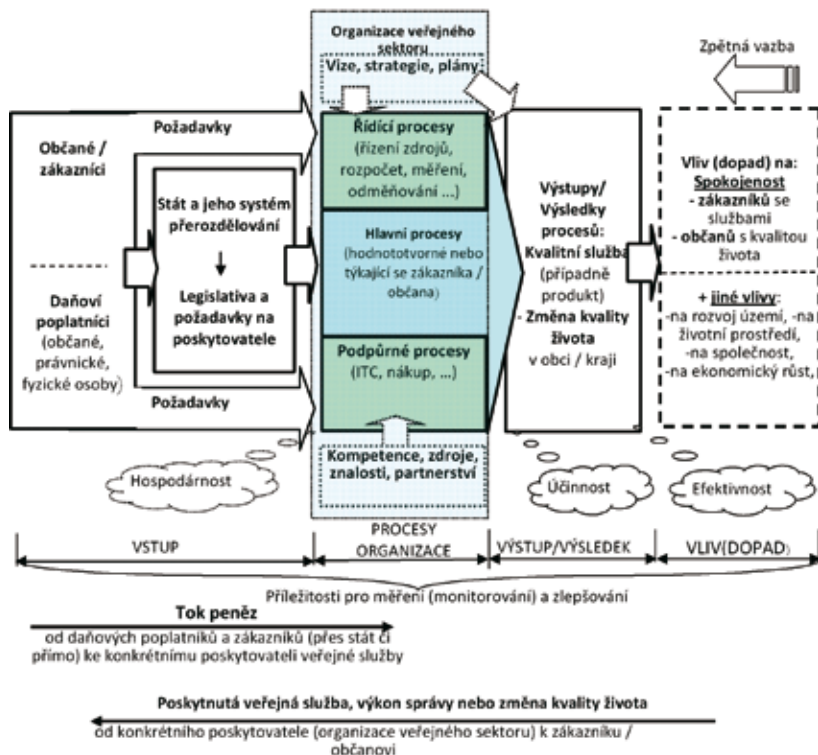
Konkrétní organizace veřejného sektoru (např. město, kraj, případně ministerstvo atd.) je zobrazena uprostřed modelu. Má své hlavní, řídicí a podpůrné procesy. Má stanovenou vizi, strategie a plány. Má k dispozici zdroje, kompetence, znalosti, partnerství atd. Na vstupu jsou požadavky zákazníků/občanů, legislativy a státu a dalších zainteresovaných stran. Na výstupu je poskytnutá veřejná služba nebo změna kvality života. Ta může mít vliv na spokojenost občanů, ekonomický růst, na společnost, na životní prostředí atd.

Tok peněz jde od daňových poplatníků ke státu, který prostředky přerozděluje směrem k jednotlivým poskytovatelům veřejných služeb. Část peněz však může také jít přímo od zákazníků k poskytovateli v podobě různých poplatků. Poplatek však nezohledňuje celou cenu služby. Proti toku peněz jde tok hodnot – poskytnuté služby nebo investice vedoucí ke změně kvality života. Srovnej s principy finančního řízení – viz kap. 9.

Rozdělení procesů:

Procesy můžeme rozdělit na **hlavní, řídicí a podpůrné**. **Hlavní procesy** jsou ty, které nesou přidanou hodnotu, nebo se přímo týkají zákazníků či občanů. U krajských a obecních úřadů je možné rozdělit hlavní procesy na dvě skupiny – na procesy přeneseného výkonu státní správy a na procesy výkonu samosprávy. Snahou radnic je, aby výsledky procesů byly co nejlepší. Bez získávání zpětné vazby od zákazníků/občanů však není zřejmé, zda výsledky jsou kladně či záporně vnímány – zda jsou občané a zákazníci spokojeni.

Obr. č. 27: Tok peněz a hodnot – procesní přístup



Pramen: autoři

Ve výrobních podnicích máme obvykle dlouhé procesy začínající marketingem, podpisem smlouvy, nákupem materiálu atd., ...a končící distribucí hotového výrobku a následnými službami. Proces je dlouhý a často prochází celým závodem. Ve veřejné správě a zejména v samosprávě při výkonu státní správy je situace jiná – mnohé procesy jsou velmi krátké a začínají a končí u jednoho úředníka nebo v rámci jednoho odboru (například rozhodnutí o poskytnutí dávky, vydání živnostenského listu, registrace vozidla, ...). Navíc jsou jednotlivé kroky procesu popsány zákony a jinými předpisy. V čem nám tedy může procesní přístup pomoci? Tento pohled nám umožní například snadněji:

- najít klíčové procesy, které výrazně ovlivňují kvalitu a výkonnost. Těmto procesům je pak možné věnovat mimořádnou pozornost. K těmto procesům patří například rozpočtový proces, komunikace se zákazníky/občany, proces strategického plánování, realizace významných investic, vytváření partnerství, učení se od druhých atd.,
- najít kritická místa v rámci jednotlivých procesů, která snižují výkonnost (tato místa se nazývají „hrdlem“ nebo „úzkými místy“). Proces, který výrazně snižuje výkonnost (nebo by snižovat mohl), se nazývá kritickým procesem,
- najít příliš drahé nebo málo výkonné procesy,
- ukázat potřebné vazby včetně významu získávání zpětné vazby od zákazníků/občanů,

- zlepšit odpovědnost pracovníků za jednotlivé části procesů atd.

Jelikož jsou organizace veřejné správy (například městské úřady) při výkonu státní správy velmi podobné, lze pilotně vyzkoušet procesní přístup a hlavně jeho přínosy v jednotlivých typech organizací veřejné správy a výsledky pak porovnat (např. pomocí benchmarkingu či benchlearningu) s ostatními úřady a dobrou praxi uplatnit.

8.1.5. Metodický postup při zlepšování kvality a výkonnosti

Než bude přistoupeno k popisu jednotlivých metod kvality a výkonnosti, bude uveden obecný postup zlepšování efektivnosti, kvality, výkonnosti – metodický postup zavádění kvalitního systému řízení (následující diagram). Je rozdělen do šesti kroků: (1) rozhodněte (přijměte rozhodnutí o zvyšování kvality života občanů a zvyšování kvality a výkonnosti veřejných služeb), (2) pochopte očekávání a potřeby občanů/zákazníků, (3) řekněte, co a jak děláte, měřte a zlepšujte, (4) dělejte to, co říkáte, (5) prokažte, že je to pravda, (6) zlepšujte.

Uvedený metodický postup předpokládá, že jedním z klíčových cílů organizací veřejné správy je zvyšovat kvalitu života občanů, zlepšovat veřejnou správu a služby.

8.2. Metody kvality používané ve veřejném sektoru v ČR

8.2.1. Přehled nejčastěji používaných metod

Ve veřejném sektoru v ČR jsou z typických metod kvality nejčastěji používány model EFQM, model CAF, ISO 9001, benchmarking/benchlearning. Metody jsou popsány v této kapitole.

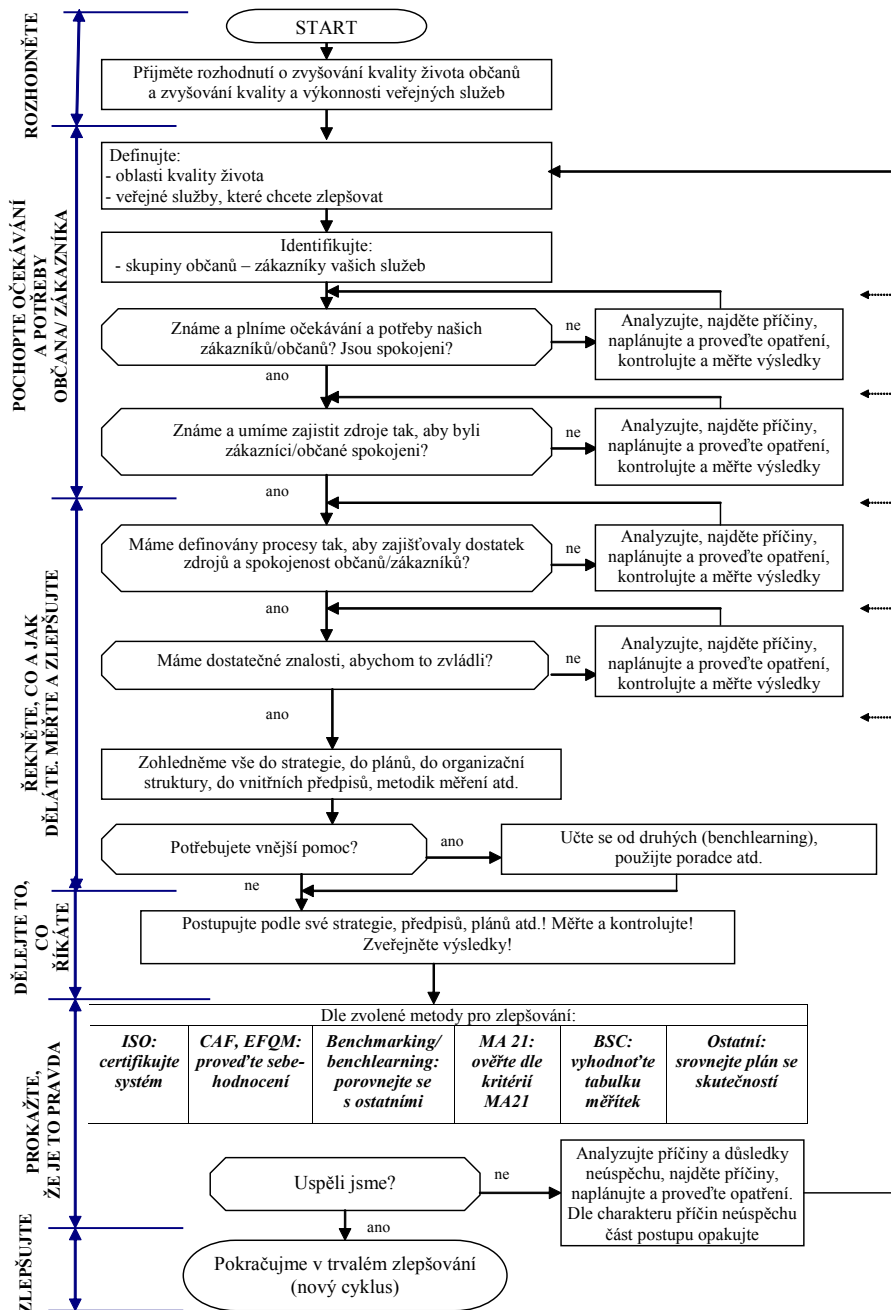
V rámci metod kvality a výkonnosti nebo v návaznosti na ně se používá celá řada dalších metod, přístupů a nástrojů. V kapitole 8.1 je popsán procesní přístup, v kapitole 8.3 jsou popsány některé navazující metody či dílčí přístupy, jako je měření spokojenosti, model PDCA, řízení znalostí, reengineering, CSR (Společenská odpovědnost organizace). Místní Agenda 21 je popsána v kapitole 12, Balanced Scorecard v kapitole 7, controlling, metoda Lean (štíhlá veřejná správa) atd. v kapitole 9. Stručný přehled metod, nástrojů a přístupů je uveden v kapitole 16 (závěr).

8.2.2. Model EFQM

Model excellence EFQM byl představen v roce 1992 Evropskou nadací pro management kvality (zkratka EFQM – The European Foundation for Quality Management). EFQM byla založena v roce 1988 čtrnácti významnými evropskými společnostmi. Nyní má EFQM přes 700 členů z více než 50 zemí celého světa.

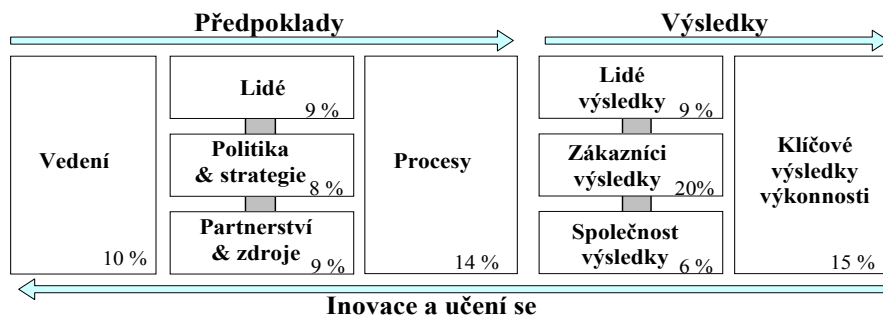
Vízi EFQM je pomáhat vytvářet „svět, ve kterém evropské organizace vynikají“. Nadace EFQM usiluje „být řídicí silou udržitelné excellence v evropských organizacích“. Nadaci tedy jde o posilování a rozšiřování hodnot excellence (výjimečnosti). Za tím účelem vyvinula model excellence EFQM. Nadace také řídí proces udílení „**Evropské ceny kvality**“ (zkratka EQA – the European Quality Award) a dohlíží na něj.

Obr. č. 28: Metodický postup zavádění kvalitního systému řízení



Informace o modelu EFQM pro veřejnou správu je možné čerpat z publikace „Model excellence EFQM – verze pro veřejný sektor“ (viz www.npj.cz). Řadu informací lze také získat v „Centru EFQM“ (viz <http://www.csq.cz/cs/centrum-efqm.html>). Samozřejmě je možné čerpat přímo ze stránek nadace EFQM (www.efqm.org). Model je zobrazen na následujícím obrázku.

Obr. č. 29: Zobrazení modelu excellence EFQM



Pramen: www.npj.cz.

Jednotlivá kritéria mají stanovenou váhu v %. Model má **9 kritérií**, která tvoří rámec modelu excellence. Pět z nich se týká **předpokladů** pro dosahování výsledků (tedy jak musíme řídit, jak uplatňovat strategie, jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat se zdroji a budovat partnerství, jak řídit procesy). Vlastně pokrývá to, co organizace dělá.

Čtyři kritéria se týkají dosahování samotných **cílů (výsledků)** vůči zákazníkům, zaměstnancům (lidí v organizaci), vůči společnosti. Poslední kritérium se týká klíčových výsledků. Snahou je vytvářet takové prostředí, abychom dosahovali excelentních výsledků.

Hodnocení dle RADAR: Pro hodnocení se používá hodnotící systém RADAR. Skládá se ze 4 prvků: Urči výsledky (R – Result), kterých má být dosaženo. Naplánuj a realizuj své přístupy pro dosažení výsledků (A – Approach). Aplikuj tyto přístupy uvnitř organizace (D – Deployment). Proveď hodnocení a přezkoumání (A – Assessment, R – Review).

Kdo model v ČR používá: Model byl například zaveden v Českém statistickém úřadě, ve Vysoké škole báňské Ostrava, v Úřadu městské části Prahy 10 (vítěz Národní ceny kvality dle modelu EFQM za rok 2008) a dalších organizacích. Prvky modelu EFQM byly zavedeny v útvech Policie ČR (v období 2002 až 2004 na 14 pilotních místech).

8.2.3. Model CAF

Model CAF je **odvozen z modelu EFQM pro potřeby veřejné správy**. To znamená, že model EFQM je určen pro ziskový i neziskový sektor. CAF má sloužit ke zlepšování veřejného sektoru a na rozdíl od modelu EFQM je šířen zdarma.

V Evropě používá CAF cca 1500 organizací, v ČR je to více než 80. Na konferenci kvality ve finském Tampere byla v září 2006 zveřejněna nová verze CAF. Verze 2006

přinesla drobné úpravy v oblasti subkritérií (je jich nyní 28, dříve 27), zpřesnila text, a hlavně logičtějším způsobem upravila hodnocení. Jde o změnu k lepšímu.

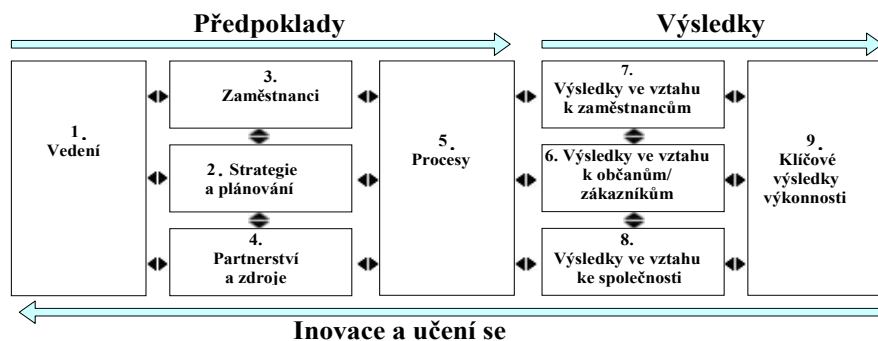
CAF je cesta k efektivnímu, kvalitnímu a výkonnému úřadu či jakékoli organizaci veřejného sektoru. CAF je také **cesta k úřadu „dobré služby“**. Tedy k výkonnému úřadu, který má **spokojené** zákazníky, občany, ale také zaměstnance. Proč? Je to tím, že model CAF:

- Je **společným** (Common) nástrojem pro inovace a zlepšování (kvality, efektivnosti a výkonnosti úřadu, stejně jako spokojenosti jeho zákazníků) všech druhů organizací veřejného sektoru v celé EU.
- Je sebehodnotící (Assessment) metodou – umožňuje provést bodové **hodnocení** dosahovaných **cílů (výsledků)**, kterých úřad dosahuje směrem k občanům/zákazníkům (např. jejich spokojenost), k zaměstnancům (produktivita, spokojenost atd.), k výsledkům vlivu na životní prostředí a vlivu na společnost, ke klíčovým výsledkům 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).

Jak je model CAF sestaven:

Model je založen na provedení sebehodnocení podle devíti kritérií. Těchto 9 kritérií tvoří rámec modelu CAF. Pět z nich se týká předpokladů pro dosahování výsledků (tedy jak musíme řídit, jak uplatňovat strategii, jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat se zdroji a budovat partnerství, jak řídit procesy). Čtyři kritéria se týkají dosahování samotných cílů (výsledků) vůči zákazníkům - občanům, zaměstnancům, vlivu na společnost a životní prostředí, klíčových výsledků týkajících se výkonnosti úřadu. „Inovaci a učení se“ je třeba chápat zvláště ve smyslu učení se od druhých – tedy benchmarking nebo benchlearning. Jednotlivá kritéria se skládají ze subkritérií (těch je ve verzi 2006 celkem 28) a z jednotlivých příkladů otázek (indikátorů). Model má cca 213 příkladů (otázek).

Obr. č. 30: Zobrazení modelu CAF – verze 2006



Pramen: www.npj.cz

Jak sebehodnocení provádět:

Postup sebehodnocení upravuje metodika. Sebehodnocení provádí tým pracovníků úřadu, který byl k tomu předem dostatečně vyškolen, a po jeho ukončení se za účelem zlepšování sestavuje „akční plán“. Hodnocení se doporučuje opakovat (každoročně nebo jedenkrát za 2 roky), aby bylo možné sledovat trend zlepšování.

Pokud chci posílit „princip orientace na výsledky“ (viz kapitola 5), zkušenosti ukazují, že je vhodné uplatňovat CAF „odzadu“, tj. od výsledků k předpokladům. Pro vyjasnění toho, co lze považovat za klíčové cíle (výsledky), je vhodné uplatňovat BSC.

Jaké jsou nejčastější problémy při uplatňování modelu CAF: Byť se uvádí, že model poskytuje jednoduchý, relativně snadno použitelný rámec, vyskytuje se při jeho používání v samosprávných úřadech řada problémů, například:

- Nejasnost, zda se hodnotí město/kraj, anebo úřad (lépe začít úřadem).
- Vedení úřadu není ochotno vytvořit podmínky pro přípravu a provedení sebehodnocení, případně pro realizaci akčního plánu, který vyplývá z hodnocení.
- Tlak vedení na dosažení vyššího hodnocení za každou cenu (přece si „netrhne ostudu“).
- Neexistence jasné vize.
- Neproběhne dostatečné proškolení koordinátora CAF nebo týmu, nepochopení otázek, nepochopení některých pojmů. Naprosté nepochopení smyslu přezkoumání.
- Něco se dělá, ale není důkaz. Přesto hodnotitelé přiřadí vyšší známku.
- Jakékoli srovnávání je vydáváno za benchmarking. (Jak se liší benchmarking od běžného porovnávání? Jde o aktivní porovnávání s odvozením ponaučení – z výsledků se formulují podněty pro další činnost a rozvoj.)
- Tvzení, že popisovat procesy není třeba – vše je v zákonech.
- Skoro nic se neměří, a pokud se měří, není jasné, zda jde o klíčové procesy nebo cíle.
- Neměří se postup k udržitelnosti nebo v kvalitě života.
- Neměří se spokojenost občanů/zákazníků, ani spokojenost zaměstnanců.

Kdo CAF používá:

V ČR je model CAF hned za benchmarkingem/benchlearningem druhou nejpoužívanější metodou kvality a výkonnosti. Používá jej cca 60 krajských a městských úřadů a úřadů městských částí (Národní vítěz ceny kvality za model CAF za rok 2008 byl Městský úřad Hranice). Je aplikován také na ministerstvech (např. Ministerstvo pro místní rozvoj, model v roce 2006 vyzkoušelo také Ministerstvo zahraničních věcí atd.), jiných centrálních úřadech (např. Český statistický úřad, ve školství (např. Národní ústav odborného vzdělávání) atd.

Závěr – porovnání BSC a CAF

Pokud je před uplatněním BSC použit model CAF, může to velmi usnadnit zavádění BSC. CAF pak vytváří rámec pro zlepšování ve všech oblastech a BSC orientuje na dosahování cílů organizace. Porovnání BSC a CAF uvádí následující tabulka.

Tab. č. 23: Porovnání BSC a CAF

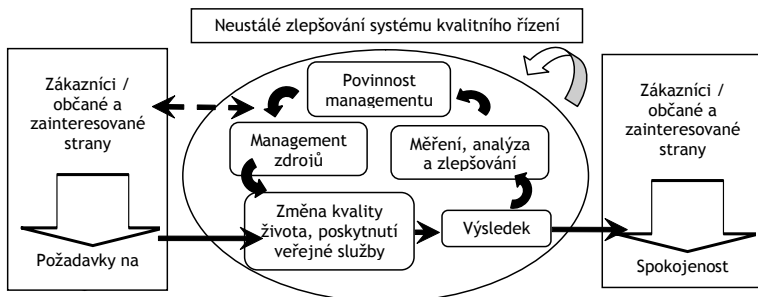
	BSC	CAF
Původně určené pro	monitorování a měření výkonu, který tvoří přidanou hodnotu totální řízení kvality, nalezení kultury výjimečnosti (excellence)	totální řízení kvality, nalezení kultury výjimečnosti (excellence)
Cíle metody	- zvýšit strategickou a finanční výkonnost - převést strategii organizace na konkrétní aktivity, komunikaci a monitorování - orientace na úspěšné řízení organizace - orientace na úspěšné aktivity	- trvalé zlepšování pomocí povzbuzování hodnocení dobrých praxí (příkladů v subkritériích) - nalezení silných stránek a prostoru pro zlepšování - akční plány
Výsledky	provázet strategické cíle a vztahy pomocí indikátorů ve 4 perspektivách	hodnocení kvality řízení, procesů a výsledků pomocí 9 kritérií modelu
Přístupy	- příklady pro makro-úroveň - strategicky orientováno - procesně orientováno - obsahuje předpoklady - orientováno na budoucnost - speciálně zpracováváno pro každou organizaci: cíle a měření	- podrobná diagnostika pomocí sebehodnocení prováděného zaměstnanci - procesně orientováno - důraz na důkazy - orientováno na současnost: momentální snímek současné situace - rámec pro zlepšování, stejný pro všechny druhy organizací
Současnost - budoucnost	BSC: „Je to, čeho bychom rádi dosáhli v budoucnosti.“	CAF: „Je to, čeho dosahujeme nyní.“
Zaměření a priority	zaměřeno na největší problémy vybrané vedením	úplné hodnocení, žádné prioritní oblasti

Pramen: Dochot – 4QC (2006, upraveno)

8.2.4. Systém řízení kvality dle ISO

Systém kvality dle ISO lze zjednodušeně nazvat **systémem kontrol a prevencí**. 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. Četnost výskytu potvrdil i níže uvedený výzkum prováděný organizací EIPA. Model procesně orientované organizace je na následujícím obrázku.

Obr. č. 31: Model procesně orientovaného systému řízení



Pramen: www.npj.cz

Systém je popsán v certifikační normě ISO 9001. Inspiraci pro zvyšování kvality a výkonnosti najdeme v normě ISO 9004 (pokud si chcete normy kupovat, je vhodnější koupit si normu ISO 9004. Obsahuje totiž text normy ISO 9001 a současně poznámky a návody, jak normu uplatnit). Systém kvality lze zavádět současně se systémem šetrnosti k přírodě dle ISO 14001. V podnicích se doporučuje před použitím BSC zavést ISO. Norma ISO 9000 definuje základní principy a pojmy. Mnoho informací o ISO a dalších metodách kvality můžeme získat v Národním informačním středisku podpory kvality (www.npj.cz).

Úspěšné řízení:

Co nazývá norma **úspěšným řízením**? Úspěšné vedení a fungování organizace (ve veřejném sektoru, například úřadu) vyžaduje, aby byla řízena systematickým a jasným (tedy i protikorupčním) způsobem. Úspěch (u města: občané spokojení s kvalitou života) může být výsledkem zavádění a udržování takového systému řízení, jehož cílem je neustálé zlepšování efektivnosti a účinnosti činnosti organizace nebo úřadu (u úřadu: výkon státní správy a plnění úkolů samosprávy), a to na základě toho, že jsou respektovány potřeby zainteresovaných stran (občan, dodavatelé a partneři, stát, příroda).

Norma ISO vychází z **osmi zásad kvalitního řízení**: (1) Zaměření na zákazníka / občana, (2) Vedení a řízení zaměstnanců, (3) Zapojení (angažovanost) 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.

Závěr k ISO:

ISO klade velký důraz na procesní přístup. ISO také pomáhá „udělat si pořádek“ ve všech dokumentech, normách, vnitřních předpisech atd., které organizace používá. Pokud se rozhodneme zavést systém řízení dle ISO, čeká nás velké množství práce.

V ČR je systém ISO zaveden cca v 10 samosprávných úřadech. Používá se také na ministerstvech (například Ministerstvo pro místní rozvoj má systém zaveden pro odbor účetnictví) a dalších organizacích (např. příspěvková organizace Centrum regionálního rozvoje má certifikovaný systém).

8.2.5. Další standardy kvality

Nejnámějším standardem řízení kvality v ČR je ISO 9001 (viz předchozí popis). V rámci jednotlivých oblastí veřejných služeb však mohou vznikat sektorové či regionální (či místní) standardy kvality nebo výkonnosti poskytovaných veřejných služeb. V takovém případě je standard vydán garantem veřejné služby.

Jako příklad je možné uvést Standardy kvality sociálních služeb (více viz <http://www.mpsv.cz/cs/5962>), další příklady existují v oblasti školství či zdravotnictví.

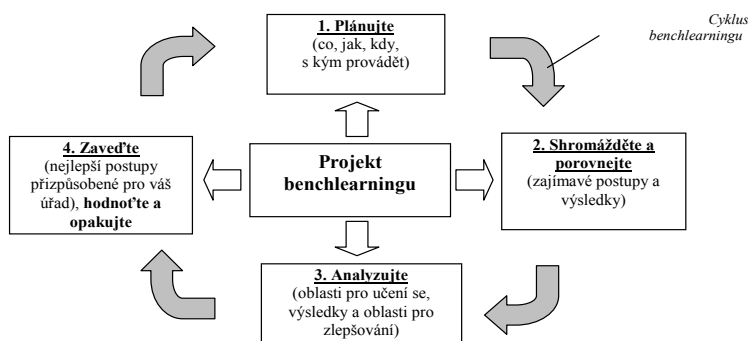
Standardy se však nevyskytují jenom v oblasti veřejných služeb. V ČR byla definována kritéria kvality místní Agendy 21 (více viz www.ma21.cz). Kritéria místní Agendy 21 jsou oficiálním nástrojem, který umožňuje všem aktivním obcím,

městům, mikroregionům a krajům dle jasně definovaných parametrů prokázat, na jaké úrovni realizují místní Agendu 21. Sada obsahuje celkem 21 kritérií a je rozdělena do 4 základních kategorií A až D. Každé kritérium má stanoven ukazatel zahrnující aktivity, popř. úkony, jejichž realizace vede k jeho splnění. Nedílnou součástí ukazatele je jeho limit neboli konkrétní hodnota, kterou musí každé město, obec či region naplnit a doložit prostřednictvím přesně specifikované dokumentace.

8.2.6. Benchmarking / Benchlearning

Benchmarking/benchlearning je porovnávání své organizace s jinými za účelem nalezení dobré praxe. Je to metoda zlepšování pomocí učení se od druhých. Můžeme jej zobrazit čtyřkrokovým cyklem (následující obrázek).

Obr. č. 32: Zobrazení kroků benchlearningu



Pramen: Půček (2005)

Cílem je naučit se tuto dobrou praxi od druhých, místo toho, abychom ji složitě vymýšleli či draze nakupovali od poradenských firem. Vhodným používáním benchmarkingu se proto můžeme vyhnout mnoha chybám, nebudeme vymýšlet vymyšlené, můžeme se rychleji rozvíjet, zlepšovat, šetřit peníze atd. Benchmarking pomůže také ověřit si, zda výsledky, které zastupitelé či vedení radnice požadují po úřadu, jsou nastaveny správně. Protože jde o porovnávání s jinými, což může být citlivé, je důležité dohodnout se s ostatními na etickém kodexu benchmarkingu. Creelman a Harvey prováděli průzkum v USA a dalších anglicky mluvících zemích s cílem zjistit četnost využívání moderních metod řízení (2004, s. 33): „Benchmarking je jednou z nejpobulárnějších technik identifikace výkonnostních měřítek a cílů. Většina účastníků průzkumu se porovnává s veřejným sektorem, pouze 20 % s privátním. Přesto právě od něj se lze hodně naučit a mnohé postupy privátního sektoru lze přenést do veřejného.“

Závěr k benchmarkingu / benchlearningu:

Benchmarking je uplatnitelný jak ve strategické rovině (strategický benchmarking), tak v operativní rovině (procesní nebo výkonový benchmarking), současně je možné jej uplatnit i uvnitř úřadu (porovnávání mezi odbory). Klíčové však

je, porovnávat to, co zajímá občany. Zejména jde o kvalitu života daného města, regionu, kraje a o spokojenost občanů s kvalitou života. Pro své přednosti byl benchmarking zvolen jako jedna z klíčových metod pro zlepšování veřejné správy v rámci EU.

Další informace o benchmarkingu lze získat v publikaci „**Benchmarking ve veřejné správě**“, kterou vydalo Ministerstvo vnitra (viz <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx>). Nebo na stránkách Benchmarkingové iniciativy (sdružuje města – <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/>).

V ČR se ve veřejném sektoru tato metoda běžně používá mezi kraji a městy. Například do „Benchmarkingové iniciativy“ je zapojeno více jak 80 měst, která se pravidelně porovnávají v celé řadě parametrů. Prostor k benchmarkingu/benchlearningu mezi městy a regiony vytváří také „DataPlán“ Národní sítě zdravých měst (viz <http://dataplan.nszm.cz>), nebo sledování Evropské sady indikátorů udržitelného rozvoje (viz <http://www.timur.cz/cz/indikatory/zrcadlo-mistni-udrzitelnosti-3.html>). Existuje také benchmarking CAF (je zapojeno cca 60 organizací viz – <http://www.benchmarking.cz/caf/Urady/UradySeznam.aspx>).

8.3. Navazující metody a přístupy

8.3.1. Reengineering

Cílem reengineeringu by mělo být dosažení změny, která přinese výrazně vyšší výkonnost, kvalitu nebo efektivitu a v ideálním případě také spokojenější zákazníky a občany.

V praxi se můžete setkat s tím, že někdo uvádí, že provedl úspěšně reengineering úřadu či jiné instituce. Při ověřování zjistíte, že na základě analýzy procesů nebo s využitím benchmarkingu sloučili či rozdělili několik odborů, převedli organizační složku mimo úřad, začali používat outsourcing, popsali procesy, odstranili duplicity apod. Tím vším „ušetřili“ pár pracovníků. Zjistíte, že pod pojmem „reengineering“ správně uplatnili procesní přístup, klasický cyklus zlepšování PDCA, nebo zavedli dobré praxe získané z benchmarkingu.

Co je tedy reengineering:

Pro naše potřeby použijeme upravenou definici od autorů této metody (viz Hammer, Champy, 2000): „**Reengineering** znamená **zásadní** přehodnocení a **radikální** rekonstrukci **procesů** organizace veřejné správy (například úřadu) tak, aby mohlo být dosaženo **dramatického** zdokonalení z hlediska kritických měřítek výkonnosti, jako jsou náklady, kvalita, služby a rychlost.“

Sami autoři protkali definici velmi silnými přívlastky, jako je „zásadní“ a „radikální“. Z toho jednoznačně plyne, že reengineering není nic pozvolného, ale že se jedná o zásadní skokovou změnu. Změnu k lepšímu. Slovy autorů „dramatické zdokonalení“. A to je jeden z problémů reengineeringu – tento namáhavý skok ne vždy končí zlepšením. Je-li firma v zoufalé situaci (věrme, že to není případ organizací veřejné správy), může být reengineering jedinou možnou metodou, jak firmu zachránit. Proto je tato metoda spíše vhodná pro podnika-

telskou sféru, včetně podniků ovládaných státem, kraji či obcemi. Případně pro totální přestavbu organizací veřejného sektoru.

8.3.2. Společenská odpovědnost organizace (SCR)

Další z přístupů, který se ve světě i v ČR používá v ziskovém i neziskovém sektoru ke zvyšování kvality a výkonnosti, a současně ke zlepšování vztahů s okolím (ve smyslu zásad udržitelného rozvoje – viz kap. 12), je Společenská odpovědnost organizace (SCR – Corporate Social Responsibility). Při uplatňování SCR se v myšlení vrcholového vedení organizace předpokládá posun v přístupu, a to od orientace „pouze na zisk“ k přístupu označovanému jako 3P (People – lidé, Planet – planeta, Profit – zisk). Definice SCR je celá řada, některé z nich uvádí následující tabulka. Více informací je možno získat na www.npj.cz.

Tab. č. 24: Různé definice SCR – Společenské odpovědnosti podniků

Zdroj	Text definice
World Business Council for Sustainable Development, 1997	Společenská odpovědnost organizace je trvalý závazek podniků chovat se eticky a přispívat k ekonomickému růstu, a zároveň se zasazovat o zlepšování kvality života zaměstnanců a jejich rodin, stejně jako místního společenství a společnosti jako celku.
Evropská komise, Zelená kniha (Podpora evropského rámce pro společenskou odpovědnost organizace)	Společenská odpovědnost organizace je koncepce, kterou společnosti dobrovolně začleňují společenské a ekonomické zájmy do obchodních operací a ve vzájemném působení se zainteresovanými stranami.
Národní cena kvality ČR – Statuty, 2009 (viz www.npj.cz)	Společensky odpovědné organizace se chovají tak, aby zohlednily potřeby svého vnitřního i vnějšího prostředí, aby přispívaly k udržitelnému rozvoji, byly transparentní a obecně napomáhaly celkovému zlepšování stavu společnosti v rámci i nad rámec svého komerčního působení.

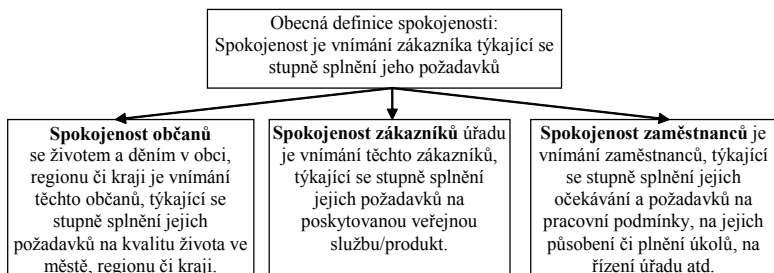
Pramen: autoři

Ve veřejném sektoru se snaží uplatnit SCR například Úřad městské části Prahy 10.

8.3.3. Metody měření spokojenosti

Měření spokojenosti zákazníků či občanů, případně spokojenosti zaměstnanců, se používají ve všech metodách měření kvality a výkonnosti. Jak můžeme spokojenost jednoduše definovat? (Viz obrázek.) Definice dle ISO 9000: „Spokojenost je vnímání zákazníka týkající se stupně splnění jeho požadavků.“ Spokojenost je vnímání zákazníka (občana), které se týká stupně splnění jeho požadavků (např. Půček, Kocourek, 2005, s. 6). Jde o získávání zpětné vazby.

Obr. č. 33: Definice spokojenosti občanů, zákazníků, zaměstnanců



Pramen: autoři

Kde všude se s šetřením spokojenosti můžeme setkat:

(1) Šetření spokojenosti patří k nástrojům zjišťování zpětné vazby. Používá se ve všech metodách kvality. Více informací viz publikace „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy“ (<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx>).

(2) Je vhodné je používat, pokud uplatňujeme ve svém městě, regionu či kraji místní Agendu 21, komunitní plánování, projekt Zdravé město nebo další aktivity související s prací s veřejností, participací, komunikací a zapojováním veřejnosti do rozhodovacích procesů (více viz www.nszm.cz). Je také součástí Evropské sady indikátorů udržitelného rozvoje (viz www.timur.cz).

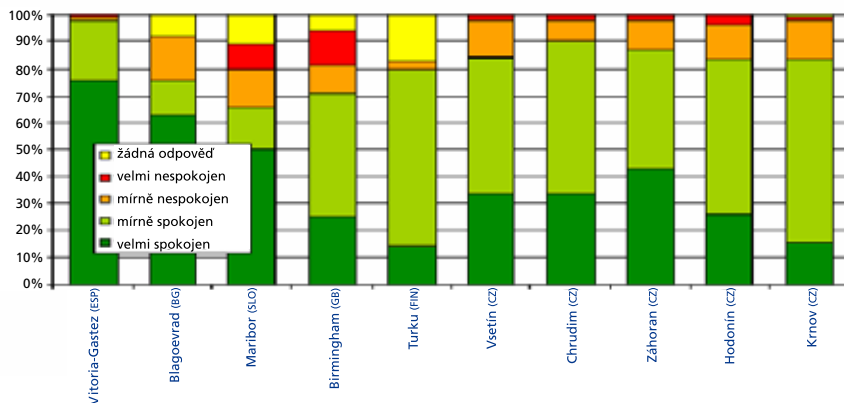
(3) Šetření spokojenosti je také nástrojem marketingu (koncept městského marketingu).

(4) Výzkumy veřejného mínění včetně různých šetření spokojenosti provádí na úrovni celé republiky řada organizací. Například na stránkách Centra pro výzkum veřejného mínění (součástí Sociologického ústavu AV ČR – www.cvvm.cas.cz) je možné se seznámit s výsledky celé řady šetření, které se týkají spokojenosti. V tiskových zprávách se dočteme o spokojenosti se životem v místě bydliště, o spokojenosti občanů s fungováním demokracie, o spokojenosti s politickou situací, spokojenosti s osobním životem, o obavách veřejnosti, spokojenosti s životními podmínkami v místě bydliště a podobně.

(5) Samozřejmě se s ním setkáváme v řadě dalších případů. Vždyť neformální zjišťování spokojenosti používá každý – když chceme něco koupit, ptáme se známých, jak jsou s touto věcí spokojeni, nebo zjišťujeme spokojenost jiných s místem dovolené, spokojenost s restaurací, spokojenost s prací a mnoho dalších možností.

Šetříme-li spokojenost podle metodiky Evropské sady indikátorů udržitelného rozvoje, můžeme získat srovnání s dalšími městy (následující tabulka).

Obr. č. 34: Spokojenost občanů – porovnání mezi městy



Pramen: Půček, Kocourek (2005, s. 21)

Indikátor vyčísluje celkovou spokojenost občanů se životem ve městě. V tabulce jsou vidět výsledky měst Vsetín, Chrudim, Hodonín, Krnov, Velké Meziříčí, Třebíč.

8.3.4. Řízení znalostí ve veřejném sektoru

Co je řízení znalostí (knowledge management):

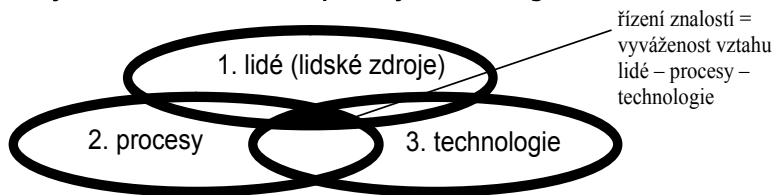
Mít správné znalosti ve správném okamžiku na správném místě může výrazně přispět ke zvýšení výkonu, kvality, snížení nákladů, zlepšení spokojenosti občanů, k pozitivnímu vlivu na kvalitu života apod. Autoři publikace Knowledge management k tomu uvádějí (Collinson, Parcel, 2005) : „Udělejte více a zvládněte to s méně zdroji.“ Nový pohled na znalosti vyjadřují Blažek a Uhlíř (2002) takto: „Znalosti jsou považovány za nejstrategičtější „surovinu“ a učení za rozhodující proces z hlediska trvale udržitelné konkurenceschopnosti.“

Collinson a Parcel (2005) **definují řízení znalostí** takto: „Není to vytváření nějaké encyklopedie, která zahrnuje všechno, co kdo kdy znal. Při managementu znalostí jde spíše o to, sledovat ty, kteří znají, a rozvíjet takovou firemní kulturu a technologii, která je přiměje mluvit.“ Koncept řízení znalostí je založen na vyvažování a harmonizování oblastí: (1) oblast lidských zdrojů (lidé), (2) procesy, kterými se dané činnosti realizují, (3) technologie, se kterými se pracuje. Řízení znalostí je průnikem všech tří oblastí (viz obrázek).

Lidské zdroje – lidé:

Lidé jsou klíčoví při řízení znalostí. Je třeba hledat motivaci k tomu, aby měli zájem: **(1)** využívat svých znalostí, dovedností a schopností pro plnění cílů organizace, **(2)** dále se vzdělávat, učit se (od druhých i z vlastních úspěchů či chyb), **(3)** zachycovat znalosti a sdílet je (jak v rámci organizace, tak – je-li to vhodné – i mimo ni).

Obr. č. 35: Využít vztahu lidí - procesy - technologie



Pramen: Půček (2009c)

Procesy:

Procesní přístup byl popsán v kapitole 8.1.4. Procesů, které mají vliv na efektivní uplatňování řízení znalostí, je celá řada, například: **(1)** procesy k zachycování znalostí, jako je systém vnitřních předpisů a dokumentace, případové studie a náměty na dobrou praxi atd., **(2)** personální procesy (řízení lidských zdrojů) a motivační programy, **(3)** vytváření partnerství a sítí, **(4)** procesy reportingu a controllingu (viz kap. 9), **(5)** ostatní řídicí nebo podpůrné procesy (včetně procesů podpory informačních technologií), **(6)** procesy učení se. Učení se od druhých je základem metody benchlearning (viz kap. 8.2.6). „Učení se a růst“ je také jednou z perspektiv BSC (viz kap. 7).

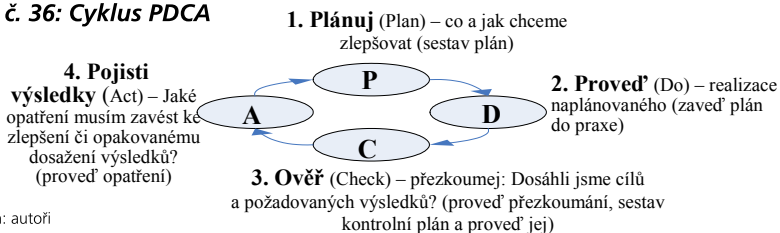
Technologie:

Třetí z oblastí, která má být při znalostním řízení vzata v úvahu, jsou používané technologie. Nejde jen o informační technologie a počítače. V řadě případů jsou vhodné i jiné možnosti – klasická evidence či záznamy, jednoduché databáze, běžné programy a podobně. Použitá technologie musí být vždy efektivní a návratná. Řízení znalostí se velmi podobá modelu Hexagon veřejné správy (viz kap. 4).

8.3.5. Cyklus zlepšování PDCA

Cyklus zlepšování PDCA je také označován jako „Demingův cyklus“. Jedná se o jednoduchou metodu zlepšování s universálním použitím (jak pro zlepšování plnění úkolů samosprávy, tak pro přenesený výkon státní správy). Pomocí tohoto cyklu můžeme řídit jakoukoli změnu, jakýkoli plán, včetně plánu opatření vzniklých z uplatňování metod Smart Administration. Úřady, které uplatňují model CAF, znají tento cyklus velmi dobře, protože je součástí panelu hodnocení předpokladů. Cyklus PDCA je zobrazením procesu trvalého zlepšování (viz obrázek).

Obr. č. 36: Cyklus PDCA



Pramen: autofi

8.4. Závěr k metodám kvality a výkonnosti

Jak má vypadat **instituce, která se orientuje na občany** (a zákazníky), uvádí Osborne, Gaebler (In Vacek, 2006, s. 6): „Dnešní prostředí vyžaduje instituce, které jsou pružné a adaptabilní, poskytují vysoce kvalitní služby a z každé koruny dokáží dostat co největší užitek. Vyžaduje instituce, které reagují na požadavky a potřeby svých zákazníků, nabízejí nestandardizované služby, které vedou ne prostřednictvím příkazů, ale prostřednictvím přesvědčování a motivace, které dávají zaměstnancům pocit smysluplnosti jejich činnosti a podílu na jejím řízení. Potřebuje instituce, které občanům pouze neslouží, ale dávají jim možnost ovlivňovat činnost veřejného sektoru.“

Na závěr této kapitoly je třeba říci, že žádnou „záračnou či osvědčenou“ metodu není možné uplatnit bez znalosti místních podmínek a potřebných vazeb. Co jedné organizaci pomáhá, či zvyšuje její výkonnost, jiné může škodit. Přitom klíčem ke Smart Administration (viz kap. 5) je (1) dělat správné věci (2) správným způsobem a (3) správně o nich komunikovat s veřejností. Součástí je orientace na dosahování cílů (výsledků). V návaznosti na to je v tabulce v kapitole 16 (závěr) provedeno rozčlenění nejpoužívanějších metod a přístupů do jednotlivých skupin.

Přitom je možné tvrdit, že kombinace metod, nástrojů a přístupů (pokud je prováděna se znalostí místních podmínek a potřebných vazeb) přináší užitek. V rámci zemí EU prováděla EIPA (Evropský institut pro veřejnou správu – www.eipa.nl) výzkum zkušeností s modelem CAF a dalšími metodami kvality. Z této studie plyne následující pořadí současného a budoucího používání nástrojů řízení kvality a výkonnosti v organizacích veřejné správy (v průzkumu se objevilo celkem 23 různých metod či nástrojů pro zvyšování kvality a výkonnosti).

Tab. č. 25: Pořadí používání metod a nástrojů kvality v rámci EU

Používaný nástroj či metoda kvality	Použití před nebo současně s CAF	Předpokládané použití v budoucnu
	pořadí dle četnosti použití	
ISO 9001 s certifikací i bez ní	1.	8. - 9.
Šetření spokojenosti zákazníků	2.	2.
Externí či interní audity	3.	6.
Šetření spokojenosti zaměstnanců	4.	1.
Projektové řízení	5.	5.
Balanced Scorecard	6.	4.

Pramen: Půček, Matochová (2007) ze zdrojů EIPA

Z výzkumu plyne, že většina organizací uplatňujících model CAF používá nebo plánuje i jiné metody kvality a výkonnosti.

9. Finanční řízení a Smart Administration

9.1. Zdravé finanční řízení

V této publikaci není dostatek prostoru věnovat se komplexně problematice finančního řízení. Jsou zde popsány důležité aspekty z hlediska Smart Administration. Prvním z nich je problematika „zdravého“ finančního řízení. Modernímu rozpočtování se věnuje kap. 10.

Základem pro zdravé finanční řízení je rovnováha mezi „dáváním a braním“. Ta je také základem podvojného účetnictví. Promítá se do podvojného zápisu „má dát – dal“, jehož význam spočívá zejména v kontrole (1) vyrovnávání mezi výkonem (plněním – tedy dáváním) a (2) jeho protihodnotou (platbou – tedy braním). Tento vztah je také základem pro spravedlnost. Rovnováha vztahu mezi dáváním a braním je zobrazena na následujícím obrázku. Zdravé finanční řízení sice připouští také zadlužování, je však nezbytné k němu přistupovat velmi obezřetně (jde o „braní“ na úkor budoucnosti).

Obr. č. 37: Zdravé finanční řízení: rovnováha mezi „dáváním – braním“



Pramen: autoři

Vztah je doplněn ještě o třetí faktor – vnímání této rovnováhy (spokojenosti s rovnováhou) ze strany občanů a daňových poplatníků. Důležité je, aby stát (kraj, město) neprováděl správu, neposkytoval služby a nezajišťoval rozvoj trvale na dluh – na úkor budoucnosti.

Ideální stav tedy nastává, (1) když jsou v rovnováze:

- poskytované služby, zajišťovaná správa a rozvoj ze strany veřejného sektoru s
- daněmi (které odvádějí poplatníci) plus cenami, které se za placené veřejné služby platí.

(2) když současně je tato rovnováha vnímána ze strany daňových poplatníků a občanů jako spravedlivá (nebo alespoň relativně spravedlivá) a

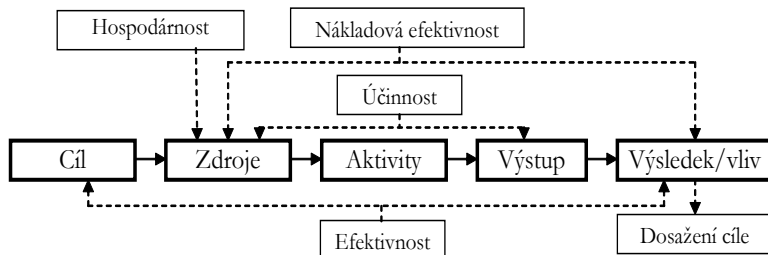
(3) současně je věnována pozornost míře zadlužení a jsou řešeny negativní externality.

Na tuto problematiku navazuje tok peněz od daňových poplatníků ke státu (braní) a poskytování protihodnoty (dávání), který byl popsán v kapitole 8.1.4.

Dělat finanční věci „správným způsobem“: princip „3 E“

Vycházíme-li z hypotézy, že klíčem ke Smart Administration je „dělat správné věci správně“ (viz kap. 5), tak „správnou věcí“ je zdravé finanční řízení. Provádět věci správným způsobem (správně) z finančního hlediska znamená provádět je dle principu „3 E“, tedy hospodárně (Economy), efektivně (Effectiveness) a účinně (Efficiency)¹. V literatuře není chápání „3E“ vždy jednotně popisováno. Princip „tří E“ dle modelu CAF verze 2006 (model CAF – viz kapitola 8.2.3) je vysvětlen na následujícím obrázku.

Obr. č. 38: Účinnost – Efektivnost – Hospodárnost dle modelu CAF



Pramen: CAF-2006, s.164, upraveno

Pojmy ze slovníku CAF jsou převedeny do následující tabulky.

Tab. č. 26: Vysvětlení „tří E“ dle modelu CAF-2006

Pojem	Vysvětlení dle modelu CAF - 2006
Hospodárnost (Economy)	Hospodárnost a šetřnost se vztahují k prozíravému finančnímu managementu, který zahrnuje snižování nákladů prostřednictvím účinnějších procesů obstarávání a úspor financí, bez toho, aby se to odrazilo v kvalitě výstupů nebo cílů.
Efektivnost (Effectiveness)	Efektivnost je vztah mezi stanoveným cílem a dosaženým výsledkem, účinkem nebo dopadem.
Účinnost (Efficiency)	Výstupy ve vztahu ke vstupům nebo nákladům. Účinnost a produktivita mohou být považovány za to samé. Produktivita může být měřena souhrnně – zachycovat všechny složky vstupů produkce (komplexní produktivita), nebo členě – soustředit se na specifickou složku vstupů (produktivita práce nebo kapitálu).
Nákladová efektivnost (Cost Effectiveness)	Vztah mezi účinky, které jsou předpokládanými cíli organizace, a náklady vynaloženými na jejich dosažení – zahrnujícími kompletní společenské náklady, pokud je to možné.
Zdroje (Resources)	Zdroje zahrnují vědomosti, lidský kapitál, finance, budovy nebo technologie, které organizace využívá při plnění svých úkolů.

Pramen: CAF-2006, s.164, převedeno do tabulky

Více se této problematice věnuje kapitola 9.2.

¹⁵ Česká legislativa používá termín „účelnost“ pro ekonomicky racionální použití veřejných zdrojů, kdy jsou tyto zdroje použity v souladu s vytýčenými cíli. Z hlediska dopadu použitých zdrojů by bylo vhodnější (přesnější) používat pojem „účinnost“ (Efficiency). Tento termín ale české právní předpisy (např. zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole a další zákony) nepoužívají. V textu této publikace používáme oba termíny. „Účelný“ používáme tam, kde se odvoláváme na existující právní předpisy. V této kapitole, kde přímo necitujeme právní předpisy, používáme termín „účinnost“. V druhé části této kapitoly, kde se přímo odvoláváme na právní předpisy (jmenovitě o zákon o finanční kontrole), používáme termín „účelnost“, který používá naše legislativa. Tuto kolizi, která byla autorům této publikace oprávněně vytýkána jedním z oponentů, ponecháváme záměrně v uvedené podobě. Jde o jisté „formální vyostření problému“, které snad může pomoci patřičně novelizovat a upravit dotyčné právní předpisy ČR (zejména zákon o finanční kontrole, zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, rozpočtová pravidla a zákon o majetku České republiky).

9.2. Hospodárná, efektivní a účelná alokace finančních zdrojů

K výkonu veřejné správy jsou nutné zdroje. Protože zdroje jsou s ohledem na celkové veřejné potřeby omezené (vzácné), je nutné je používat hospodárně, efektivně a účelně (souhrnné označení 3E). Povinnost nakládat se zdroji hospodárně, efektivně a účelně stanovuje za povinnost pracovníkům veřejné správy zákon o finanční kontrole (zákon 320/2001).

9.2.1. Hospodárné vynakládání finančních zdrojů ve veřejné správě

Jedním z důležitých kritérií, které jsou povinni sledovat všichni manažeři veřejného sektoru, je hledisko hospodárnosti. **Hospodárností** se rozumí takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. Podmínkou minimalizace použitých zdrojů je, že tyto cíle a úkoly jsou splněny za předpokladu dodržení odpovídající kvality. Ukazatelem hospodárnosti je minimalizace nákladů na vstupech za předpokladu splnění stanoveného cíle.

Při sledování kritéria hospodárnosti si klademe následující otázky:

- Získáváme potřebné vstupy za „nejlepší možné (čili nejnižší) ceny?“

- Zaručuje „nejlepší možná cena“ stanovenou (požadovanou) kvalitu výstupu?

V ČR je kritérium hospodárnosti velmi často používáno pro **výběr veřejných zakázek na základě kritéria nejnižší nabídkové ceny**. Zadavatelé s oblibou používají pro výběr nabídek jediné hodnotící kritérium, jímž je nejnižší nabídková cena. To je podle zákona o veřejných zakázkách (zákon 137/2006) možné, avšak je žádoucí, aby zadavatelé zároveň naplnili ustanovení zákona o finanční kontrole, týkající se postupu podle 3E. V kontextu zákona o finanční kontrole si zadavatel při uplatňování kritéria hospodárnosti („nejnižší nabídkové ceny“) klade následující otázky (viz následující tabulka).

Tab. č. 27: Otázky zadavatele k prověření předmětu veřejné zakázky z hlediska naplnění „hospodárnosti“

Otázka	Doplňující referenční otázka	Poznámka
Existuje nejnižší racionální hranice minimálních nákladů s ohledem na předmětné plnění veřejné zakázky?	Jestliže taková hranice existuje a některá z nabídek je podstatně pod touto hranicí, existují v analytické dokumentaci nabízejícího dostatečné argumenty k takto nízké ceně?	Zadavatel zpracovává tuto dokumentaci jako součást předběžné kontroly (auditu ex ante).
Je vhodné na dané předmětné plnění veřejné zakázky použít pouze kritérium nejnižší nabídkové ceny?	Jestliže zadavatel považuje kritérium nejnižší nabídkové ceny za jediné kritérium hodnocení nabídek, může zadavatel v analytické dokumentaci doložit, že předmětné plnění veřejné zakázky není v rozporu s účelností a efektivností?	Zadavatel dokládá tuto skutečnost v analytické dokumentaci a odpovídá za to, že závěry z této dokumentace vstoupily do zadávací dokumentace.

Pramen: autoři

Uvedený případ ukazuje na aplikaci kritéria hospodárnosti v případě hodnocení veřejných zakázek na základě výběru podle nejnižší nabídkové ceny. Jak je

zřejmé, i v tomto případě je určující podmínkou hodnocení podle kritéria hospodárnosti skutečnost, že daná minimální úroveň výdajů zabezpečí požadovanou kvalitu. V případě, že tomu tak není, je takový výběr v rozporu s principem hospodárnosti a v rozporu s ustanoveními zákona o finanční kontrole.

9.2.2. Efektivní vynakládání finančních zdrojů ve veřejné správě

Pracovníci veřejné správy jsou povinni při plnění stanovených úkolů postupovat tak, aby výsledky jejich práce splňovaly kritérium efektivnosti. **Efektivností** se rozumí takové použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění (§ 2, písmeno m zákona o finanční kontrole). Uvedené vymezení efektivnosti odpovídá **produktivitě** vynaložených výdajů. Nejvyšší produktivitu má ta produkční jednotka veřejné správy, která z daného fixního rozpočtu dosáhne nejvíce jednotek výstupu při požadované kvalitě. Příklad ukazuje následující tabulka.

Tab. č. 28: Porovnání produktivity výdajů srovnatelných produkčních jednotek veřejné správy

Produkční jednotka	Náklady (peněžní jednotky)	Počet vyprodukovaných jednotek (naturální jednotky)	Úroveň produktivity v % ve srovnání s nejlepší produkční jednotkou C
A	1	10	28,6
B	1	20	57,1
C	1	35	100,0
D	1	17	48,6

Pramen: autoři

Jak je z uvedeného příkladu zřejmé, nejvyšší produktivitu vykazuje produkční jednotka C, která z vynaloženého fixního rozpočtu dosáhla ve srovnání s jinými produkčními jednotkami největší počet naturálních výstupů (35). Je proto nejproduktivnější. Pokud budeme provádět benchmarkingové porovnávání a označíme daný výkon produkční jednotky C hodnotou 100 procent, pak můžeme normalizaci zjistit, kolika procent výkonu dosahují ostatní produkční jednotky ve srovnání s nejlepší jednotkou C. Jak je zřejmé, druhého nejlepšího výkonu v produktivitě dosáhla produkční jednotka B (20 naturálních jednotek). Ve srovnání s nejlepší produkční jednotkou C je to 57,1 procenta výkonu, neboť platí:

$$(20/35) \cdot 100 = 57,1$$

Druhou formou sledování efektivnosti je **nákladová efektivnost**. Jí rozumíme náklady na danou naturální jednotku výstupu (např. náklady na jednoho obsluženého občana, náklady na jeden metr čtvereční vycištěné plochy). Z porovnávaných produkčních jednotek je nejlepší ta, která dosahuje nejnižších

nákladů na naturální jednotku výstupu (za podmínky zachování dané kvality). Při nákladové efektivnosti jsou ukazatelem efektivnosti náklady na jednotku výstupu. Poněvadž náklady na jednotku výstupu jsou minimalizačním kritériem, tak ta produkční jednotka, která dosahuje nejnižších nákladů na naturální jednotku výstupu, pracuje nejefektivněji. Uvedený problém přibližuje následující příklad (viz následující tabulka).

Tab. č. 29: Porovnání nákladové efektivnosti srovnatelných produkčních jednotek veřejné správy

Produkční jednotka	Náklady (peněžní jednotky)	Počet vyprodukovaných jednotek (naturální jednotky)	Úroveň produktivity v % ve srovnání s nejlepší produkční jednotkou C
E	10	10	1,00
F	15	20	0,75
G	20	35	0,57
H	12	17	0,71

Pramen: autoři

Jak je zřejmé, nejnižší náklady na naturální jednotku výstupu dosáhla produkční jednotka G (0,57 peněžních jednotek/naturální jednotka výstupu). Splňuje tedy nejlépe kritérium nákladové efektivnosti.

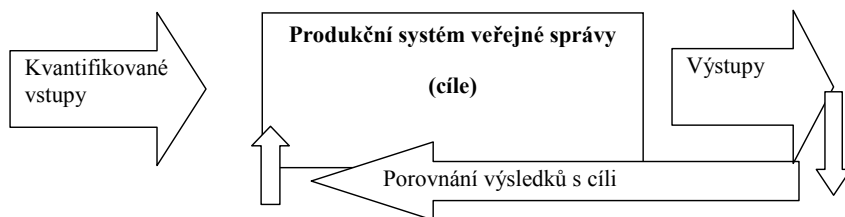
9.2.3. Účelné vynakládání finančních zdrojů ve veřejné správě

Dalším sledovaným kritériem při vynakládání veřejných zdrojů je kritérium účinnosti (účelnosti). **Účelností** se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (§ 2, písmeno o zákona o finanční kontrole).

Kritérium účelnosti je ve vztahu ke kritériu hospodárnosti a efektivnosti nejvyšším druhem kritéria ze všech kritérií 3E. Kritérium účelnosti totiž prověřuje ekonomickou racionalitu použitých zdrojů. Historie veřejné správy v ČR zná řadu případů, kdy bylo použito kritérium hospodárnosti (např. při výběru nabídek ve veřejné soutěži za použití jediného základního hodnotícího kritéria „nejnižší nabídkové ceny“), či kritérium nákladové efektivnosti, avšak v obou případech daný výběr nebyl v souladu s účelností (s ekonomickou racionalitou vynaložených veřejných výdajů).

Účelnost se vztahuje k určitému konečnému (cílovému) stavu. Proto je nejčastějším ukazatelem splnění účelnosti procentní naplnění stanovených cílů. Podstata prověřování účelnosti spočívá v porovnávání stanovených cílů s dosaženými výsledky.

Obr. č. 39: Sledování účelnosti



Pramen: autoři

Jak ukazuje předchozí obrázek, výsledky (výstupy) vystupují jako reálně dosažené stavy. Ty jsou porovnávány s cíli jako očekávanými stavy. Porovnání výsledků s předjímanými (cílovými) stavy vypovídá o stupni naplnění cíle (účelu). Protože k dosažení výsledků jsou potřebné určité zdroje, v praxi často zkoumáme stupeň naplnění cílů s ohledem na vynaložené náklady. K tomu můžeme použít řadu kvantifikačních nákladově užitkových metod¹⁶.

Při prověřování účelnosti hledáme odpověď na otázky, které se vztahují k prověřování účelnosti vstupů, k ověřování správnosti postupů při stanovování cílů a k prověření výstupů (výsledků), jak ukazuje následující tabulka.

Tab. č. 30: Prověřování kritéria účelnosti

Lokalizace otázek	Otázka
Otázky na vstupu	Jsou dané vstupy přiměřené ke vztahu k cílům?
	Jak efektivně byly užité vstupy transformovány na výstupy?
Otázky ve vztahu k cílům	Odpovídají cíle veřejným potřebám?
	Jsou cíle konzistentní?
	Nedochází k redundanci cílů?
	Jsou cíle vyhodnotitelné?
	Jsou stanoveny vhodné ukazatele k hodnocení cílů?
Otázky na výstupu	Je možné porovnat výsledky s cíli?
	Jaký stupeň souladu prokazují dosažené výsledky s ohledem na stanovené cíle?
	Odpovídá původní kalkulace zdrojů skutečně vynaloženým zdrojům?
	Jsou výsledky využity cílovou skupinou?
	Jaká je úroveň spokojenosti cílové skupiny?

Pramen: autoři

Uvedené otázky prověřují účelnost vynaložených zdrojů. Odpovědi na ně hledáme v rámci auditu ex ante, auditu interim i auditu ex post. Smyslem je prověřit ekonomickou racionalitu alokovaných zdrojů.

¹⁶ Jejich aplikaci nalezne čtenář v publikaci Ochrana, F.: Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru. Praha, Ekopress 2005

9.3. Řízení rizik

9.3.1. Návaznost na Smart Administration

Součástí modelu „dělat správné věci správně“, který byl popsán v kapitole 5.2, je orientace na dosahování výsledků. Orientace na výsledky vyžaduje minimalizovat rizika (viz kapitola 5.3). Právě řízení rizik se věnuje tato kapitola. Přičemž v rámci této publikace „za **riziko** je považována každá situace, ve které se vyskytuje možnost vzniku nepříznivé odchylky od požadované nebo plánované cílové hodnoty“ (Půček, Matochová, 2007).

V podnikatelském sektoru se s rizikem běžně pracuje. Lze také říci, že dlouhodobá úspěšnost je často podmíněna také ochotou přijímat určitou výši rizika. To však může být následně příčinou podnikatelského neúspěchu. Proto je nezbytné mít k dispozici nástroje ke zprůhledňování, řízení a snižování rizika. „Veřejný sektor získává většinu příjmů z daní, proto je kladen velký důraz na kontrolu výdajů, aby nedocházelo ke zneužívání veřejných prostředků. Z těchto důvodů zaměstnanci veřejného sektoru vnímají rizika a odměny velice odlišně od zaměstnanců podniků. Jejich hlavní motivací se stává „nedělat chyby“. Základním posláním vlády je „činit dobro“, ne vydělávat peníze. Často musí poskytovat služby všem, nezávisle na tom, zda jsou schopni za ně zaplatit.“ (viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006).

9.3.2. Členění rizik podle různých kritérií

Rizika můžeme členit podle celé řady kritérií.

Například podle oblastí, kde vznikají. Nebo se také pracuje s takzvanými provozními (operačními) riziky, tedy s těmi, která vznikají při běžných činnostech organizace. Další členění vychází ze zákona o finanční kontrole (respektive navazujícího pokynu k tomuto zákonu).

Rizika můžeme členit **podle oblastí vzniku**: (1) strategické řízení a riziko – běžně se používá např. SWOT analýza, (2) provozní (operativní) rizika, (3) finanční rizika, (4) rizika spojená s prací se zákazníkem, (5) personální řízení a riziko, (6) rizika spojená s řízením inovací, zlepšováním, změnami, rizika nových technologií, projektová rizika atd.

Významnou skupinou rizik jsou **provozní (operativní) rizika**. V podnikatelském sektoru se můžeme setkat se zkratkou ORM – operational risk management. Provozní rizika můžeme rozdělit do 4 skupin: (1) procesní riziko, (2) riziko lidského faktoru, (3) riziko spojené s používáním technologiemi a systémy, (4) riziko externí události.

Členění rizik v návaznosti na zákon o finanční kontrole (viz MF ČR¹⁷, 2003):

- obecně platná rizika (auditorské riziko, legislativní riziko, riziko spojené s řízením orgánu veřejné správy, riziko spojené s poškozováním pověsti orgánu, riziko spojené s porušováním předpisů, riziko spojené s náročností a nákladností interního auditu, ostatní rizika),

¹⁷ vydalo MF ČR na základě § 7 zák. č. 320/2001 Sb.

- účetní rizika (riziko spojené s hospodařením s majetkem, riziko spojené se zapojením vlastních a cizích zdrojů, riziko spojené s hospodářskou činností, riziko nesprávného, nepravdivého nebo neúplného zachycení hospodářských aktiv a pasiv, riziko spojené s hospodařením s fondy, riziko spojené se zálohami, ostatní rizika),
- rozpočtová rizika (riziko spojené s dodržováním ukazatelů rozpočtu, riziko transparentnosti (a úplnosti a reálnosti) rozpočtu, riziko spojené s rozpočtovými opatřeními, riziko spojené s plněním rozpočtu, riziko spojené s dotacemi, riziko spojené s mimorozpočtovými zdroji, ostatní rizika).

V **projektovém řízení** (více viz kapitola 11) se můžeme setkat s členěním rizik do těchto oblastí: (1) finanční riziko (např. spolufinancování, nedostatek zdrojů v průběhu projektu, kursová rizika, růst cen), (2) riziko lidského faktoru (např. selhání, nemocnost, fluktuace, nedostatek kvalifikovaných pracovníků, úraz), (3) organizační riziko (plyne z chybné přípravy, chybného organizování, řízení nebo kontroly), (4) rizika technického charakteru (např. spolehlivost zařízení a technologií, dostupnost materiálů, dodavatelé), (5) riziko externí události (např. požár, povodeň, havárie, vnější zásah).

9.3.3. Řízení (management) rizik

S každou změnou, s každým záměrem, které buď chceme (iniciováno zevnitř organizace) nebo musíme (iniciováno zvnějšku) provést, je spojeno určité riziko. Schopnost správným způsobem reagovat na změnu je podmínkou úspěchu.

Pro management rizik je možno použít tuto definici: Management rizik je plánování, organizování, řízení a kontrola souboru aktivit, vedoucích k přiměřenému omezení (minimalizování) všech potencionálních rizik (Půček, Matochová, 2007).

Management rizik zahrnuje:

(1) nalezení (identifikaci) rizik, (2) analýzu a rozpoznání příčin rizikových situací (hrozeb), (3) vyhodnocení rizika – stanovení jeho velikosti (úrovně), (4) přijímání adekvátních opatření a sledování (monitoring) rizik.

K nalezení rizik se často používá například metoda brainstorming. Někdy se identifikace propojuje s analýzou a hledání příčin – využívá se například „Diagramu příčin a následků“ a používají se i další nástroje dle kapitoly 13.

Vyhodnocení rizika se provádí pomocí velikosti (úrovně), která je dána dvěma, případně třemi faktory: (1) stanovení jeho významu (závažnosti) z hlediska finančního dopadu a (2) četností výskytu, (3) někdy se připojuje také třetí faktor – pravděpodobnost odhalení rizika.

9.3.4. Analýza rizik a příčin jejich vzniku

K analýze rizik můžeme použít různé nástroje. Jedním z nich je „Analýza rizik a příčin jejich vzniku“. Ta může být použita k sestavení mapy rizik. Analýza vychází z metod kvality, je odvozena z analýzy FMEA – analýzy vad a příčin jejich vzniku (v podnikatelském sektoru jedna z nejvíce používaných analýz vad). Do formuláře klasické FMEA se místo druhu vady uvede druh rizika. Kategorie „význam – četnost – pravděpodobnost odhalení“ zůstávají. Upravená tabulka vypadá takto:

Tab. č. 31: Analýza rizik a příčin jejich vzniku

Proces / činnost	Možné riziko	Důsledek realizace rizika	Příčina vzniku rizika	Současný stav					Návrh opatření
				Existují nyní opatření k zabránění?	Význam	Četnost	Pravděpo- dobnost odhalení	Úroveň rizika	

Pramen: Půček, Matochová (2007)

Nejprve vypíšeme do tabulky název procesu nebo činnosti. Pak definujeme možná rizika, jejich důsledky a snažíme se určit jejich příčiny. Ke každé příčině pak stanovíme současný stav, tedy popíšeme existující opatření (pokud existuje) a stanovíme úroveň rizika pomocí kategorií význam – četnost – pravděpodobnost odhalení. K tomu je třeba stanovit metodiku (například maximum 10, ideál 0, u pravděpodobnosti odhalení platí, že ideál znamená „odhalení je jisté“). Tam, kde úroveň rizika překročí stanovenou hranici (například 100 bodů), je nutné stanovit návrh opatření včetně odpovědnosti za ně (poslední sloupec).

Po provedení opatření se znovu provede vyhodnocení úrovně rizika dle stejné metodiky. Pokud se úroveň rizika nezlepší, přijímá se další opatření, dokud nejsme s úrovní spokojeni (tabulka již tyto sloupce neobsahuje – je třeba je doplnit). Příklad částečného vyplnění pro oblast investic zobrazuje následující tabulka.

Tab. č. 32: Příklad vyplnění – Analýza rizik a příčin jejich vzniku

Proces / činnost	Možné riziko	Důsledek realizace rizika	Příčina vzniku rizika	Současný stav					Návrh opatření
				Existují nyní opatření k zabránění?	Význam	Četnost	Pravděpo- dobnost odhalení	Úroveň rizika	
Investiční činnost	Korupce	V y š š í c e n a p r á c í	Ú p l a t - n o s t r o z - h o d o v a - t e l ů	Dodrž. z á k o - n a	10	5	4	200	L o s o v á n í č l e n ů k o - m i s e
	Porušení zákona	P o k u t a n e b o v ý š - š í c e n a p r á c í	N e z n a - l o s t	Dodrž. z á k o - n a	5	2	4	40	-
			O b c h á - z e n í z á - k o n a z d ů v o d u u r y c h l e - n í a t d.	Dodrž. z á k o - n a	5	5	4	100	P o k u t o v a t o d p o v ě d n ě p r a c o v n í k y

Pramen: Půček, Matochová (2007)

9.4. Controlling a reporting

9.4.1. Úvod ke controllingu

Důležitou součástí Smart Administration je vytvoření systému controllingu a reportingu. Ve veřejné správě se nejčastěji uplatňuje controlling rozpočtu, investic, projektů a strategický controlling. U strukturálních fondů je tento systém propojen ještě se systémem evaluace (hodnocení).

Ve „Slovníku controllingu“ se o něm můžeme dočíst toto (viz IGC, s. 34): „Controlling je výsledkem spolupráce manažerů a controllerů. Controllingem nazýváme celý proces stanovení cílů, plánování a řízení v oblasti financí a výkonů. Controlling zahrnuje aktivity jako rozhodování, definování, stanovování, řízení a regulace.“ Manažeri řídí činnosti a odpovídají za výsledky. Kontrolní pracovníci (controller) odpovídají za průhlednost těchto výsledků, respektive průhlednost jejich dosahování. Controlling jako takový však musí vykonávat manažeri (musí jej řídit), kontrolní pracovníci pomáhají budovat tento systém a podílejí se na něm. Z toho je patrné, že v tomto pojetí není řízení controllingu náplní práce nezávislého auditu ve smyslu zákona o finanční kontrole (tedy útvaru interního auditu). Byť velmi často útvary interního auditu se na controllingu podílí, používají jeho výstupy (zprávy) a controllingové metody.

Výstupem controllingu jsou:

(1) zprávy či soubory informací v předem dohodnuté struktuře (lze se též setkat s názvem „reporty“, systém „reportingu“ nebo výstupy z „manažerského informačního systému“), které poskytují správné a včasné informace pro potřebné rozhodování, a obvykle také

(2) návrh souboru opatření, je-li potřebné je přijímat.

Oblasti vhodné k zavedení

Pokud z různých důvodů není možné nebo vhodné zavést komplexní controlling, je v organizacích veřejného sektoru vhodné jej uplatnit v těchto oblastech: (1) Controlling rozpočtu. (2) Controlling projektů – viz dále. (3) Manažerský informační systém (systém reportingu). (4) Strategický controlling – obvykle se kombinuje s metodou BSC (viz kap. 7).

9.4.2. Postup zavedení komplexního controllingu

Postup implementace (zavádění) komplexního controllingu v organizacích veřejného sektoru můžeme rozdělit do osmi kroků. Pokud se rozhodnu zavést controlling jen v některých oblastech, je možné některé kroky výrazně omezit. Osmý krok (komunikace a výcvik) se prolíná všemi předchozími. Jednotlivé kroky:

Krok 1 – Analýza (1) stávajícího systému plánování (operativního, strategického), systému řízení včetně uplatňovaných metod (např. procesní přístup, CAF, BSC, ISO – více viz kapitoly 7 a 8), (2) účetnictví a finančního řízení, (3) stávajícího manažerského informačního systému (reportingu), stávajícího softwaru a technologií.

Krok 2 – Stanovení souboru požadavků na systém controllingu na všech úrovních a plánování postupu zavedení, rozhodnutí o rozsahu zavedení. (Např. před

zahájením nebo během tohoto kroku je třeba odpovědět na otázky: Vím, jak mám při zavádění controllingu postupovat? Řešil tento problém už někdo, od koho se mohu učit?) Metodicky je možné se inspirovat postupem „řešení problémů a změn“ (viz vývojový diagram v kapitole 2.1.5). Vrcholové vedení by mělo být schopno jasně definovat, jaké informace, v jaké struktuře a jak často potřebuje. Různá řídicí úroveň potřebuje pro své rozhodování různou strukturu, četnost, podrobnost atd. Tento krok také zahrnuje plánování postupu zavedení a jeho rozsahu.

Krok 3 – Zavedení manažerského účetnictví. Ve veřejném sektoru se obvykle nepoužívá, což s sebou nese neschopnost efektivně zabráňovat plýtvání (viz kapitola 9.6) nebo uplatňovat principy „3 E“.

Krok 4 – Propojení se systémem plánování, rozpočtování a řízení. Někdy je také nezbytné celý systém plánování a řízení změnit tak, aby odpovídal požadavkům vedení (viz krok 2). Uplatnění tohoto bodu je mnohem snadnější, pokud organizace veřejného sektoru využívá některou z metod kvality a výkonnosti (více viz kapitola 8).

Krok 5 – Propojení či vytvoření systému strategického plánování. Controlling se velmi často ve strategické rovině velmi efektivně doplňuje s metodou BSC (metoda vyvážených ukazatelů – více viz kapitola 7).

Krok 6 – Vytvoření účinného **manažerského informačního systému**, neboli systému „reportingu“. Takřka všechny organizace veřejného sektoru mají tento systém částečně vybudován v oblasti financí a účetnictví, ale i v jiných oblastech. Běžně se s ním setkáváme například u projektů. Jinou otázkou je, zda stávající systém skutečně poskytuje politikům a manažerům (na všech úrovních) pro jejich rozhodování (1) správné informace (interní i externí), (2) ve správnou dobu a (3) ve správné struktuře a podobě (v grafické, tabulkové nebo textové formě, tištěné nebo elektronicky).

Krok 7 – Dokončení zavedení plnohodnotného controllingu, ověření jeho funkčnosti, provedení korekcí dle potřeby (ověřit či zopakovat všechny předchozí kroky).

Krok 8 – Komunikace, výcvik a motivace zaměstnanců, zlepšování. Tento krok se promítá do všech předchozích kroků.

9.4.3. Controlling a reporting projektů

Problematické projektů a dotačnímu managementu se věnuje kapitola 11. Riziko, že projekt nesplní stanovené cíle (výstupy, výsledky nebo monitorovací parametry), překročí rozpočet (a realizátor překročení zaplatí ze svého), nebo nenaplní termíny (harmonogram), je poměrně vysoké. Z těchto důvodů může dojít k vrácení části či celé dotace. Jak tomu předejít? Samozřejmě promyšlenou přípravou projektu a kvalitním řízením všech jeho fází (fáze projektu viz kapitola 11). Průběžná kontrola postupu projektu (controlling projektu) je naprosto nezbytností. Dává tak vedení organizace a finančním manažerům jistotu, že projekt bude úspěšný a nedojde k vrácení peněz.

Pro zavedení controllingu projektů lze použít **cyklus zlepšování P-D-C-A** (více viz kap. 8). **Jednotlivé fáze zavedení controllingu:** (1) fáze „Plánuj zavedení controllingu“ (Plan) = co, proč, jak, kdy, kde, za co, s kým provádět. Jde tedy

o přípravnou fázi controllingu. Důležité je v této fázi také stanovit, jaké výstupy z controllingu budeme požadovat; (2) fáze „Proved' plán“ (Do) = realizace naplánovaného systému controllingu (zaved' plán controllingu do praxe projektového řízení); (3) fáze „Ověř, zda controlling funguje“ (Check) = přezkoumej – dosáhli jsme cílů a požadovaných výsledků? (proved' přezkoumání, sestav kontrolní plán a proved' jej); (4) fáze „Zlepši systém controllingu“ (Act) = jaké opatření musím zavést ke zlepšení či opakovanému dosažení výsledků? (proved' opatření).

Výstupy controllingu projektů (reporting)

Řada snah o zavedení controllingu není úspěšná, protože si vedení dostatečně nevyjasní požadavky na to, co od controllingu očekává, jaké mají být výstupy. Důležité je, aby controlling poskytl manažerům (na všech úrovních) pro jejich rozhodování: (1) správné informace (interní i externí), (2) ve správnou dobu a (3) ve správné struktuře (v grafické, tabulkové nebo textové formě, tištěné nebo elektronicky).

Výstupy z controllingu nesmí být příliš stručné, nebo naopak příliš obsáhlé. Musí umožnit dostat se k požadovaným informacím rychle – ne pomalu nebo složitě. Musí nás včas upozornit na vznikající problémy nebo příležitosti, atd. Součástí systému má být také systém odchylkového řízení, který včas upozorní na blížící se negativní, anebo pozitivní vývoj situace. V ideálním případě jednoznačně identifikuje místo a příčinu vzniku odchylky od požadovaného stavu. To nám umožní efektivně řídit projekty.

Obecně k výstupům controllingu patří:

(1) zprávy či soubory informací v předem dohodnuté struktuře (lze se též setkat s názvem „reporty“, systém „reportingu“ nebo výstupy z „manažerského informačního systému“), které poskytují správné a včasné informace pro potřebné rozhodování, a obvykle také

(2) návrh souboru opatření, je-li potřebné je přijímat.

Pokud je při projektovém řízení cokoli ohroženo, je třeba okamžitě přijímat opatření. Přitom je důležité, aby přehled o postupu projektu mělo pravidelně vedení k dispozici. Promyšlený systém podávání informací – zpráv, výsledků atd. – na všechny řídicí úrovně v požadovaném rozsahu, termínech a tvaru (včetně vizualizace) bývá nazýván „manažerský informační systém“ nebo „systém reportingu“. Pro tento systém je nezbytná přehlednost, vizualizace a možnost dostat se rychle např. v případě problémů k požadovaným informacím. Příklad výstupu kontroly projektů ukazuje následující tabulka. Vlastně jde o vizualizaci plnění rozpočtu, termínů a aktivit, monitorovacích parametrů (výstupů a výsledků).

Tab. č. 33: Příklad schématického hodnocení běžících projektů – vizualizace úspěšnosti postupu projektu

Příklad názvu projektu	Metropolitní síť	Odkanalizování	Regenerace	Marketing cest. ruchu	Rekvalifikace	Vysvětlivky k tabulce:
Rozpočet	!	!	O	O	OK	OK - vše v pořádku, žádné problémy
Termíny, aktivity	O	OK	O	OK	OK	O - v pořádku, problémy operativně řešíme
Výstupy / výsledky	O	OK	!!	OK	OK	! - ohroženo !! - velký problém

Pramen: Půček, Matochová (2007)

Za tabulkou má být doplněno, jaké úkoly se k jednotlivým projektům přijímají, pokud projekt vykazuje „odchyly“ (neplnění termínů, rozpočtu, aktivit, ohrožení cíle projektu). Takto je možné zaručit, že se o případných problémech při řízení projektů včas dozví vedení a může přijmout potřebná opatření.

9.5. Odstranění plýtvání – metoda Lean („Štíhlá veřejná správa“)

V dnešní době žijeme ve spotřební, nebo také jinak řečeno, v „plýtvající“ společnosti. V kap. 6 byla popsána problematika nakládání se zdroji včetně problematiky soběstačných versus plýtvajících regionů. Odstranění plýtvání je významným tématem v rámci Smart Administration.

V podnikatelském sektoru si organizace nemohou plýtvání prakticky dovolit – jinak nepřežijí. Existuje řada metod a postupů ověřených v podnicích (zejména výrobních). Jedním z nich je „Štíhlá výroba“ nebo „Štíhlé služby“ (metoda Lean¹⁸), která se začíná uplatňovat i ve veřejné správě. Problematika plýtvání byla již řešena v kapitole 6.2.3.

Metoda „Lean“ usiluje o odstranění plýtvání v řetězci mezi zákazníkem a dodavatelem. Zaměřuje se na systematické hledání a odstraňování všech příčin plýtvání a maximální zeštíhlení procesů. Štíhlost v tomto pojetí znamená vydat menší úsilí, odstranit zbytečnou práci, šetřit časem a zdroji ve všech prováděných činnostech. To má vést k menšímu počtu chyb, k potřebě méně lidí, investic, prostor, méně peněz vázaných v zásobách a materiálu atd. (seskupeno do sedmi druhů plýtvání – viz následující tabulka). Základní myšlenkou je, že vyšší produktivita nemusí znamenat větší intenzitu a úsilí, ale je založena na lepší organizaci práce. Intenzita práce je zhuštění práce v časové jednotce, tedy není ničím jiným, než jen urychlením práce. Produktivita je přístup, který usiluje o neustálé zlepšování toho, co již je, pomocí malých kroků. Znamená to dělat správné věci správně a dělat je napoprvé. Produktivita tak odráží užitečnost práce. Metoda se doplňuje s projektovým řízením.

¹⁸ metoda vznikla před více než dvaceti lety ve firmě Toyota

Tab. č. 34: 7 druhů plýtvání dle metody Lean – „Štíhlá veřejná správa“

č.	Druh plýtvání	Příklad popisu v ziskovém sektoru	Příklad popisu ve veřejné správě
1.	Nadměrné zpracování	přidá se více hodnoty, než za jakou zákazník zaplatí	postupuje se podle předpisů a legislativy, která je nadbytečná nebo neúčinná
2.	Zbytečná práce	vyrobí (dělá) se více, než je potřeba	pracuje se na nepotřebných činnostech, nesmyslných úkolech
3.	Čekání a prostoje	způsobeno nedostatky, špatnými postupy, prostoji	nevytíženost pracovníků, prostoje špatnou organizací práce a špatným řízením
4.	Zásoby (a majetek)	produkty, materiál nebo informace čekající na zpracování	nadbytečný materiál, zásoby, ale také nevyužívaný majetek, špatné investice
5.	Chyby	stejnou činnost je nutné provést znovu	stejnou činnost je nutné provést znovu, špatně zadáné úkoly, nepromyšlené aktivity
6.	Doprava (a logistika)	nadbytečný přesun materiálu, lidí, informací z místa na místo	nadbytečný přesun lidí, informací z místa na místo, z budovy do budovy
7.	Pohyb	zbytečné pohyby, špatná ergonomie pracoviště	zbytečné pohyby, špatná ergonomie pracoviště
Jako osmý druh plýtvání se někdy uvádí plýtvání kreativitou lidí, příležitostmi a místními podmínkami.			

Pramen: Půček (2008)

V metodě „Lean“ – „Štíhlá veřejná správa“ můžeme rozeznat těchto 7 druhů plýtvání:

(1) zmatené či nadbytečné předpisy a legislativa, například: (a) postupuje se podle předpisů (nebo jejich částí), které nikdy neměly být přijaty, protože ve své podstatě tento druh činnosti nikdo nepotřebuje, nic se tím fakticky nového nevytváří, nic užitečného se tím nechrání, nebo se podstata jen zatemňuje, komplikuje a byrokratizuje; (b) předpisy a legislativa jsou komplikované, umožňují mnoho výkladů a je nezbytné stále provádět právní rozbor, školit pracovníky; (c) zákony ukládají povinnosti, které nenesou žádný užitek, nebo jsou nesmyslné či nesrozumitelné;

(2) nesmyslná či nepotřebná práce a úkoly, například: (a) vyplňují se formuláře a zprávy, které nenesou žádný užitek, nebo je prakticky nikdo nečte. (b) pracuje se na něčem, co vlastně nikdo v současnosti nepotřebuje, nebo to bylo zadáno v době, kdy se tato práce jevila nebo byla užitečná, ale podmínky se změnily. Nikdo si změněných podmínek nevšiml a nesmyslně se pokračuje v této činnosti dál. Nebo – a to je ta horší varianta – to pracovníci vědí, ale ze strachu o místo o tom raději mlčí;

(3) nevytíženost pracovníků a prostoje, například: (a) nejsou výkonnostní parametry, takže vedení ani neví, že pracovníci nepracují naplno. V řadě organizací veřejného sektoru neexistují výkonnostní parametry, nebo se neprovádí porovnávání s ostatními (benchmarking – viz kap. 8). Standardní výmluvou je, že „přeci nejsme fabrika“ a měření výkonu není tudíž možné; (b) práce je v průběhu roku velmi nerovnoměrně rozdělena (třeba i z objektivních důvodů) a počet pracovníků je nastaven na zajištění náporu; (c) vedení organizace dostatečně

nezná náplň práce pracovníků a neprovádí úpravy při změnách. Někdy platí také to, že se nepostupuje objektivně, ale podle toho, „kdo jak křičí“.

(4) nevyužívaný majetek, zbytečné investice a zásoby, například: (a) nedůsledné provádění inventarizace majetku a procesu prodeje nadbytečného majetku. Není jasné, která část majetku je nezbytná pro plnění poslání organizace veřejného sektoru (a která je nadbytečná a svými provozními náklady jen zatěžuje); (b) zdoluhavý nebo nehospodárný prodej nadbytečného majetku; (c) provádění neúčelných nákupů a investic;

(5) chyby, vadná či nesprávná rozhodnutí, například: (a) stejnou činnost je nutné provést znovu chybou pracovníka nebo nepřesným zadáním; (b) odvolací řízení a zrušená rozhodnutí ve výkonu státní správy; (c) nepromyšlenost, zbrklkost: „nemáme nikdy čas práci pořádně promyslet, zato vždycky máme čas ji 3x předělat“;

(6) doprava, přesuny, logistika, například: (a) nadbytečný přesun lidí nebo informací z místa na místo, z budovy do budovy; (b) nelogické rozmístění kanceláří, mnoho budov;

(7) pohyby, například: (a) špatně zorganizované kanceláře, nepořádek či nepřehlednost (stále se něco hledá), (b) zbytečné pohyby, špatná ergonomie pracoviště.

Existuje ještě celá řada dalších příčin možného plýtvání, například: (1) plýtvání kreativitou lidí, špatná motivace. Toto bývá v rámci metody „Lean“ často uváděno jako osmý druh plýtvání; (2) nevyužívání příležitostí všeho druhu (například nepřipravenost na čerpání zdrojů z fondů EU); (3) neschopnost učit se od jiných (benchlearning, znalostní řízení – viz kap. 8); (4) neznalost (či plýtvání) místními podmínkami a místními výhodami.

9.6. Závěr k finančnímu řízení

Za každým finančním rozhodnutím stojí konkrétní lidé. Tato každodenní rozhodnutí buď situaci veřejné správy zlepšují (pokud odpovídají zásadám Smart Administration a zdravého finančního řízení), nebo zhoršují (nesmyslné investice, všechny možné druhy plýtvání atd.). Autoři knihy „Znovunalezení vlády“ vidí jako hlavního viníka byrokracii: „Problém není v lidech, pracujících ve veřejném sektoru; problém je v systému. Nebojujme proti byrokratům, ale proti byrokracii. Zaměstnanci veřejného sektoru jsou polapeni v archaických strukturách, které ničí jejich kreativitu a vysávají jejich energii. Věříme, že tyto systémy lze změnit tak, aby se uvolnila obrovská energie pracovníků veřejného sektoru a zvýšila se jejich schopnost sloužit veřejnosti.“ (Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006).

10. Moderní rozpočtové metody jako nástroje hospodárného, efektivního a účelného financování ve veřejné správě (zkušenosti ČR)

V ČR dosud existují rezervy v oblasti rozpočtování a monitorování veřejných výdajů z hlediska hospodárného, efektivního a účelného¹⁹ vynakládání veřejných výdajů tak, jak povinnosti 3E ukládá zákon o finanční kontrole (zákon č. 320 ze dne 9. srpna 2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě). V současném systému rozpočtování, i přes formálně proklamované změny, nadále dominuje inkrementálně institucionální přístup k sestavování rozpočtu (Coombs, Jenkins, 1992). Jeho podstatou je, že se opírá o logiku indexového přístupu tvorby rozpočtu, kdy základem pro sestavení rozpočtu je předchozí rozpočet. Takto sestavovaný rozpočet sice umožňuje relativně snadné sestavení návrhu rozpočtu, avšak opomíjí sledování hospodárného, efektivního a účelného využití zdrojů. Dosud neexistuje systém, který by v rámci auditu ex ante a auditu ex post sledoval u jednotlivých výdajových aktivit výkonové ukazatele 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) tak, jak to ukládá zákon o finanční kontrole. Důsledkem je, že výdajové aktivity sice probíhají formálně (účetně a dokumentačně) správně, avšak pro vyhodnocování výdajových aktivit chybí údaje, které by dávaly komplexní obraz o hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nákladových aktivit. Transformačním cílem by proto měla být systémová přeměna institucionálně inkrementálního způsobu sestavování rozpočtu na systém založený na poptávkovém přístupu²⁰. Změna v oblasti systémového přístupu k tvorbě rozpočtu, spojená se zaváděním některé z moderních rozpočtových metod, je jedním z předpokladů reformy veřejných rozpočtů v oblasti alokace veřejných zdrojů. V této kapitole předkládáme pojetí problému, jež je výsledkem dosavadního autorova zkoumání vedeného v rámci výzkumného projektu MSM0021620841 „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005 - 2010.

10.1. Systémové východisko reformního přístupu k sestavování rozpočtu (od nabídkového k poptávkovému přístupu sestavování rozpočtu)

Inkrementálně institucionální přístup je nabídkovým systémem alokace zdrojů. Je charakteristický tím, že při tvorbě návrhu rozpočtu mají významnou roli správci kapitol. Jsou vlastně „iniciačními nabízejícími“ rozpočtu, přičemž východiskem pro sestavování rozpočtu je předchozí rozpočet, který je upraven o tzv. přírůstky („inkrementy“, jako je např. inflace). Tento přístup se opírá zejména o indexovou metodu sestavování rozpočtu. Základní slabinou je to, že rozhodovacím kritériem pro alokaci zdrojů je institucionální hledisko. V existující logice nabídkového způsobu sestavování rozpočtu neexistuje systémová provázanost

¹⁹ V této kapitole používáme pojem „účelnost“ (jako ekvivalent „účinnosti“), poněvadž citujeme, resp. se odvoláváme na zákon o finanční kontrole. Viz rovněž úvodní poznámka pod čarou v předchozí kapitole.

²⁰ Podrobněji je tento problém řešen v publikaci Ochrana, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha, Ekopress 2003, s. 123 – 156.

mezi jednotlivými rozpočtovými prioritami v návaznosti na politické rozhodování a zdroje. To, že v systému inkrementálně institucionální logiky rozpočtování prioritně financujeme instituce, má negativní důsledky v tom, že si obvykle neklademe prvotní otázku o smyslu existování dané instituce (tedy o účelu alokovaných zdrojů), ani o jejich efektivním využití (z hlediska ekonomicky racionálního vynaložení vstupů v relaci k dosaženým výstupům).

Systémově protikladným přístupem k sestavování rozpočtu je **poptávková logika sestavování rozpočtu**. Je to systém, kdy na základě předem definovaných veřejných zájmů, společenských potřeb a cílů jsou určeny společenské priority pro alokaci omezených zdrojů. Vzácné zdroje jsou alokovány prioritně tam, kde je nejintenzivněji pocíťována potřeba uspokojení veřejných potřeb a z nich odvozených cílů. Takový přístup je možné aplikovat jak na oblast státního rozpočtu, tak i na oblast samosprávy.²¹ **V zemích EU existují praktické zkušenosti s takto sestavovanými rozpočty.** Pro oblast sestavování státního rozpočtu je možné se např. inspirovat zkušenostmi z Velké Británie; dánské zkušenosti jsou inspirativní pro tvorbu rozpočtu na úrovni samosprávy.

V ČR je potřebné propojit přechod od nabídkového přístupu k tvorbě rozpočtu k poptávkovému přístupu k tvorbě rozpočtu se změnami v oblasti rozpočtových metod, a to směrem k takovým metodám, které by umožňovaly sledovat transformační cíle v oblasti alokace zdrojů a monitorovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynaložených zdrojů.

10.2. Přehled moderních rozpočtových metod jako nástrojů pro realizaci hospodárné, efektivní a účelné alokace zdrojů. Programově výkonové rozpočtování v ČR

V ČR jsou dosud největší zkušenosti s použitím výše zmiňované přírůstkové rozpočtové metody. Tu je samozřejmě možné i nadále používat, a to např. pro kalkulaci běžných výdajů, za předpokladu, že existují nákladové standardy. V takovém případě je potřebné tuto metodu propojit s ukazateli hospodárné, efektivní a účelné alokace zdrojů. Je však nadále nežádoucí, aby tato metoda byla propojena pouze s institucionálním financováním, kdy není na vstupu prověřována účelnost alokace veřejných zdrojů a nejsou sledovány výstupy ve formě výkonových ukazatelů. Pro hospodárnou, efektivní a účelnou alokaci zdrojů se nabízí řada vhodných rozpočtových metod. Jejich přehled uvádí následující tabulka.

21 Aplikací tohoto přístupu na oblast samosprávy se věnuje publikace Ochrana, F.: Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení. Praha, Ekopress 2007.

Tab. č. 35: Rozpočtové metody vhodné pro podporu reformy veřejného sektoru a pro sledování hospodárné, efektivní a účelné alokace veřejných výdajů

Název metody	Kritérium rozpočtování	Poznámka
Rozpočtování s nulovouází (ZBB)	Start z nulové báze, tvorba programových „balíků“ s ohledem na transformační cíle, načítání programových aktivit do politicky definované výše	Výhoda: • vhodné pro komplexní transformaci resortu, • evidentní přehled o programech v návaznosti na transformační cíle. Nevýhoda: • každoroční přezkoumávání nulové báze, • není vhodné použít jako univerzální metodu přesahující střednědobý horizont.
Cílové rozpočtování	Rozpočtování veřejných výdajů na základě podílu nákladových prvků na cílech	Výhoda: • vhodné použít u administrativních celků (např. centrální správní úroveň) a u podpůrných prvků. Nevýhoda: • financování do organizační struktury.
Programové rozpočtování	Podíl na plnění cílů členěných do programové struktury	Výhoda: • systémově provázaná alokace zdrojů, • cílené restrikce, • transparentní alokace. Nevýhoda: • Manažerský problém vznikající tím, že vedle sebe existuje organizační a programová struktura („dvoukolejnost“ řízení).
Výkonové rozpočtování	Podíl na cílech měřených ve formě výkonu	Výhoda: • systém výkonových ukazatelů umožňujících měřit výkon nákladových prvků. Nevýhoda: • není-li rozpočtováno do programů, sama o sobě nemusí být zabezpečena účelná alokace zdrojů.
Funkční rozpočtování	Podíl na plnění činností	Výhoda: • transparentní pohled na nákladové ocenění činností. Nevýhoda: • apriori nesleduje kritérium účelnosti.
Rozpočtování na základě výsledků (Budgeting for Results)	Přidělení globální dotace a hospodaření s ní na bázi idejí new public management	Výhoda: • ekonomická zainteresovanost manažerů a nákladových středisek na efektivním užití zdrojů. Nevýhoda: • dosud malé zkušenosti, • v ČR nutná adekvátní právní úprava rozpočtových pravidel.

Pramen: autoři

V ČR byly již v uplynulých letech připravovány systémové změny v rozpočtování, a to ve formě tzv. **programově výkonového rozpočtování**. Proces této transformace není dosud dokončen. Výhodou této rozpočtové metody je, že v sobě obsahuje přednosti programového, výkonového a cílového rozpočtování, přičemž v podstatné míře eliminuje jejich nedostatky. Při tomto způsobu rozpočtování sledujeme kritérium účelnosti, jež odpovídá alokačním cílům transformovaným do programové struktury, přičemž programové aktivity jsou sledovány v systé-

mu výkonových ukazatelů. **Na počátku rozpočtového procesu** si klademe následující otázky, k nimž hledáme patřičné odpovědi, jak schematicky vypovídá následující tabulka.

Tab. č. 36: Otázky kladené při tvorbě programově výkonového rozpočtu na počátku rozpočtového procesu

Problémová otázka	Opatření (vládní aktivita) k řešení problémové otázky
Dosáhli jsme toho, čeho jsme chtěli dosáhnout?	Vyhodnoť cíle!
Učinili jsme k dosažení cíle to, co bylo původně zamýšleno?	Porovnej cíle a prostředky! Proveď kontrolu výsledků!
Liší se předpokládané a skutečné náklady?	Proveď kalkulaci nákladů a porovnej jí s kalkulací původní!

Pramen: autoři

Uvedené otázky jsou zároveň základními kritérii pro hodnocení realizovaných veřejných výdajů. **Po uzavření rozpočtového roku** na ně hledáme odpověď a vyhodnocujeme efektivnost alokace veřejných výdajů (viz následující tabulka).

Tab. č. 37: Odpovědi na otázky po uzavření rozpočtového období programově výkonového rozpočtu

Problémová otázka	Opatření (vládní aktivita) k řešení problémové otázky
Čeho chceme dosáhnout?	Definuj cíle!
Jak toho dosáhnout?	Definuj prostředky!
Kolik to bude stát?	Definuj náklady!

Pramen: autoři

Jak je zřejmé, logika sestavování rozpočtu orientovaného na výkon spočívá v propojení (v hledání souladu) mezi cíli politiky, jejími nástroji, jimiž jsou tyto cíle uspokojovány, a zdroji, které jsou k tomu zapotřebí. Základní systémovou ideou rozpočtování orientovaného na výkon je tedy vnitřní propojení vládní politiky (jejich cílů – „čeho chceme dosáhnout?“) s účinky této politiky (výsledky). Vztahy mezi opatřeními dané politiky a jejími účinky (výsledky) jsou pak v rozpočtovém procesu sledovány na bázi výkonových ukazatelů.

10.3. Monitorování ukazatelů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v programově výkonovém rozpočtování

Pro sledování ekonomicky racionálního nakládání se zdroji je potřebné mít k dispozici ukazatele hospodárného, efektivního a účelného nakládání s vynaloženými zdroji. Tyto ukazatele formulujeme v auditu ex ante, průběžně sledujeme jejich plnění a po skončení výdajové aktivity pomocí nich v auditu ex post vyhodnocujeme jejich splnění. Příklad sledování výkonových ukazatelů dává následující tabulka.

Tab. č. 38: Sledování výkonových ukazatelů v programově výkonovém rozpočtování

Hledisko výkonu	Způsob měření	Vhodná použitá metoda
Hospodárnost	Náklady na vstupech	CMA (analýza minimalizace nákladů), porovnání vstupů se standardy
Nákladová efektivnost	Náklady/jednotka výstupu	CEA (analýza efektivnosti nákladů)
Účelnost	Zamýšlený cíl/uspokojení	CUA (analýza užitečnosti nákladů), % splnění cíle, užitek měřený na stupnici
Splnění standardu	Srovnání výsledku s přijatou normou	Komparace, benchmarking
Plnění působností	Soulad se zákonem, resp. s předpisem	Strukturně funkční analýza, obsahová analýza
Kvalita služeb	Uživatelské vlastnosti	Explorační metody

Pramen: autoři

Uvedené ukazatele umožňují monitorovat výkony a realizovat **výkonnostní audit**. Jeho zavádění se v současné době stává jedním z cílů Nejvyššího kontrolního úřadu ČR. Soudobý systém kontroly vynaložených výdajů je totiž tzv. **kontrolou procesní** a kontrolou ex post, která v podmínkách ČR sleduje pouze tzv. tři druhy finančních ukazatelů, a to objem kontrolovaných prostředků, počet chyb, a posléze i to, jaké množství ze zjištěných chyb je potřebné řešit jako škodu.

Uvedené finanční ukazatele nevypovídají o kontrole účelu alokace veřejných zdrojů, ani o efektivnosti alokace. Procesní kontrola je koncipována tak, že v principu nesleduje relaci vstupů a výstupů. Nemusí tudíž vůbec odhalit neefektivní alokaci zdrojů. Tento způsob kontroly nedokáže odpovědět na otázku, nakolik je daná alokace zdrojů potřebná z hlediska cílů, účelu a relace vynaložených zdrojů ve vztahu k výsledkům. Tak může dokonce docházet k tomu, že veřejné zdroje jsou spotřebovávány, aniž by byl znám skutečný efekt (přínos) realizovaných výdajů. Povinnost realizovat kontrolu výsledků (audit výsledků) ukládá všem manažerům veřejného sektoru realizovat zákon o finanční kontrole. Zákon ukládá realizovat toto monitorování veřejných výdajů ve formě auditu ex ante, ve formě auditu interim a ve formě auditu ex post, jak ukazuje následující tabulka.

Tab. č. 39: Druhy výkonového auditu uloženého zákonem o finanční kontrole

Formy auditu 3E uloženého manažerům veřejného sektoru zákonem o finanční kontrole	Metody a způsoby kontroly výkonových ukazatelů	Poznámka
Audit ex ante	Stanovení ukazatelů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti u výdajových aktivit v době plánování výdajových aktivit.	Ukládá zákon o finanční kontrole (§ 26)
Průběžná kontrola (audit interim)	Monitoruje jak průběžné plnění výkonových ukazatelů, tak i účetní a dokumentační správnost realizovaných výdajových akcí.	Ukládá zákon o finanční kontrole (§ 27 a § 28) v rámci systému interního auditu
Audit ex post	Hodnotí stupeň splnění výkonových ukazatelů po skončení plánované výdajové aktivity.	Ukládá zákon o finanční kontrole (§ 27 a § 28) v rámci systému interního auditu

Pramen: autoři

Obsahem auditu ex ante je stanovení cílů veřejných politik a jim odpovídajících ukazatelů. Stanovené cíle jsou pak monitorovány v průběžné kontrole. Při zjištění odchylek od původně plánovaných hodnot jsou činěna korekční opatření. Po skončení plánované výdajové aktivity je prováděn audit ex post, kdy je na základě výkonových ukazatelů vyhodnocována úspěšnost alokace vynaložených zdrojů z pohledu 3E. Programově výkonové rozpočtování tak umožňuje porovnat záměry (cíle) jednotlivých veřejných politik a jejich výsledky v kontextu s racionálním použitím veřejných zdrojů.

11. Řízení projektů, dotační management a Smart Administration

11.1. Co je to projekt, projektové řízení a kdy je používat

Kdy se projektové řízení používá:

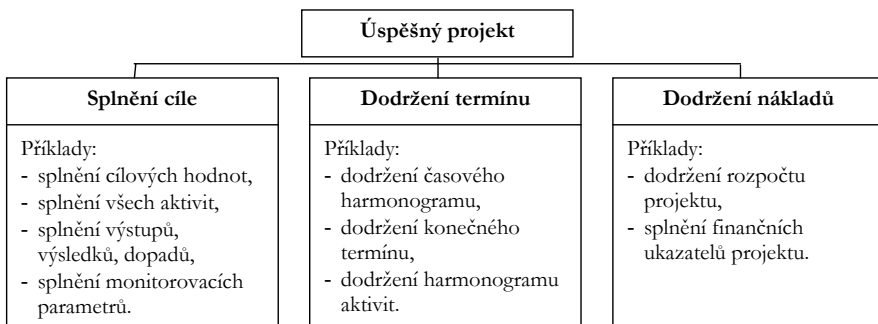
Projektové řízení patří k základním nástrojům uplatňovaným v rámci Smart Administration. V praxi se projektové řízení používá tehdy, když se připravuje investice, plánuje jakákoliv změna atd. Jde například o projekty zavádění nového software či informačních systémů, pořádání významných kulturních či společenských akcí, projekty zlepšování (např. zavádění ISO, modelu CAF, standardů kvality), projekty zavádění či formulování strategií, reorganizace činností atd. A samozřejmě – a to je tématem této kapitoly – projektové žádosti na spolufinancování ze zdrojů EU a státu („dotační projekty“). Problematika kohezní politiky a strukturálních pojmů je popsána v kapitole 2.

Projektové řízení je nevhodné používat zejména v těchto případech: (1) pro opakované, rutinní činnosti, nebo pro nevýznamné akce s nízkým rizikem (např. k uspořádání opakovaného interního školení není třeba projektového řízení, ale při pořádání dvoudenní konference pro 100 účastníků to může být efektivní); (2) v mimořádných či krizových situacích (živelné pohromy, katastrofy atd.) – v těchto situacích je vhodnější používat metodu krizového řízení; (3) pokud se jedná o příliš dlouhé činnosti (např. delší než 3 roky); (4) v podmínkách, kde vládne zmatek, emoce, bezradnost, či převládá nevzdělanost.

Jak je tedy možné je definovat:

„Projekt je jedinečný proces sestávající z řady koordinovaných a řízených činností s termínem zahájení a ukončení. Tento proces je prováděn k dosažení cíle, který vyhovuje stanoveným požadavkům, včetně omezení daných časem, náklady a zdroji“ (dle ISO 9000, s. 25).

Obr. č. 40: Parametry úspěšného projektu



Pramen: Půček, Matochová (2007, s. 53)

Z toho je již jen krůček k **odvození pojmu „projektové řízení“** (Project Management): **Projektové řízení** je plánování, realizace a kontrola souboru aktivit (např. složitých činností, jednorázových akcí), které je nutné provést: (1) ve stanoveném **termínu** (dodržet harmonogram aktivit projektu), (2) za plánované **náklady** (dodržet rozpočet projektu), (3) tak, aby bylo dosaženo plánovaných **cílů** (splnit výstupy a výsledky projektu).

11.2. Dotační management, dotační projekty a fáze jejich řízení z hlediska žadatele

Oč jde v dotačním managementu

K základním funkcím managementu obecně patří:

1. **plánování**, které stanovuje cíle, cílové hodnoty a prostředky k jejich dosažení;
2. **organizování** – zahrnuje struktury a postupy, které zajišťují uskutečňování plánu;
3. **řízení** (angl. directing), které spočívá ve vedení, motivování a podněcování organizace k činnostem, jejichž uskutečnění je vymezeno plánem;
4. **kontrola** – pomocí zpětných vazeb jsou činnosti usměrňovány tak, aby bylo dosaženo cílů a cílových hodnot (více o kontrole – controllingu projektů – viz kapitola 9).

Z toho můžeme odvodit, oč jde v dotačním managementu. **Dotační management** je plánování, organizování, řízení a kontrola dotačního projektu. Přičemž **dotační projekty** jsou projekty, které jsou spolufinancovány z veřejných zdrojů (zejména ze zdrojů EU, státu, nadací atd.). Lze také říci, že v těchto projektech žadatelé mezi sebou soutěží o spolufinancování projektu ze strany EU, státu či jiného vyhlášovatele. Úspěšní žadatelé – realizátoři projektů – se dostávají prakticky do role „dodavatelů“ požadovaných výstupů, výsledků či dopadů (cíle projektu, které odpovídají cílům programu) v požadovaném termínu a dohodnutém rozpočtu. EU či stát si tak u jednotlivých realizátorů projektů „nakupuje“ změny (výstupy, výsledky, dopady) v oblasti kvality života, životního prostředí, hospodářství a společnosti (např. podněcování růstu HDP, vytvořená pracovní místa, nové služby, potřebná infrastruktura, inovace atd.).

Popis fází dotačního projektu

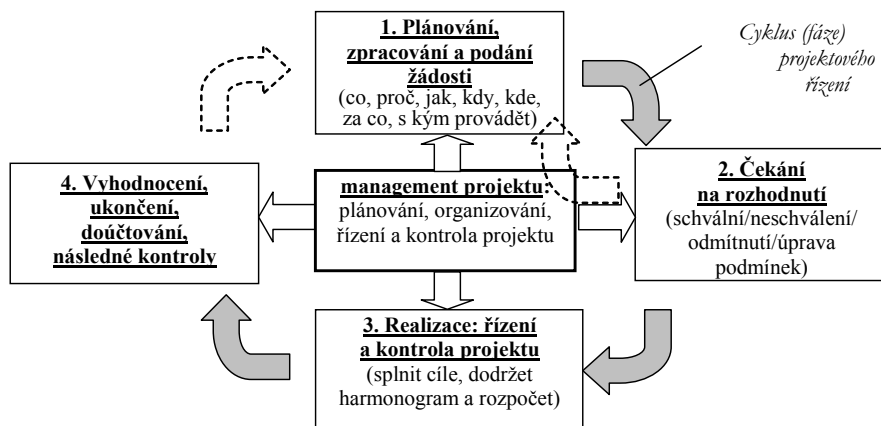
Jednotlivé fáze přípravy, realizace a ukončení dotačního projektu z hlediska žadatele jsou zobrazeny na následujícím obrázku. Každá z uvedených fází projektu je důležitá a nese svoje rizika a vyžaduje efektivní řízení. Následující popis není rozhodně ucelený – uvádí jen některé aspekty, na které je vhodné brát zřetel:

Fáze 1: Plánování, zpracování a podání žádosti

Pokud podceníme fázi přípravy projektu, tedy jeho plánování, zpracování a podání žádosti, snadno se dostaneme do problémů s naplněním cílů, dodržením nákladů nebo harmonogramu. Musíme si velmi pečlivě odpovědět na otázky – co chceme dělat a proč, proč je to vhodné předložit zrovna do této výzvy na předkládání projektů, jak budeme vše provádět, kdy a v jakých termínech, kde se budou aktivity odehrávat, za jaké náklady a s jakými zdroji, s kým budeme aktivity provádět atd. V této fázi často zjistíme, že náš projekt je sice výbor-

ný, ale naprosto nevhodný pro předložení do konkrétní výzvy na předkládání žádostí o spolufinancování (zkrátka, že náš projekt neodpovídá cílům výzvy nebo příručky pro žadatele). V této fázi je nutné naplánovat i všechny finanční záležitosti projektu (rozpočet, oddělené účtování, způsob financování – dostatek zdrojů po celou dobu projektu, zajištění finanční spoluúčasti, řešit finanční rizika, způsob finanční kontroly atd.) Tato fáze končí předložením našeho projektu ve stanovém termínu.

Obr. č. 41: Jednotlivé fáze dotačního projektu z hlediska žadatele



Pramen: Půček, Matochová (2007, s. 55)

Fáze 2: Čekání na rozhodnutí

Ve druhé fázi čekáme na rozhodnutí o tom, zda náš projekt uspěl v konkurenci jiných a bude spolufinancován. V minulosti nebylo výjimkou, že se u žádostí předkládaných do fondů EU čekalo měsíce a někdy i více než rok. Tato fáze zahrnuje případné doplňování žádosti (jsme-li k tomu vyzváni), schválení nebo neschválení projektu, případné odmítnutí schváleného projektu ze strany žadatele (např. z důvodu krácení rozpočtu, změny monitorovacích parametrů atd.). V některých případech též probíhá vyjednávání o úpravě podmínek projektu. Fáze končí podpisem smlouvy o realizaci projektu (nebo obdobným aktem).

Fáze 3: Realizace – řízení a kontrola projektu

Třetí fáze je realizační, tedy řízení a kontrola postupu projektu. **Co je třeba u projektu sledovat?** Pozorný čtenář na tuto otázku odpoví snadno. Je třeba hlídat **termíny** (dodržet harmonogram), sledovat **náklady** (dodržet rozpočet, obvykle zabezpečit oddělené účtování). To všechno by bylo úplně k ničemu, pokud by projekt nesplnil **stanovené cíle** (často jsou v žádosti o projekt nazývány plánované výstupy/výsledky, nebo někdy také monitorovací parametry). **Projekt je tedy úspěšný**, když jej realizujeme včas, za stanovené (nebo nižší) náklady a dosáhneme cíle projektu. To často bývá kamenem úrazu – když stanovíme ne-

smyslné cíle, dosáhneme nesmyslných výsledků. Když špatně stanovíme náklady, tak se projekt neúměrně prodraží (vícenáklady jsou obvykle neuznatelné a platíme je ze 100 %). Nereálný harmonogram nebo jeho špatné načasování může vést k neplnění termínů nebo monitorovacích parametrů nebo k prodražení projektu (případně až k vrácení dotace). Abychom se těmto problémům vyhnuli, musíme projekt řídit a nastavit si kontrolní mechanismy (**controlling projektů**). Pokud je při projektovém řízení cokoliv ohroženo, je třeba okamžitě přijímat opatření. Promyšlený systém podávání informací – zpráv, výsledků atd. – na všechny řídicí úrovně v požadovaném rozsahu, termínech a tvaru (včetně vizualizace) bývá nazýván „manažerský informační systém“ nebo „systém reportingu“ nebo „monitoring projektu“. Více o controllingu a reportingu projektů viz kapitola 9.

Fáze 4: Ukončení, doučtování, vyhodnocení a následné kontroly

Čtvrtá (často podceňovaná fáze) zahrnuje ukončení projektu, jeho vyhodnocení a doučtování. Je také třeba myslet na to, že i po mnoha letech na nás mohou přijít následné kontroly projektu (např. ze strany poskytovatele, finančního úřadu, Evropské komise atd.). Existuje velké riziko, že pokud alespoň částečně nesplníme stanovené cíle, budeme peníze vracet.

11.3. Odpovědnost v dotačním managementu strukturálních fondů

Problematicku uplatňování kohezní politiky EU v ČR popisuje kapitola 2. Předchozí text se věnoval dotačnímu managementu z hlediska žadatele.

Následující tabulka shrnuje odpovědnosti jednotlivých úrovní (národní koordinátor – řídicí orgán – žadatel). Národní koordinátor je odpovědný za cíle, indikátory a finanční prostředky Národního strategického referenčního rámce (NSRR). Cíle a indikátory NSRR jsou naplňovány cíli a indikátory jednotlivých operačních programů. Jednotlivé projekty pak přispívají k naplnění cílů a indikátorů operačního programu.

Tab. č. 40: Odpovědnost při řízení NSRR

Úroveň	Dokument	Odpovědnost za			Příklady aktivit
Národní koordinátor	Národní strategický referenční rámec (NSRR)	Cíle NSRR	Indikátory NSRR	Prostředky NSRR	Programování (příprava programů), plánování, koordinace, metodické řízení, monitorování, evaluace NSRR
Řídicí orgány	Operační programy	^ Cíle operačního programu	^ Indikátory operačního programu	^ Prostředky operačního programu	Příprava programu, plánování, řízení, kontrola, monitorování, evaluace programu
Žadatelé	Projekty	^ Cíle projektu	^ Indikátory projektu	^ Náklady projektu	Příprava, plánování, organizování, řízení, kontrola, evaluace, následné kontroly

Pramen: autoři

11.4. Závěr k projektovému řízení a dotačnímu managementu

Jak již bylo řečeno v úvodu této kapitoly, chceme-li realizovat jakoukoli změnu – například řídit lépe jakoukoli instituci veřejného sektoru nebo financovat investici pomocí dotací – je vhodné použít projektového řízení jako nástroje k provedení požadované změny či investice. Projektové řízení je tedy metodou či přístupem, který můžeme řídit k metodám Smart Administration. Přitom bude velmi často kombinováno s dalšími přístupy či metodami, uplatněnými v rámci Smart Administration.

12. Udržitelný rozvoj a Smart Administration

12.1. Udržitelný rozvoj

12.1.1. Vznik konceptu udržitelného rozvoje

Kohezní politika EU a tedy i z ní financovaná opatření v oblasti Smart Administration respektují zásady udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj je také zakomponován v legislativě a strategických dokumentech ČR. Problematika kohezní politiky EU je popsána v kap. 2, přístup ČR ke Smart Administration v kap. 4. Problematika rozvoje území včetně příčin selhání při rozvoji území je řešena v kap. 6.

První zmínku o potřebě zabezpečit udržitelný růst v zásadním mezinárodním dokumentu můžeme najít v zakládající listině Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Rynda, 2000): „Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj bude podporovat opatření zaměřená na dosažení trvale udržitelného růstu (Konvence OECD 1960).“

Skutečně systémově se tímto problémem (v souvislosti s dramatickým růstem znečištění všech složek životního prostředí) začaly zabývat v 60. letech minulého století významné vědeckovýzkumné organizace. Tyto organizace docházejí (Rynda, 2000) „...k závěru, jenž se dnes může jevit banální, který se však do obecného povědomí prosazoval jen ztěžka a postupně, že **v uzavřeném systému konečných zdrojů není kvantitativní růst trvale možný** (viz Studie kritických environmentálních problémů, Massachusettský technologický institut 1972). I když jsme pominuli plejádu přírodovědné, ekonomické i populárně vědecké literatury (namátkou Mlčící jaro Rachel Carsonové, Malé je krásné Ernsta F. Schumachera a především Meze růstu manželů Donelly a Dennise Meadowsových z roku 1972), je již z krátkého výčtu zřejmé, že problematika udržitelnosti se objevuje ve sféře sociální, ekonomické, přírodní, a posléze začíná být otázka po udržitelnosti kladena i obecně, systémově. Méně zdůrazňován a pochopen je přitom fakt zásadní důležitosti, že totiž v globálním světě se právě naše planeta, její příroda a osídlení lidskou civilizací stává jediným uzavřeným systémem.“ – Na základě těchto faktů ustavila OSN v roce 1983 speciální komisi, do jejíhož čela postavila norskou političku Gro Harlem Brundtlandovou. Úkolem komise bylo pokusit se najít cestu k dalšímu trvale udržitelnému vývoji lidstva. Výsledkem práce této komise bylo vydání souhrnné zprávy Světové komise pro životní prostředí a rozvoj s názvem „Naše společná budoucnost“, která vyšla v roce 1987. Následně Valné shromáždění OSN zprávu Světové komise schválilo a rozhodlo svolat do Ria de Janeira celosvětovou Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (UN-

CED), která se uskutečnila v roce 1992 (například Moldan, 1996, 2001; Moldan, Hák, Kolářová, 2001; Huba, 2000, 2001; Rynda, 1999, 2000; Borja, Castells, 1997, s. 126; Půček, Goldová, Trezner, 2007).

Definice udržitelného rozvoje

V dnešní době se můžeme setkat s různými definicemi udržitelného rozvoje. Klasická definice byla uvedena v roce 1987 ve zprávě Naše společná budoucnost. V následujícím tabulce je uvedeno několik z nich.

Tab. č. 41: Různé definice pojmu udržitelný rozvoj

Pojem	Definice
Ve zprávě Naše společná budoucnost (z roku 1987)	(Moldan, 2001, kap. 5): Je to takový rozvoj, který zajistí naplnění potřeb současné společnosti, aniž by ohrozil možnost splnění potřeb generací příštích. Jinými slovy: ekonomický rozvoj, který nezničí základnu přírodních zdrojů a životní prostředí.
Ve Strategii udržitelného rozvoje České republiky (z roku 2004)	(Vláda ČR 2004, s. 3): Cílem je takový rozvoj, který zajistí rovnováhu mezi třemi základními pilíři: sociálním, ekonomickým a environmentálním, jak symbolicky vyjádřilo jeho heslo: lidé, planeta, prosperita. Podstatou udržitelnosti je naplnění tří základních cílů: (1) sociální rozvoj, který respektuje potřeby všech, (2) účinná ochrana životního prostředí a šetrné využívání přírodních zdrojů a (3) udržení vysoké a stabilní úrovně ekonomického růstu a zaměstnanosti.
Definice přijatá vládou Spojeného království	(Moldan, 2001, kap. 5): Udržitelný rozvoj zajišťuje lepší kvalitu života pro každého, nyní a pro příští generace. Za tím účelem je třeba dosáhnout čtyř cílů, a to všech zároveň: (1) sociální pokrok (který uznává potřeby všech), (2) účinná ochrana prostředí, (3) uvážlivé užívání přírodních zdrojů, (4) udržení vysoké a stabilní úrovně ekonomického růstu a zaměstnanosti.
Definice sociálního ekologa Ivana Ryndy	(Rynda, In Huba, 2002, s. 61): Trvale udržitelný rozvoj je komplexní soubor strategií, které umožňují pomocí ekonomických nástrojů a technologií uspokojovat lidské potřeby, materiální, kulturní i duchovní, při plném respektování environmentálních limitů; aby to bylo v globálním měřítku současného světa možné, je nutné redefinovat na lokální, regionální i globální úrovni jejich sociálně-politické instituce a procesy.

Pramen: autoři

12.1.2. Tři rozměry udržitelného rozvoje

K hlavním pilířům konceptu udržitelného rozvoje patří: (1) ekonomický rozměr, (2) sociální rozměr a (3) ekologický (respektive některými autory uváděný environmentální) rozměr (Dobrovolný, Herber, Hynek, 2004, kap. Trvalá udržitelnost, s. 3):

- „Ekonomický rozměr udržitelnosti vychází z nutnosti zachovat při veškeré hospodářské činnosti základní kapitál a využívat jen vyprodukovaného zisku. To se týká nejen kapitálu vyrobeného (lidského), ale i kapitálu přírodního. Z ekonomického hlediska lze totiž na přírodní zdroje nahlížet jako na různé typy přírodního kapitálu, ...

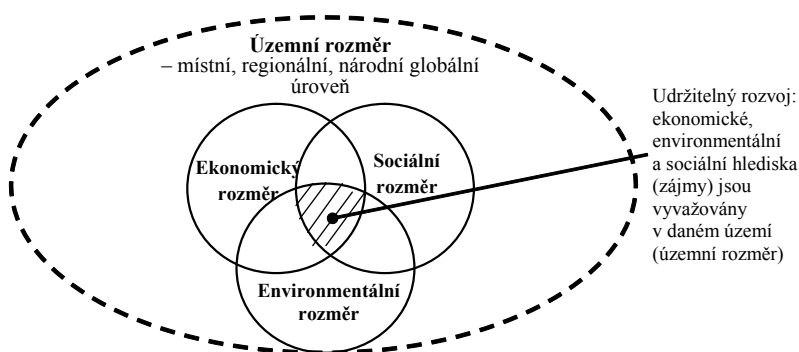
- Sociální rozměr udržitelnosti se týká jednak lidí jako jednotlivců, jednak společnosti. Lidský rozvoj znamená odstranění chudoby, zlepšování zdraví, delší průměrný věk, méně nemocí, ale také vzdělanost, slušné životní podmínky,

bezpečnost. Společenský rozvoj se týká především institucí demokracie, zabezpečení lidských práv a svobod a spravedlivého společenského uspořádání.

- Ekologický rozměr udržitelnosti poukazuje na to, že hospodářská činnost a celkový civilizační rozvoj se dějí v širším rámci přírodních podmínek. Lidé a jejich činnost jsou součástí zemské biosféry a jsou plně závislí na přírodních zdrojích.“

V poslední době se stále více hovoří o čtvrtém rozměru udržitelného rozvoje – a to o území, ve kterém se rozvoj odehrává (územní rozměr udržitelného rozvoje). Viz následující obrázek.

Obr. č. 42: Udržitelný rozvoj: rovnováha ekonomických, sociálních a environmentálních hledisek v daném území



Pramen: autoři

12.2. Udržitelný rozvoj na místní úrovni – místní Agenda 21

Místní Agenda 21 (dále MA 21) byla definována OSN v roce 1992 jako součást dokumentu „Agenda 21“. Poctivé uplatňování MA 21 umožňuje zjišťovat potřeby občanů v daném území, komunikovat s nimi a zapojovat je do rozhodování, to vše systematicky a při respektování udržitelného rozvoje.

MA 21 je definována jako (CENIA 2006) „**nástroj** pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni a současně jako **proces**, který prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování, zapojováním veřejnosti a využíváním všech dosažených poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech **zvyšuje kvalitu života** ve všech jeho aspektech a **směřuje k zodpovědnosti občanů** za jejich životy i životy ostatních bytostí v prostoru a čase“.

Principy místní Agendy 21 jsou obsaženy v řadě projektů – v projektu **Zdravé město** (více viz www.nszm.cz), v komunitním plánování sociálních služeb (více www.mpsv.cz/cs/849), při zavádění takzvaných „Občanských chart“ (více viz <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>) atd. Velmi úspěšnou aplikací principů MA 21 a dalších zásad je metodika Národní sítě Zdravých měst.

Na udržitelný rozvoj na místní úrovni navazuje také **Evropská sada indikátorů** udržitelného rozvoje (viz www.timur.cz), která vytváří jednotnou metodiku pro

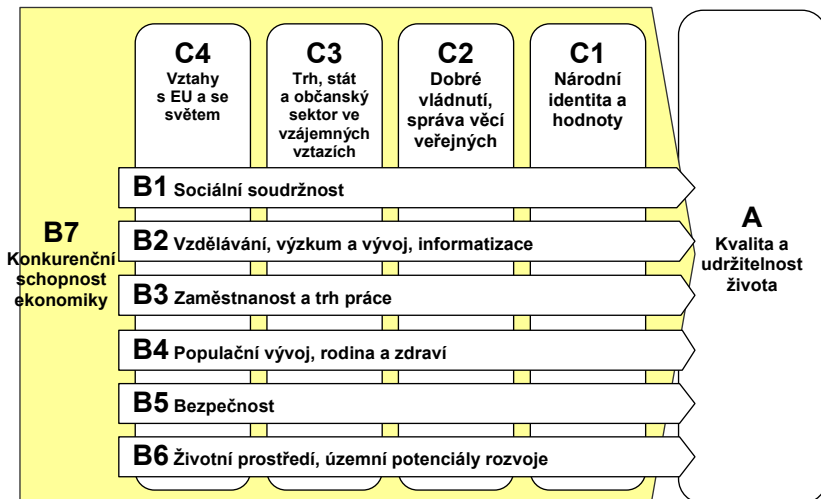
hodnocení spokojenosti občanů, dostupnost základních služeb, ekologickou stopu a další indikátory vztahující se ke kvalitě života nebo udržitelnému rozvoji. Místní Agendou 21, výsledky indikátorů Evropské sady indikátorů, se zabývá případová studie „Přístup radnice k životnímu prostředí“, která je ke stažení na http://www.mestovsetin.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=18676&id_dokumenty=479263 (česká verze) a na http://www.mestovsetin.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=18676&id_dokumenty=480365 (anglická verze).

Kvalita a udržitelnost života

Zvyšovat kvalitu života obyvatel je častým cílem územních celků. „Zlepšování kvality života lze dosáhnout na základě komplexních řešení, která vycházejí z myšlenky udržitelného rozvoje.“ (Potůček, 2005, s. 12). Martin Potůček v publikaci „Jak jsme na tom. A co dál? – **Strategický audit České republiky**“ uvádí mnoho konkrétních informací o stavu ČR a hlavně návrhů či podnětů, jak zajistit zvyšování kvality života při respektování zásad udržitelného rozvoje. Je zde též uveden model vývoje české společnosti a její modernizace v globálním kontextu (viz následující obrázek).

Kvalita života a udržitelný rozvoj jsou pojmy, které spolu souvisí. Státy, regiony i lokality usilují o zajištění svého rozvoje, jehož obvyklým cílem je zvyšování kvality života obyvatel. Tato planeta však má své limity, které není možno dlouhodobě překračovat. Po konferenci v Rio de Janeiru v roce 1992 většina států světa zapracovala do svých strategií zásady udržitelného rozvoje jako rámec pro zvyšování kvality života. V tomto kontextu také obsah definice udržitelného rozvoje nově formuloval Evropský parlament (Dobrovolný, Herber, Hynek, 2004, kap. Trvalá udržitelnost, s. 2): „Udržitelný rozvoj znamená zlepšování životní úrovně a blahobytu lidí v mezích kapacity ekosystémů při zachování přírodních hodnot a biologických rozmanitostí pro současné a budoucí generace.“

Obr. č. 43: Model vývoje české společnosti a její modernizace v globálním kontextu



Pramen: Potůček (2005, s. 10)

V tomto modelu získáme představu o kvalitě života (celkový obraz) pomocí hodnocení (1) objektivních podmínek na straně jedné (zahrnuje Index lidského rozvoje, jednotlivé vývojové potenciály B1 až B7, jednotlivé formativní regulátory C1 až C4 – viz předchozí obrázky) a (2) subjektivního vnímání na straně druhé. Souhrnně to vyjadřuje následující obrázek.

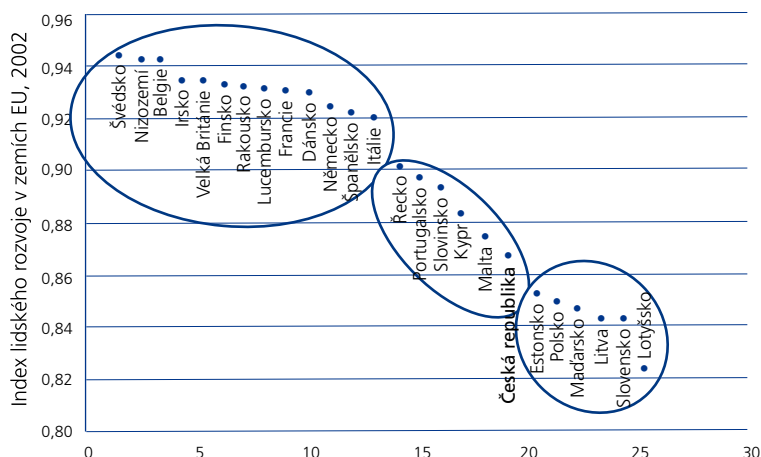
Obr. č. 44: Objektivní podmínky a subjektivní vnímání kvality života

	Souhrnně	V dílčích oblastech kvality života
Objektivní podmínky	Index lidského rozvoje	Jednotlivé vývojové potenciály (B) a formativní regulátory (C)
Subjektivní vnímání	Celková životní spokojenost Životní optimismus	Vybrané dílčí oblasti

Pramen: Potůček (2005, s. 11)

Výsledek **indexu lidského rozvoje** je zobrazen na následujícím obrázku. Z výsledků plyne, že česká úroveň kvality života hodnocená podle indexu lidského rozvoje odpovídá přibližně úrovni, které dosahují Řecko, Portugalsko, Kypr, Malta, tedy úrovni nejméně rozvinutých starých zemí EU (Potůček, 2005, s. 14): „Souhrnný Index lidského rozvoje pro Českou republiku, odvozený z HDP na hlavu, střední délky života při narození a stupně vzdělanosti, je vyšší než 0,8. Patříme tak mezi 55 zemí světa, které UNDP řadí do skupiny zemí světa s vysokým stupněm lidského rozvoje a kvality života. Podle aktuální hodnoty tohoto indexu zaujímá ČR 32. pozici v rámci 177 států světa a 19. místo mezi 25 zeměmi EU. Pozice ČR z hlediska postkomunistických zemí je relativně dobrá. Za námi se nacházejí ostatní země Visegrádské čtyřky i pobaltské země. Naproti tomu však ve všech starých členských zemích je stupeň lidského rozvoje vyšší.“

Obr. č. 45: Pořadí zemí EU s vysokým Indexem lidského rozvoje



Pramen: Potůček (2005, s. 14)

12.3. Environmentální řízení

Environmentální řízení je řízení, které ve svých rozhodovacích procesech v rámci všech prováděných činností a aktivit uplatňuje šetrný přístup k životnímu prostředí, a to (1) jak v běžném operativním rozhodování, (2) tak ve strategickém plánování.

Cílem environmentálního řízení územních celků je udržitelný rozvoj regionu (problematice rozvoje území se věnuje kap. 6), tedy vyvažování rozvoje z hlediska ekonomického, sociálního a environmentálního.

Norma ISO uvádí tyto **důvody pro zavedení environmentálního řízení**: (1) „Organizace má zavést účinný systém environmentálního managementu (EMS) proto, aby napomohla ochraně lidského zdraví a životního prostředí před možnými dopady své činnosti, výrobků a služeb a napomáhala udržování a zlepšování kvality životního prostředí“ (viz ISO 14004, s. 6). (2) „EMS zavádí pořádek a důslednost do snah organizace zabývat se environmentálními problémy tak, že určuje přidělování zdrojů, rozděluje odpovědnosti a neustále vyhodnocuje praxi, postupy a procesy“ (viz ISO 14004, s. 5).

(3) „Organizace, jejíž systém managementu integruje EMS, získá rámec, v němž může vyvažovat a spojovat ekonomické i environmentální zájmy“ (viz ISO 14004, s. 7).

V Evropě se nejčastěji používají pro zavedení **systému environmentálního managementu (EMS) tyto standardy**: (1) systém EMAS – dle Nařízení Rady (EHS) č. 1836/93, (2) normy řady ISO 14000, (3) metoda čistší produkce.

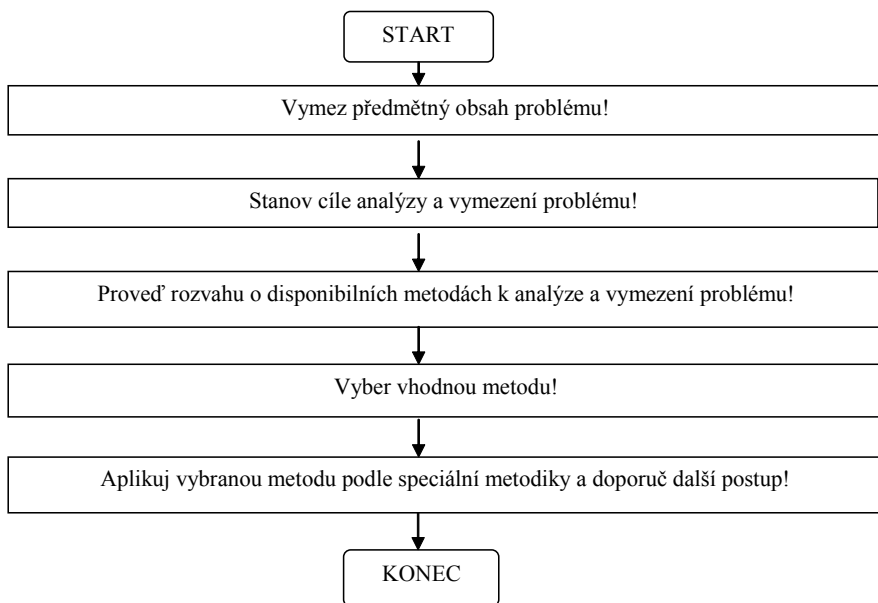
Environmentální systémy řízení jsou především systémy, které slouží k vyvolání změny v přístupu k životnímu prostředí (následkem změny přístupu mohou nastat změny v energetické a technologické oblasti, způsobu provádění investic, nakupování atd.): „**Výsledkem zavedení EMS** je na jedné straně příspěvek k trvalému ekonomickému růstu a prosperitě, na druhé straně postupné snižování negativních dopadů jeho činností, výrobků nebo služeb na životní prostředí. Tato strategie vycházející ze zásady udržitelného rozvoje, který zajišťuje současné potřeby, aniž by ohrožoval šance dalších generací na uspokojování jejich potřeb, bývá také nazývána strategií dvojího zisku.“ (Kubínová, Kantora 1998, s. 6.) Významná je také skutečnost, že „Veřejné instituce patří v Evropě k největším spotřebitelům. Utrácejí přibližně 16 % hrubého domácího produktu Evropské unie. Pro Českou republiku se odhaduje, že veřejné instituce utrácejí asi 17 až 19 % HDP ČR. Tím, že využijí svoji kupní sílu k výběru zboží a služeb, které berou ohled také na životní prostředí, mohou významně přispět k udržitelnému rozvoji.“ (STEP 2004, s. 4.) Velká část prostředků veřejné správy jde na investiční činnost: „Činnosti v oblasti výstavby jsou nezbytné k dosažení sociálně-ekonomického rozvoje vedoucího k zajištění bydlení, infrastruktury a zaměstnanosti. Pokud ovšem vedou ke znehodnocování přírodních zdrojů, degradaci křehkých ekosystémů, chemickému znečištění a využívání stavebních materiálů poškozujících lidské zdraví, mohou být hlavním zdrojem ekologických škod“ (ICLEI, sv. 16, s. 3).

13. Metody pro analýzu a vymezování problémů jako nástroje pro efektivní výkon veřejné správy

Efektivní výkon veřejné správy závisí na řadě faktorů. Jedním z nich je použití vhodných metod, na jejichž základě můžeme potřebným způsobem analyzovat a vymezovat problémy veřejné správy a hledat cesty k jejich efektivnímu řešení. V této části textu poukážeme na použití vybraných vhodných metod k analýze problémů pro efektivní výkon veřejné správy. Patří k nim zejména: analýza aktérů, analýza rámcových omezení řešení problému, analýza událostí, brainstorming, diagram „proč-proč“, Ishikawův diagram, dimenzionální analýza, hierarchická analýza, explanace problému, klasifikační analýza, myšlenkové mapy, strom problémů.²²

Autor se jejich zkoumání dlouhodobě věnuje v rámci výzkumného projektu MSM0021620841 „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005 – 2010. Při výběru vhodné metody můžeme postupovat následujícím způsobem (viz následující obrázek):

Obr. č. 46: Metodický postup při volbě metody



Pramen: autoři

Výchozím krokem metodického postupu při výběru metody je **rámcové vymezení předmětného obsahu problému**. Jím se rozumí obsah problému a z něho vyplývající specifikace základní problémové otázky. Jestliže máme ujasněno, co

22 Děkuji svému kolegovi A. Veselému z Centra pro sociální a ekonomické strategie FSV Univerzity Karlovy za poskytnutí informací a pracovního podkladu „Metody analýzy a vymezení problému“, Praha, FSV 2007, který byl využit při zpracování této části publikace.

je předmětným obsahem problému, stanovujeme **cíle analýzy**. Cíle analýzy a vymezení problému totiž definují, čeho má být dosaženo. Definování cílového stavu je důležité proto, že k daným cílům pak **vybíráme vhodnou metodu** z dostupné množiny disponibilních metod k analýze a vymezení problému. Vybranou metodu pak **aplikujeme podle speciální metodiky** a navrhujeme **doporučení** k řešení problému.

13.1. Analýza aktérů

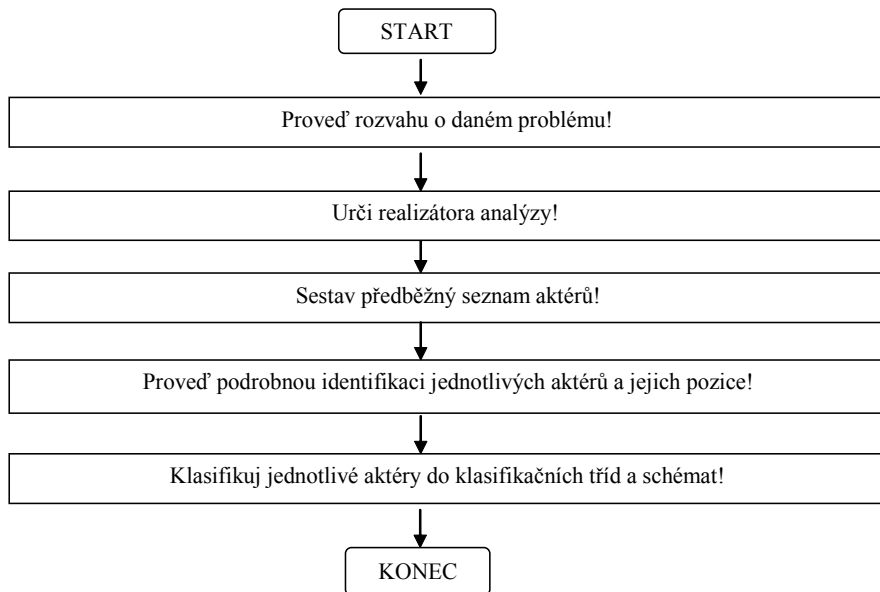
Pro efektivní řešení složitých problémů ve veřejné správě potřebujeme patřičně znát všechny činitele, kteří analyzovaný problém nějakým způsobem ovlivňují. Tyto činitele označujeme pojmem **aktér**. Pojem aktér vyjadřuje, že daní činitelé jsou nějakým způsobem zainteresováni na řešení (ale i neřešení) daného problému. Ti činitelé, kteří jsou pozitivně zainteresováni na řešení problému, patří k tzv. **kladným aktérům řešení problému**. Naopak činitelé, kteří nemají zájem na řešení problému (jsou např. z hlediska své dosavadní existence ohroženi dopady reformy veřejné správy), patří k **negativním aktérům**. Tito aktéři nemají zájem na řešení problému. S oběma druhy aktérů musíme při řešení problému počítat. Kladní aktéři působí jako naši spojenci a podporovatelé při řešení problému. Negativní aktéři jsou brzdícími činiteli při řešení problému. Cílem analýzy aktérů je definovat množinu aktérů působících na řešení problému, vymezit roli každého aktéra a identifikovat, ke kterému druhu aktérů patří. Analýzu aktérů můžeme provést v různých formách. Z nich blíže zmíníme tzv. výzkumnou analýzu aktérů a rychlou analýzu aktérů.

13.1.1. Výzkumná analýza aktérů

Při výzkumné analýze aktérů můžeme postupovat podle následujících kroků (viz následující obrázek).

V prvním kroku provádíme **rozvahu o daném problému**. Ujasňujeme si účel analýzy, časový horizont, v němž bude analýza realizována, prostorový rozsah analýzy a její celkový kontext. V následujícím kroku rozhodneme o tom, **kdo bude analýzu realizovat**. Analýzou aktérů můžeme pověřit buď jednotlivce, nebo může být provedena týmem. Výhodou analýzy, kterou provádí jednotlivec, je to, že poskytuje relativní konzistentnost dat. Nevýhodou je, že analýza jednotlivce zvyšuje riziko subjektivismu. Analýza realizovaná výzkumným týmem do podstatné míry eliminuje riziko subjektivismu, avšak klade organizační nároky ze strany řešitele problému.

Obr. č. 47: Metodický postup při výzkumné analýze aktérů



Pramen: autoři

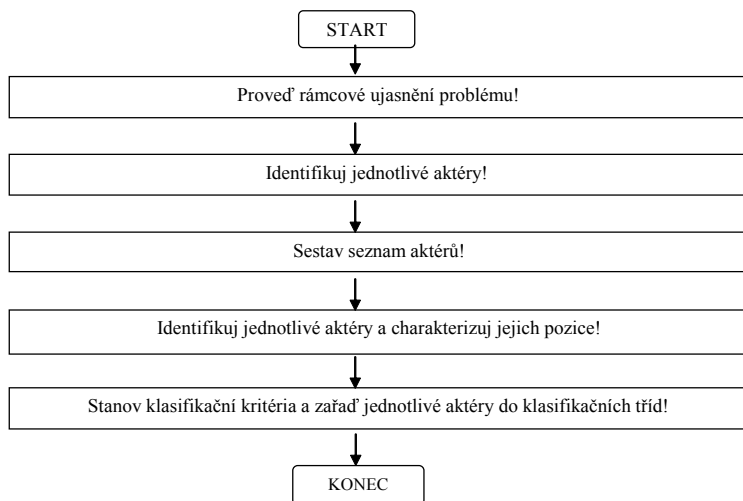
V dalším kroku sestavujeme **předběžný seznam aktérů**. K sestavení předběžného seznamu aktérů můžeme využít metodu rozhovorů, kdy na konci rozhovoru s předem vytipovanými aktéry se jich ptáme, koho by ještě doporučili jako dalšího aktéra, který by měl být zahrnut do seznamu.

Další možnou formou sestavení předběžného seznamu aktérů je dotazování se expertů (formou rozhovoru nebo písemného dotazu), koho považují za hlavní aktéry daného problému. Souhrnnou informaci získáme předběžný seznam aktérů s jejich pozicemi. Ke zjištění pozice aktéra definujeme referenční znaky, které jsou vybrány tak, abychom dané aktéry mohli zatřídit do tříd podle společných znaků. Referenční znaky rozdělí aktéry do dvou základních skupin, a to na aktéry kladné a na aktéry negativní. Každého aktéra charakterizujeme podle předem vytipovaných znaků, jako je např. postoj aktéra k danému tématu (aktér kladný – aktér záporný), podíl na moci, statusová role. Na základě vytipovaných referenčních znaků pak zatřídíme aktéry do daných klasifikačních tříd. V grafické podobě pak můžeme použít maticové vyjádření, poziční schémata či sítě.

13.1.2. Rychlá analýza aktérů

Druhou formou analýzy aktérů je tzv. rychlá forma analýzy aktérů. Tu použijeme zejména tehdy, jestliže daný problém nastal nenadále a je potřebné jej bezodkladně řešit. Postup při použití rychlé analýzy problémů může být následující (viz následující obrázek).

Obr. č. 48: Metodický postup při rychlé analýze aktérů



Pramen: autoři

V prvním kroku provádíme **rámcové vymezení problému**. Ujasňujeme si jeho předmětný obsah, definujeme analytické cíle, kterých chceme dosáhnout. Po ujasnění si analytických cílů provádíme **identifikaci jednotlivých aktérů**. K identifikaci aktérů se např. používá brainstormingová diskuse, na jejímž základě jsou identifikováni jednotliví aktéři. Jednotlivé aktéry začleňujeme podle přijatých kritérií do skupin. Opět získáme členění aktérů na aktéry kladné a na aktéry záporné. Současně charakterizujeme vytipované aktéry podle dalších znaků, jako jsou např. příslušnost daného aktéra k určité organizační složce, síla vlivu na řešení problému.

Po začlenění aktérů do skupin (klasifikačních typů) můžeme takto začleněné jednotlivé aktéry uvnitř dané skupiny blíže charakterizovat podle různých kvantifikačních nástrojů (např. stupnic) a maticově je popsat. Příklad uvádí následující tabulka.

Členění na kladné a záporné aktéry vypovídá o postoji aktéra k řešení problému. Tento postoj můžeme blíže identifikovat referenčními znaky, jakým je např. vliv aktéra na řešení problému, kdy intenzitu vlivu můžeme měřit na stupnici (např. od -5 do +5). Výsledné začlenění aktéra do připravené matice a empirické údaje o jeho postavení podávají hodnotné informace o jednotlivých aktérech a umožňují tak přijmout patřičnou strategii k řešení problému.

13.2. Analýza rámcových omezení řešení problému

Podstatou analýzy rámcových omezení řešení problému je, že definujeme hranice (limity) pro řešení problému. Tato rámcová omezení jsou v podstatě dvojí, a to omezení, která jsou dána fixně, a omezení, která jsou proměnlivá. K fixním omezením patří ta omezení, která nemůžeme za jinak nezměněných podmínek v daném čase měnit. Jsou to limity, které jsou dány např. zákonem, směrnicí, nařízením. K fixním omezením patří i disponibilní zdroje (lidské, věcné, finanční), které jsou dostupné v dané časové periodě řešení problému. Pro fixní omezení platí, že jsou v dané časové etapě řešení problému nezměnitelné.

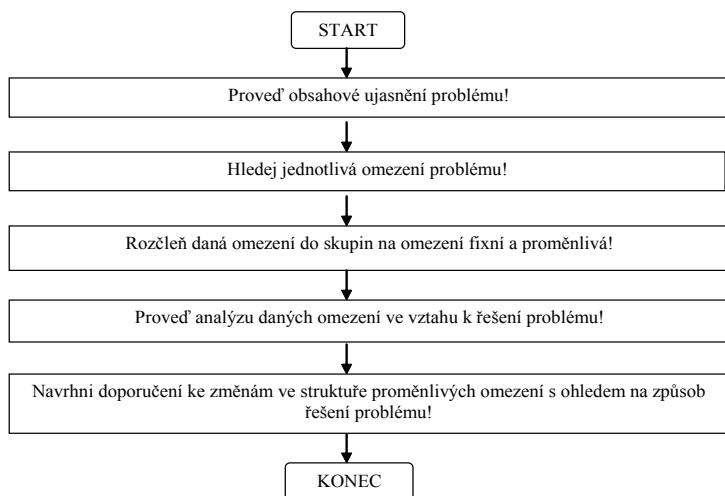
Tab. č. 42: Maticové hodnocení aktérů

Typ aktéra (skupina aktérů)	Identifikovaní aktéři v dané skupině (jména, institute apod.)	Charakteristika jednotlivých aktérů podle referenčních znaků		
		Referenční znak R_1	Referenční znak R_2	Referenční znak R_n
Kladní aktéři	K_1			
	K_2			
	K_n			
Záporní aktéři	Z_1			
	Z_2			
	Z_n			

Pramen: autoři

Vedle takto striktně definovaných rámcových omezení problému hranic existují i takové faktory, které mají z hlediska průběhu řešení problému časově proměnlivý charakter. Patří k nim např. rámce řešení problému, dané momentálně existujícími spojeními, připraveností personálu k řešení problému. V tomto případě předpokládáme, že pro řešení problému můžeme získat další spojence, rovněž tak v relativně krátkém časovém horizontu můžeme vyškolit personál atd. Při analýze rámcových omezení problému můžeme postupovat následovně (viz následující obrázek).

Obr. č. 49: Metodický postup při analýze rámcových omezení problému

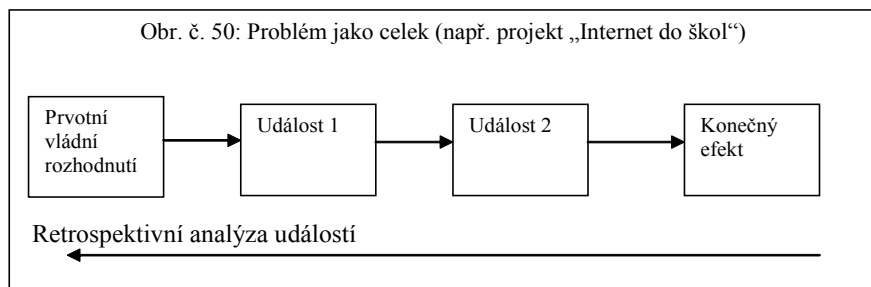


Pramen: autoři

V prvním kroku provádíme **obsahové ujasnění problému**, zejména jeho předmětného obsahu. V následujícím kroku identifikujeme jednotlivá omezení, která tvoří limitní rámec pro řešení problému. Tato omezení rozdělíme do dvou skupin, a to na **omezení fixní** a na **omezení proměnlivá**. Omezení fixní jsou taková omezení, s nimiž „momentálně nemůžeme nic dělat“. Jsou to omezení, která jsou dána mimo rámec našich možností je měnit. Druhou skupinu tvoří proměnlivé rámce řešení. To jsou taková omezení, která můžeme v časovém horizontu řešení problému měnit. **Výstupem rámcové analýzy problému** je dokument, který dává podrobný přehled o jednotlivých rámcových faktorech ovlivňujících řešení problému. Na základě tohoto dokumentu pak navrhujeme varianty řešení problému s odpovídajícími strategiemi a postupy.

13.3. Analýza událostí

Analýza událostí je další metodou k prozkoumání a vymezení problému. Tuto metodu vyvinul v podmínkách ČR M. Purkrábek v polovině 90. let minulého století²³. Jedná se o analýzu událostí ex post, kdy zkoumáme jednotlivé události s ohledem na stanovený cíl. Podstatu problému je možné graficky znázornit následovně (viz následující obrázek):

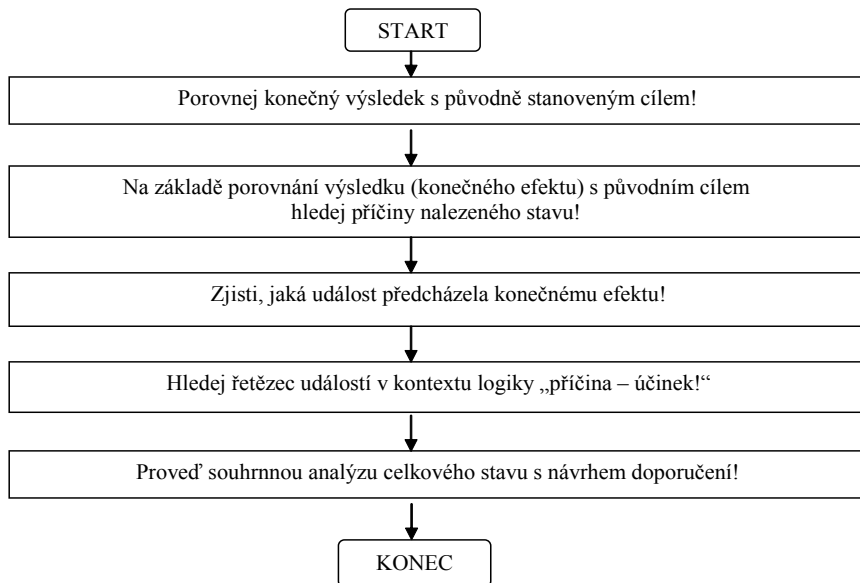


Pramen: autoři

Jak je zřejmé, analýza událostí je typem ex post analýzy. Postupujeme při ní od konečného výsledku (konečného efektu) zpět po jednotlivých událostech až k prvotnímu vládnímu rozhodnutí (cíli). Porovnáváme konečný výsledek s původním cílem a hodnotíme účinnost řešení problému (účinnost politiky). Možný aplikační postup při analýze událostí ukazuje následující obrázek.

²³ Viz projekt „Analýza procesu formování a realizace veřejné politiky v České republice (1994 – 1996)“ a projekt „Analýza procesů rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice (1997 – 1999)“.

Obr. č. 51: Metodický postup při analýze události



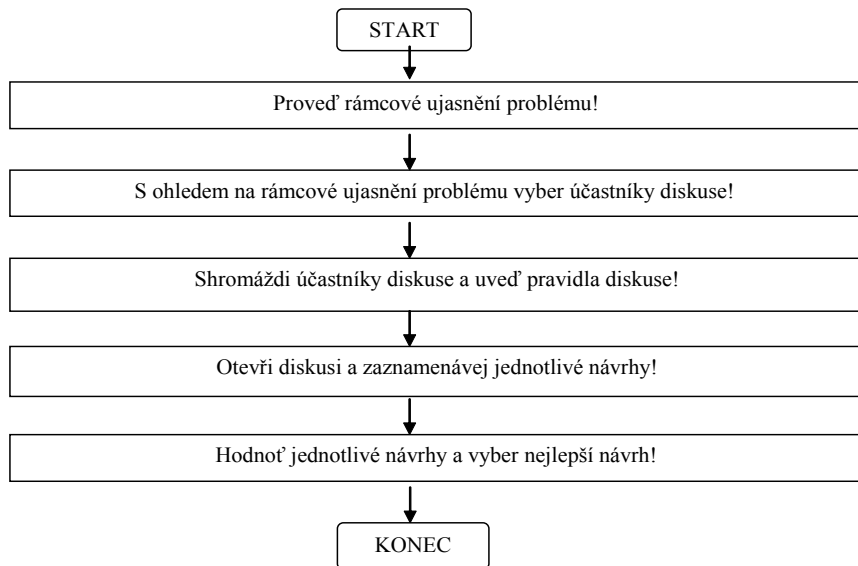
Pramen: autoři

V prvním kroku zjišťujeme, jaký je konečný výsledek původního rozhodnutí. Ten zjišťujeme na základě porovnání skutečného stavu se stavem předpokládaným (cílovým). Předpokládaný stav se pochopitelně může lišit od stavu reálně dosaženého. V případě souladu i nesouladu konečného efektu se stavem cílovým hledáme odpověď na to, jak úspěšně bylo naplněno prvotní rozhodnutí (původní vládní záměr). Klíčem k odpovědi je odhalení a analýza řetězce příčin a účinků. Při této analýze zkoumáme, čím byla daná událost zapříčiněna, jaké byly podmínky jejího vzniku a jaké byly její důsledky pro další řešení problému. Jedná se vlastně o zpětnou rekonstrukci událostí z hlediska logiky příčina – účinek, až se v tomto logickém řetězci dostaneme k původnímu vládnímu rozhodnutí. V jednotlivých krocích sledujeme, jaké dopady přinesl daný krok pro řešení problému. Výsledky analýzy syntetizujeme do závěrečné zprávy, která je hodnoticím dokumentem vypovídajícím o úspěšnosti (neúspěšnosti) realizace daného vládního programu. Výsledky tohoto hodnocení jsou pak informačním zdrojem pro rozpoznání vlivu jednotlivých faktorů na řešení problému, analýzu rozhodování při řešení problému, vyhodnocení účinnosti použití jednotlivých nástrojů pro řešení problému, pro pochopení kauzality a geneze zkoumaného problému a pro osvětlení role jednotlivých aktérů a jednotlivé události a na celkové řešení problému. To vše jsou hodnotné informace, které mohou být použity při řešení analogických případů.

13.4. Brainstorming

Významnou metodou analýzy a vymezení problému je brainstorming. Zásady jeho použití poprvé zformoval A. Osborn ve 30. letech 20. století. Podstata brainstormingu spočívá v kolektivním generování myšlenek a v hledání nejlepšího řešení. Můžeme postupovat podle následujících kroků (viz následující obrázek).

Obr. č. 52: Metodický postup při použití brainstormingu



Pramen: autoři

V prvním kroku si ujasníme podstatu problému, který má být předmětem brainstormingové diskuse. Na základě tohoto ujasnění pak vybíráme a oslovujeme účastníky diskuse. Jako optimální počet se uvádí 6 – 12 účastníků diskuse. Po svolání účastníků diskuse uvede vedoucí diskuse na úvod pravidla brainstormingové diskuse. Patří k nim pravidlo zákazu kritiky, pravidlo prezentace jakéhokoli názoru, pravidlo vzájemné inspirace, pravidlo neomezeného počtu navrhovaných řešení a pravidlo rovnosti účastníků.

Pravidlo zákazu kritiky má především zajistit, aby z diskuse nebyli vyloučeni ti, kteří podávají extrémní návrhy, které by jinak byly pravděpodobně předmětem kritiky. Tak může být prezentován i zdánlivě nesmyslný námět, který se často buď sám o sobě, nebo v důsledku podněcení další diskuse, často ukáže jako nejpřínosnější. Pravidlo neomezeného počtu navrhovaných řešení (někdy zvané též pravidlo množství) zaručuje, že žádný účastník diskuse není omezen konečným počtem jím předkládaných řešení. V diskusi jsou si všichni účastníci rovni. To někdy v praxi bývá (zejména v „silových“ ministerstvech, kde existuje nejen funkční, ale i hodnostní podřízenost) problémem. Proto je žádoucí, aby na úvod diskuse, kdy jsou stanovována její pravidla, byl obsah této zásady zvýrazněn.

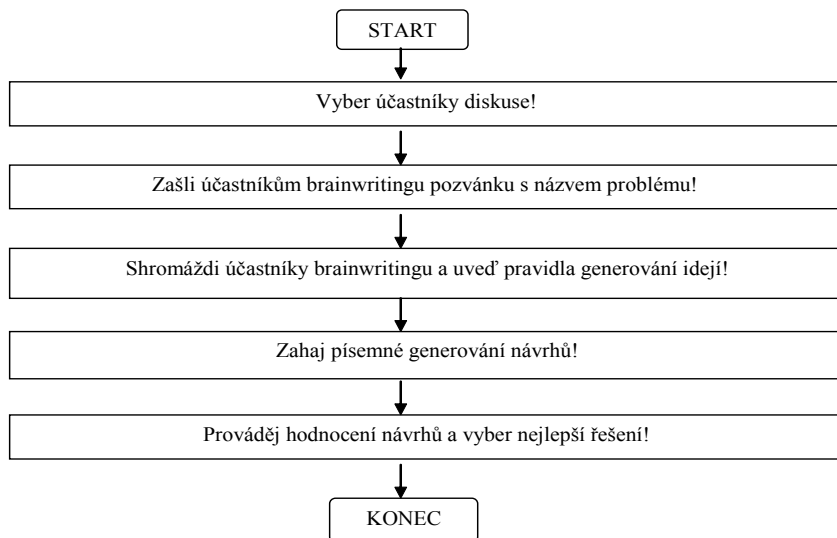
Poté vedoucí diskuse stanoví problém, jenž má různé varianty řešení. S problémem mohou být účastníci diskuse seznámeni předem. V takovém případě mají jednotliví účastníci možnost si daný problém promyslet. Nevýhodou však je, že již do diskuse přicházejí s určitým fixovaným řešením. Neměli by však být seznamováni s dokumentací problému, aby se diskuse nestala prezentací oficiálních stanovisek. Diskuse je vedena kolem kulatého stolu, resp. v půlkruhu, kdy vedoucí na přenosnou tabuli zaznamenává jednotlivé názory. Samotná diskuse je vedena v rozsahu 20 – 30 minut. Je možné ji rovněž použít při poradě, kdy potřebujeme definovat možné varianty řešení.

Všechny návrhy a nápady zaznamenáváme na přenosnou tabuli a následuje hodnocení návrhů. K hodnocení přistupujeme až po několika dnech od doby, kdy byla ukončena diskuse. Formy hodnocení mohou být různé. Jedna z nich spočívá v tom, že jednotlivé návrhy seřazujeme do skupin podle podobnosti řešení. Hodnotíme slabé a silné stránky každého problému a vybíráme ty nápady, které budou dále diskutovány. Jinou formou je kolektivní způsob hodnocení nápadů. Každý hodnotitel má k dispozici určitý počet bodů, které přidělí podle preferencí vygenerovaným návrhům. Tak se získá pořadí návrhů s přidělenými body. Nejlépe ohodnocený návrh pak využijeme k řešení problému.

13.5. Brainwriting

Písemnou obdobou brainstormingu je brainwriting. Metoda brainwritingu má různé modifikace. Při použití brainwritingu můžeme postupovat podle následujících kroků (viz následující obrázek).

Obr. č. 53: Metodický postup při použití brainwritingu



V prvním kroku vybereme účastníky brainwritingu a předem je (na rozdíl od braistormingu) seznámíme se zadáním problému. V dalším kroku zahájíme sezení účastníků brainwritingu a řešení problému. Vedoucí objasní podstatu problému, který je předmětem řešení, a seznámí účastníky se zásadami práce. K nim patří, že účastníci brainwritingu nesmějí, když se vyjadřují k problému, mezi sebou slovně komunikovat. K písemnému vyjádření se k jinému názoru je stanoven striktní několikaminutový limit. Vyhodnocení námětů provádí vedoucí. Z organizačního hlediska se postupuje tak, že účastníkům brainwritingu je rozdán předem připravený formulář (viz následující tabulka).

Tab. č. 43: Formulář pro brainwriting

Formulace problému						
	1. kolo	2. kolo	3. kolo	4. kolo	5. kolo	6. kolo
1. řešení						
2. řešení						
3. řešení						

Pramen: autoři

Účastníci jsou vyzváni, aby v prvním kole napsali do prvního sloupce formuláře pod sebe návrhy řešení. Na zapísání návrhu má každý účastník brainwritingu cca 3 minuty. Poté každý účastník předá svůj formulář sousedovi po levé straně, čímž každý účastník zároveň přijme formulář od svého souseda sedícího po pravici. Každý účastník brainwritingu si přečte návrh svého souseda a napíše k němu svoje návrhy a podněty ve formě zápisu, který píše ve sloupci pod sebe. Náměty nemusí na sebe logicky navazovat. Platí ale zásada, že provádí-li se kritika návrhu, musí být provázena pozitivním návrhem řešení. Po skončení prvního kola se pokračuje obdobným způsobem v kole druhém, s tím rozdílem, že čas na vypracování problému se postupně zvyšuje na přibližně 5 minut.

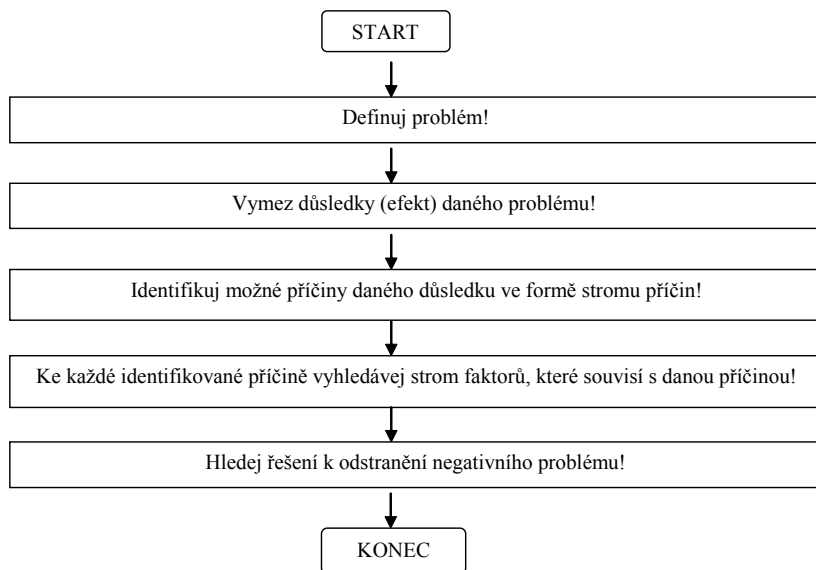
Po skončení brainwritingu, do něhož je zapojeno 6 účastníků, se získá celkem 108 návrhů.²⁴ Je to tedy poměrně vysoce efektivní metoda, jak generovat nové ideje. Zadavatel tak získá databanku řešení problémů, jejichž selekci oddělí reálné varianty od variant nerealných a vybere variantu nejlepší.

13.6. Diagram „proč-proč“

Další metodou využitelnou k analýze a vymezení problému je metoda „proč-proč“. Metoda je založena na logice kauzální analýzy, kdy důsledek (efekt) je způsoben určitou příčinou, přičemž vztah příčina – účinek nastává za určitých podmínek a faktorů. Cílem analýzy je vyhledat příčiny způsobující určitý jev, odhalit faktory, podmínky a předpoklady, za nichž působí, a na základě jejich znalosti směřovat k eliminaci negativního jevu. Z hlediska základních metodických kroků můžeme postupovat následovně (viz následující obrázek):

²⁴ Na každém formuláři jsou 6 * 3 řešení. Formulářů je celkem 6

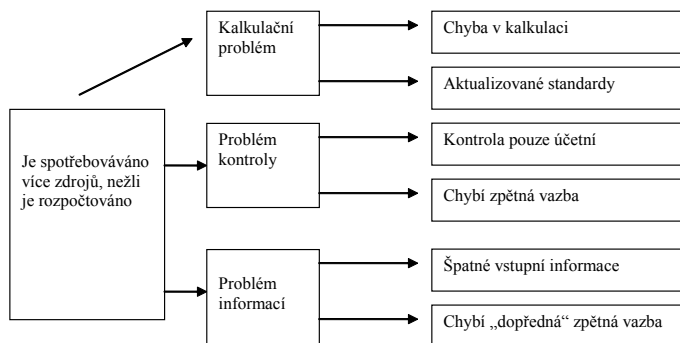
Obr. č. 54: Metodický postup při použití diagramu „proč-proč“



Pramen: autoři

Prvním krokem analýzy „proč-proč“ je vymezení problému. Jím se rozumí určitý (zpravidla negativní) efekt, který způsobuje jistou újmu, a je žádoucí jej eliminovat. Z hlediska logiky kauzálního vztahu je daný efekt účinkem jisté příčiny, kterou je potřebné odhalit. Protože realita je dynamickým systémem, tak také vysvětlení daného efektu je založeno na vyhledávání pravděpodobných faktorů způsobujících negativní jev. Tyto pravděpodobné faktory uspořádáme ve formě stromu faktorů, které pravděpodobně mohou způsobit daný negativní jev. Strom větvíme až do patřičné úrovně podrobnosti tak, abychom odhalili faktory, podmínky a příčiny nižšího řádu, způsobující původní negativní jev. Poté hledáme řešení k odstranění negativního jevu. Daný problém můžeme přiblížit na následujícím případě, jak ukazuje následující obrázek.

Obr. č. 55: Řešení problému nadměrné spotřeby zdrojů s použitím diagramu „proč-proč“



Pramen: autoři

Ukažme daný problém na případě jedné z rozpočtových kapitol státního rozpočtu. Správce rozpočtové kapitoly stojí před opakujícím se problémem nadměrné spotřeby zdrojů ve srovnání s původně rozpočtovaným množstvím. Důsledkem je, že je nutné provádět řadu rozpočtových opatření, což způsobuje dodatečné náklady. K řešení problému ukládá správce rozpočtové kapitoly svému ekonomickému náměstkovi, aby provedl analýzu existujícího stavu. Ekonomický náměstek uložil na poradě řediteli odboru rozpočtu provést analýzu existujícího stavu a podat návrhy na zlepšení. Ekonomičtí analytici použili ke zkoumání daného stavu diagram „proč-proč“, přičemž provedli rozvahu o tom, co všechno může způsobovat nadměrnou spotřebu zdrojů ve srovnání s rozpočtem. Identifikovali tři základní okruhy problémů, a to oblast kalkulace zdrojů, oblast kontroly a oblast informace.²⁵ Obecně platí, že identifikované oblasti problémů by měly pokrývat všechny základní možné faktory, které mohou způsobovat daný problém.

V oblasti kalkulace byly identifikovány dva základní faktory, které mohou způsobovat nadměrnou spotřebu zdrojů. První možnost, spočívající v kalkulační chybě, se nepotvrdila. Ukázalo se však, že kalkulační standardy jsou zpracovány, ale není prováděna jejich aktualizace pro každý rozpočtový rok.²⁶ Byla tedy nalezena první příčina způsobující nárůst zdrojů ve srovnání s původním rozpočtem.

V oblasti kontroly v účetnictví nebyly zjištěny žádné nedostatky, avšak v resortu existuje pouze formální systém kontroly (a to kontrola účetní a dokumentační). Neexistuje zpětná vazba založená na kontrole výsledků. Proto také neexistuje kontrola výsledků ex ante, průběžná kontrola a kontrola ex post. Náhodným výběrem a zpětným kontrolním prověřením některých výdajových aktivit se ukázalo, že v resortu vůbec neexistuje systém kontroly výsledků. Rozpočtové zdroje jsou spotřebovávány, aniž by byl prověřován účel jejich použití. Analytická skupina proto doporučuje se zavedením podvojného účetnictví zavést systém kontroly výkonů a výsledků jako součást alokačního systému nakládání s rozpočtovanými zdroji.

Při prověřování informačního systému bylo zjištěno, že na vstupu tohoto systému nejsou vždy používány korektní informace, a to právě v důsledku neaktualizovaných kalkulačních standardů. Bylo zjištěno, že informační systém je založen na jednoduché zpětné vazbě, která dává informaci o alokačních aktivitách až po jejich realizaci se zpožděním dvou měsíců. Taková informace je manažersky téměř zcela bezcenná, neboť již neumožňuje korekci neúčelně vynaložených zdrojů. Proto analytici doporučili vytvořit informační systém na principu „dopředné“ zpětné vazby.

Závěrem k uvedenému případu je vhodné zmínit, že analýza existujícího stavu, s vymezením příčin a faktorů existujícího problému, byla zpracována v podobě dokumentu, jehož součástí bylo i grafické vyjádření ve formě diagramu „proč-proč“. Právě grafické zobrazení problému se v praxi ukazuje jako vhodný nástroj, který následně umožňuje vrcholovému managementu věcně diskutovat k danému problému.

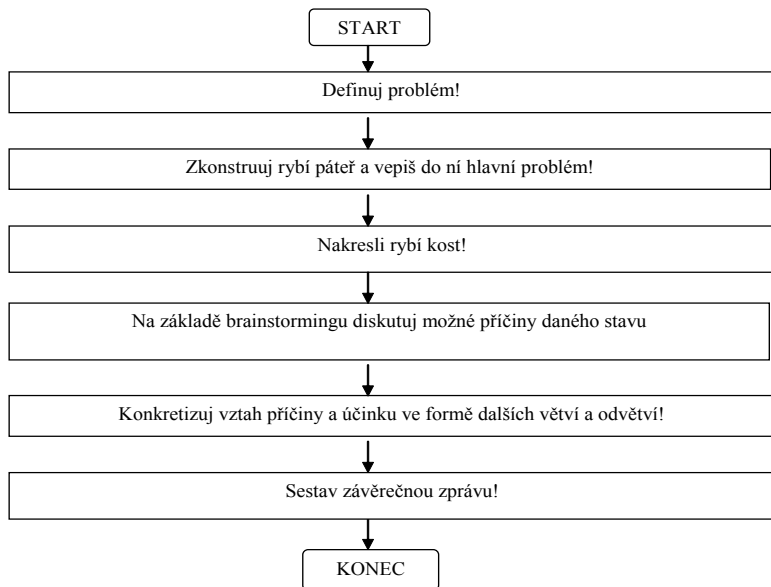
²⁵ Ve skutečnosti byl identifikovaný okruh problémů širší. Pro ilustraci diagramu „proč-proč“ je ale uvedený rozsah dostačující.

²⁶ Mimo jiné se ukázalo, že do kalkulačních standardů nebyl patřičně zahrnut očekávaný růst cenové hladiny.

13.7. Ishikawův diagram

Dalším možným nástrojem hledání způsobů řešení problémů je Ishikawův diagram, který je rovněž znám pod názvem graf rybí kosti nebo diagram příčin a následků. Prostřednictvím Ishikawova diagramu graficky analyzujeme příčiny a důsledky určitého stavu a hledáme východiska řešení. Ishikawův diagram je rovněž jako diagram „proč-proč“ založen na odhalování kauzality příčiny a účinku. Rozdíl je však v tom, že na rozdíl od stromu problémů, který zobrazuje diagram „proč-proč“, má jednodušší strukturu. Ústřední problém (resp. důsledek dílčích problémů) je zachycen v rybí páteři. Z rybí páteře vycházejí jednotlivé větve (kosti), která pojmenovávají možné zdroje problému nebo oblasti, jež mají na daný problém (pozitivní i negativní) vliv. Tyto problémy jsou pak dekomponovány na konkrétnější problémy, specifikující obecnější problém vycházející z „rybí páteře“. Ishikawův diagram vzniká jako výsledek skupinové brainstormingové aktivity či jako výsledek analýzy, kterou provádí jednotlivec. Diagram je vhodný i pro utřídění velkého množství informací z již proběhlých jiných brainstormingů. Zkušenosti ukazují, že je vhodné Ishikawův diagram sestavovat na základě týmové práce. Při použití Ishikawova diagramu můžeme postupovat následovně (viz následující obrázek).

Obr. č. 56: Metodický postup při použití Ishikawova diagramu

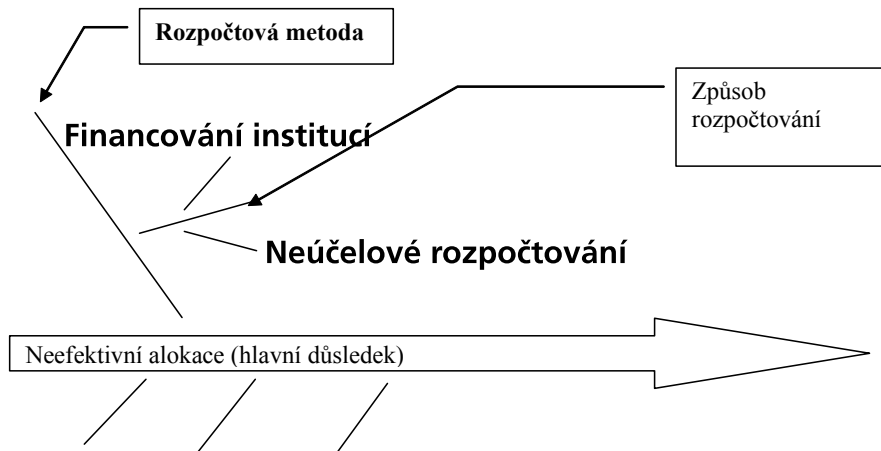


Pramen: autoři

Prvním krokem je definování hlavního problému. Ten posléze vepíšeme do rybí páteře. Poté na základě brainstormingové diskuse diskutujeme možné příčiny existujícího stavu. Výsledky diskuse agregujeme do hlavních kostí, které vycházejí z rybí páteře. Tyto hlavní kosti identifikují možné oblasti („zdroje“) problému. Na každé větvi (a násled-

ně kůstce) pak identifikujeme dílčí problémy, resp. faktory a příčiny, které mají vliv na identifikovaný problém na dané větvi, a to jak pozitivní vliv tak i negativní vliv. Kostra rybí páteře tak dává možnost graficky zobrazit logiku příčin a následků, které souvisejí s hlavním problémem. Výsledek analýzy provedené na základě Ishikawova diagramu pak spolu s komentářem slouží jako informace pro následné manažerské rozhodnutí. Ukažme si použití grafu rybí páteře na konkrétním případě. Necht' je sledovaným problémem otázka neefektivní alokace veřejných zdrojů (viz následující obrázek).

Obr. č. 57: Plýtvání s veřejnými zdroji zobrazené formou Ishikawova diagramu



Pramen: autoři

Jako hlavní problém je identifikována neefektivní alokace zdrojů. Protože potřebujeme daný stav vysvětlit, vycházíme z logiky kauzálního vztahu. Jako první oblast příčin jsme identifikovali oblast rozpočtové metody. Tuto problémovou oblast zachycuje jedna z hlavních rybích kostí vycházejících pod úhlem 45 stupňů z rybí páteře.²⁷ V brainstormingové diskusi byl za jeden z možných problémů označen způsob rozpočtování. Ten souvisí s „podproblémy“, jako jsou financování institucí a neúčelové financování, kdy zdroje jsou rozpočtovány jen na základě kritéria existence dané instituce, bez toho, aby byla jako východisko pro alokaci zdrojů provedena kontrola ex ante, založená na definování rozpočtových cílů a na nákladově užitkové analýze.

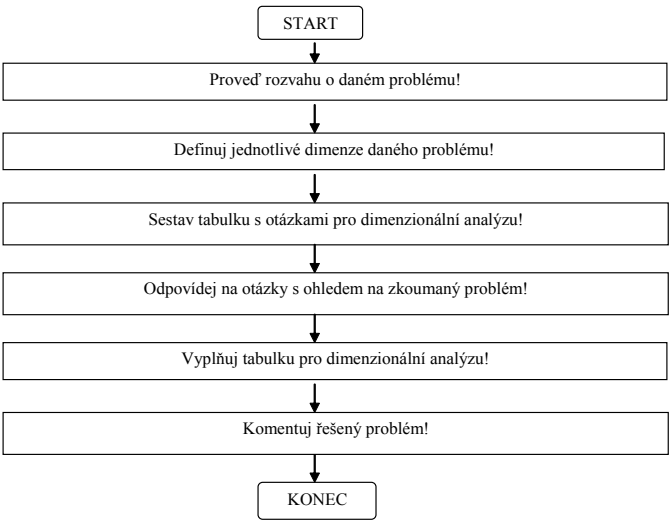
Obdobně postupujeme při zkoumání dalších identifikovaných oblastí, příčin a účinků, souvisejících s klíčovým problémem neefektivní alokace zdrojů. Výsledný graf rybí páteře dáváme spolu s komentářem (závěrečnou zprávou) k dispozici vrcholovému managementu jako podklad pro změnu existujícího stavu.

13.8. Dimenzionální analýza

Metoda dimenzionální analýzy patří k heuristickým metodám. Tvůrcem této metody je J. V. Jensen (1978). Podstatou této metody je sestavení seznamu otázek, jejichž odpovědi mají vést k prvotnímu prozkoumání problému. Při použití této metody můžeme postupovat podle následujících kroků (viz následující obrázek).

²⁷ Jako další oblasti bychom mohli identifikovat systém kontroly, manažerský systém, informační systém, účetní systém atd. Od těchto dalších oblastí budeme v diagramu abstrahovat.

Obr. č. 58: Metodický postup při použití dimenzionální analýzy



Pramen: autoři

V prvním kroku provádíme rozvahu o daném problému. Především si ujasňujeme jeho předmětný obsah. S ohledem na výchozí ujasnění problému definujeme jednotlivé aspekty, z nichž bude problém blíže analyzován. K nim J. V. Jensen uvádí předmětovou, prostorovou, časovou, kvantitativní a kvalitativní dimenzi. V dalším kroku sestavíme tabulku s otázkami pro provedení dimenzionální analýzy. Tabulka může mít následující formu (viz následující tabulka).

Tab. č. 44: Dimenzionální analýza

Dimenze	Kriteriální otázka	Otázky k analýze problému v rámci dané dimenze	Odpovědi na položené otázky
Předmětová	Co?	Co se děje špatně? Co nefunguje? Co není možné provést?	
Prostorová	Kde?	Kde se daný problém děje?	
Časová	Kdy?	kdy daný problém vznikl (vzniká)?	
Kvantitativní	Kolik? Jak velké? Z kolika částí? Atd.	Kolik příčin má daný problém? Jak velké jsou jeho dopady? Z kolika částí se skládá daný problém?	
Kvalitativní	Jaký?	Jaké povahy je daný problém?	
Atd.	...	...	...

Pramen: autoři

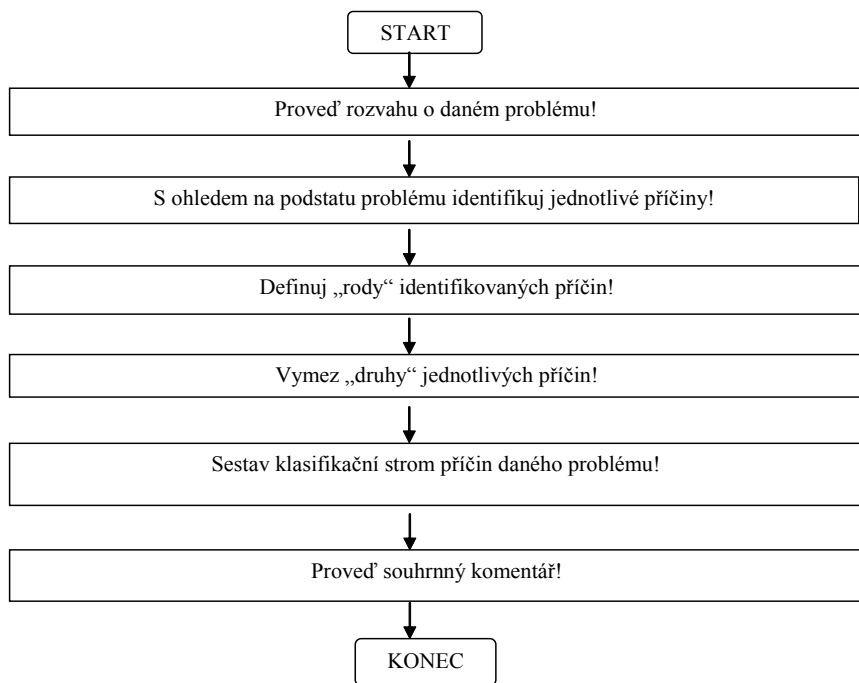
Zásadou při vytváření tabulky pro dimenzionální analýzu je, aby vymezené dimenze komplexně pokrývaly daný problém. To zajistíme zejména tak, že si v rozvaze o pro-

blému stanovujeme cíle analýzy. Z nich pak odvozujeme jednotlivé dimenze problému a kritériální otázky, na které chceme znát odpověď. Kritériální otázky dekomponujeme na otázky konkrétnější. Ty jsou pak cestami k odpovědi na otázku, jaká je povaha problému.

13.9. Hierarchická analýza

Hierarchická analýza je metoda, kterou můžeme použít k logickému utřídění (klasifikaci) příčin. Smyslem takové analýzy je tedy podat možný inventář příčin, které způsobují daný problém. Tím, že dané příčiny jsou začleněny do určitých typů a tříd, je možné s ohledem na jejich podstatu úplně či do určité míry předjímat a eliminovat určitá s nimi spjatá rizika. Jak je zřejmé, hierarchická analýza připomíná analýzu „proč-proč“, avšak liší se od ní tím, že hierarchická analýza se soustřeďuje toliko na kategorizaci možných příčin a jejich specifikaci, a nikoliv na objasnění logiky příčiny a účinku, jak je tomu v případě analýzy typu „proč proč“. Metodický postup při použití metody hierarchické analýzy ukazuje následující obrázek.

Obr. č. 59: Metodický postup při hierarchické analýze



Pramen: autoři

Demonstrujeme použití metody hierarchické analýzy na problému „rizika ohrožení bezpečnosti ČR“. S ohledem na věcnou podstatu problému definujeme možná rizika ohrožení ČR. Nechtělo by bylo definováno několik desítek možných rizik ohrožení bezpečnosti ČR, z nichž např. zmíníme riziko vnějšího napadení ze strany státu X, riziko teroristického útoku, z vnitřních pak riziko havárie atomové elektrárny či riziko destabilizace státu v důsledku růstu sociálního a politického napětí. Na základě podrobného soupisu rizik ohrožujících bezpečnost země můžeme přistoupit ke klasifikaci rizik a k vytváření klasifikačního stromu.

Podstatou klasifikace je začleňování jednotlivých rizik do obecných tříd, které nazýváme „rody“. Jim v klasifikaci také odpovídají pojmy „typy“ (rizik, příčin). V našem případě můžeme např. rozlišit „typ vnějších rizik“ a „typ vnitřních rizik“ ohrožení země. V rámci každého typu můžeme pak rozlišovat „druhy jednotlivých rizik“. Možný příklad uvádí následující hierarchická analýza rizik (viz následující tabulka).

Tab. č. 45: Hierarchická analýza rizik (dichotomické klasifikační kritérium)

Typ rizika	Druhy rizik	Daný případ rizika
Vnější	Vojenské	Napadení ČR ze strany státu X
	Nevojenské	Teroristická akce zahraničních studentů na objekt Y
Vnitřní	Přírodní	Zatopení oblasti O v důsledku přírodní katastrofy
	Ekologické	Havárie chemického provozu Z
	Politické	Destabilizace státu a růst nepokojů v důsledku jevu D
	...	...

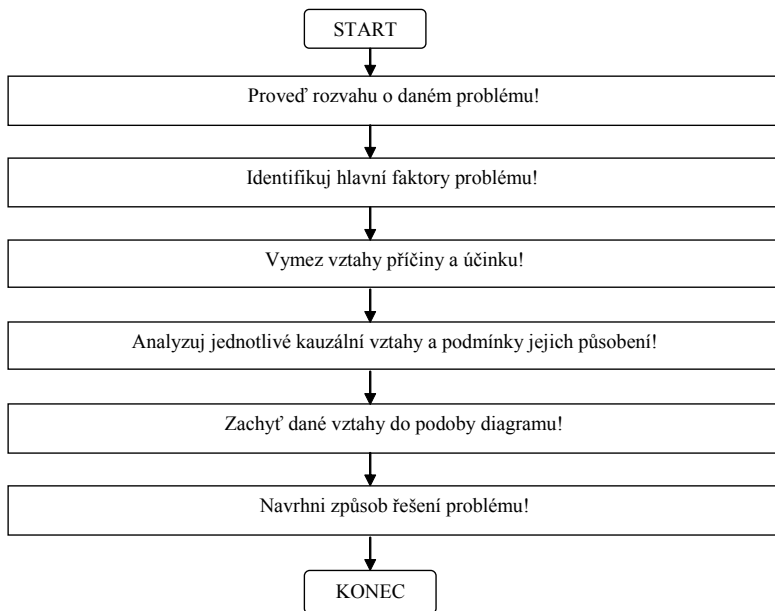
Pramen: autoři

Výsledkem hierarchické analýzy rizik je jejich přehledná klasifikace ve formě vnějších a vnitřních rizik (typ rizika) s následným začleněním daného rizika do příslušného druhu. Taková klasifikace umožňuje efektivnější řízení rizik s ohledem na působnosti jednotlivých orgánů státní správy.

13.10. Explanace (vysvětlení) problému a jeho zobrazení v diagramu kauzální analýzy

Analýza problému žádá jeho vysvětlení. K tomu používáme metodu explanace. Obsahem explanace je vysvětlení určitých vztahů a závislostí. Vysvětlení problému závisí na druhu vazeb mezi vysvětlovaným a vysvětlujícím jevem. Tento druh vazby může být např. kauzální, funkční, teleologický apod. Nejčastějším druhem vazby je vazba kauzální. Podstatou kauzální explanace je vysvětlení otázky, proč k danému problému došlo? Ptáme se např., proč se v regionu zvýšila nezaměstnanost? Pro kauzální vysvětlení problémů můžeme použít tzv. **diagram kauzální analýzy**. Metodicky můžeme postupovat následovně (viz následující obrázek):

Obr. č. 60: Metodický postup při použití kauzální smyčky



Pramen: autoři

V prvním kroku provádíme rozvahu o daném problému, zejména si ujasňujeme jeho předmětný obsah. Toto ujasnění následně umožní identifikovat hlavní faktory, které daný problém způsobují. V následujícím kroku hledáme mezi těmito faktory vztah příčiny a účinku. K tomu můžeme použít tabulku efektů „příčin a účinků“ (viz následující tabulka).

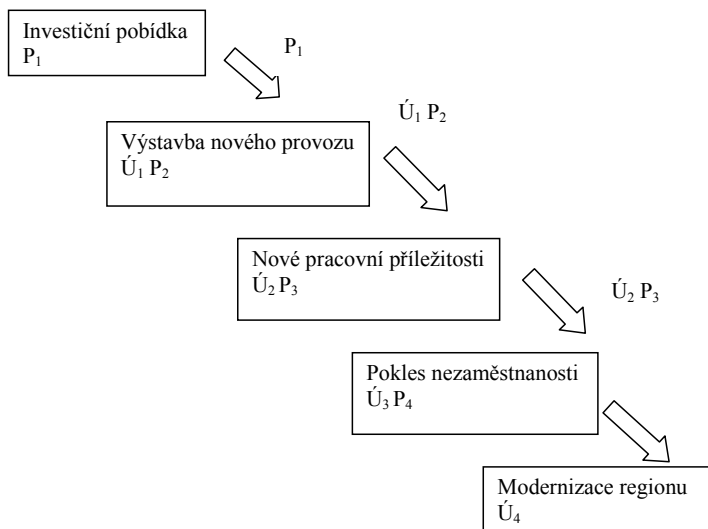
Tab. č. 46: Vztah příčin a účinků

Příčina	Vztah příčiny a účinku	Účinek
Poptávka po modernizaci regionu a investiční pobídka pro moderní technologie	>	Výstavba nového moderního provozu
Nový moderní provoz	>	Nové pracovní příležitosti
Nové pracovní příležitosti	>	Pokles nezaměstnanosti v regionu
Pokles nezaměstnanosti v regionu	>	Vyrovnání se původně zaostávajícího regionu s ostatními vyspělými regiony (modernizace regionu)

Pramen: autoři

V dalším kroku stanovujeme charakter vztahu mezi příčinou a účinkem a vytváříme diagram příčin a účinků (viz následující obrázek).

Obr. č. 61: Diagram příčin a účinků



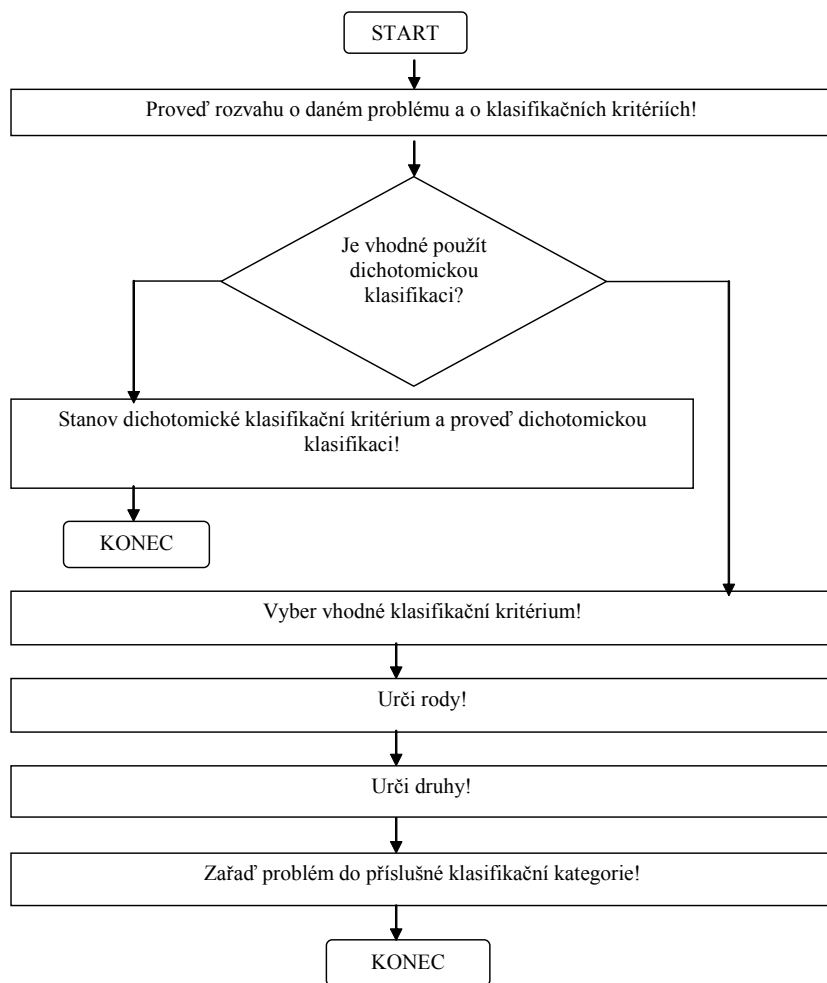
Pramen: autoři

Investiční pobídka vystupuje v roli příčiny P₁, která vede k výstavbě nového provozu (účinku Ú₁). Nový provoz (tentokrát ve funkci P₂) vyvolává nové pracovní příležitosti (účinek Ú₂). Nové pracovní příležitosti (v roli P₃) vedou k poklesu nezaměstnanosti (k účinku Ú₃). Pokles nezaměstnanosti je determinujícím faktorem modernizace regionu (konečného účinku Ú₄).

13.11. Klasifikační analýza

Při analýze a vymezení problému stojíme často před otázkou, jak daný problém klasifikovat. K tomu můžeme použít metodu klasifikace. Klasifikací se rozumí začlenění zkoumaného problému do určitých tříd, a to s ohledem na vymezené rysy problému. Při použití klasifikační analýzy můžeme postupovat následovně (viz následující obrázek):

Obr. č. 62: Metodický postup při použití klasifikační analýzy



Pramen: autoři

V prvním kroku provedeme rozvahu o daném problému. S pohledem na jeho obsah se zamýšlíme, jaká klasifikační kritéria by byla vhodná pro vymezení problému. Vhodnost kritérií volíme jak s ohledem na předmětný obsah problému, tak i se zřetelem na analýzu problému, která bude následovat po klasifikační analýze. Jestliže je vhodné zvolit dichotomickou klasifikaci, vybereme patřičné dichotomické kritérium. Příklad dichotomické klasifikace podává následující tabulka.

Tab. č. 47: Příklady dichotomické klasifikace

Kritérium	Klasifikace do dichotomických tříd	
	Spravedlivý	Nespravedlivý
Spravedlnost	Spravedlivý	Nespravedlivý
Spolehlivost	Spolehlivý	Nespolehlivý
Dosažení předepsaného výkonu	Výkon dosahující	Výkon nedosahující

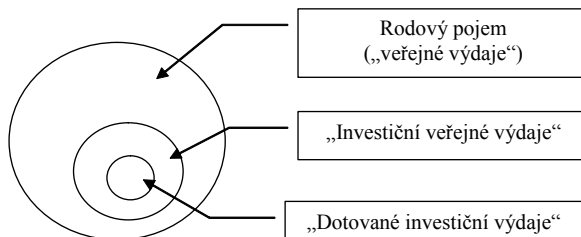
Pramen: autoři

Jak je zřejmé, dichotomické klasifikační kritérium je založeno na použití zákona vyloučení třetího. Tím dělí daný problém na dvě vzájemně se vylučující třídy (disjunkční množiny). Výhodou takové klasifikace je, že dovede jednoznačně odpovědět, zda je dané kritérium splněno, či splněno není. Dichotomické kritérium může být jak kvalitativní (spravedlnost), tak může mít i kvantitativní povahu (dosažení předepsaného výkonu).

V případě, že dichotomická klasifikace není vhodná, volíme klasifikaci jinou. Nejčastěji používáme klasifikaci do rodů a druhů. Nejdříve stanovujeme rod. „Rod“ je pojem, do jehož extenze patří všechny jevy splňující rysy daného rodového pojmu. Nechtě jsou rodovým pojmem „veřejné výdaje“. Pak v souladu s uvedeným tvrzením patří do pojmu „veřejné výdaje“ všechny jevy, které splňují rysy „veřejných výdajů“. Abychom tyto jevy mohli blíže klasifikovat („abychom se v nich vyznali a orientovali“), dělíme dané jevy, splňující rysy pojmu „veřejné výdaje“, do druhových tříd. Takovouto druhovou třídou je např. pojem „investiční veřejné výdaje“.

Pojem „investiční veřejné výdaje“ je ve vztahu k pojmu „veřejné výdaje“ druhovým pojmem. Je-li to ale účelné, provádíme další podrobnější klasifikaci, a to tak, že pojem „investiční veřejné výdaje“ stanovíme jako tzv. nejbližší rodový pojem ve vztahu k jednotlivým investičním veřejným výdajům, jako jsou např. „dotované investiční výdaje“ a „nedotované investiční výdaje“. Podstatu problému znázorňuje následující obrázek.

Obr. č. 63: Vztah mezi rodovým pojmem a druhovým pojmem



Pramen: autoři

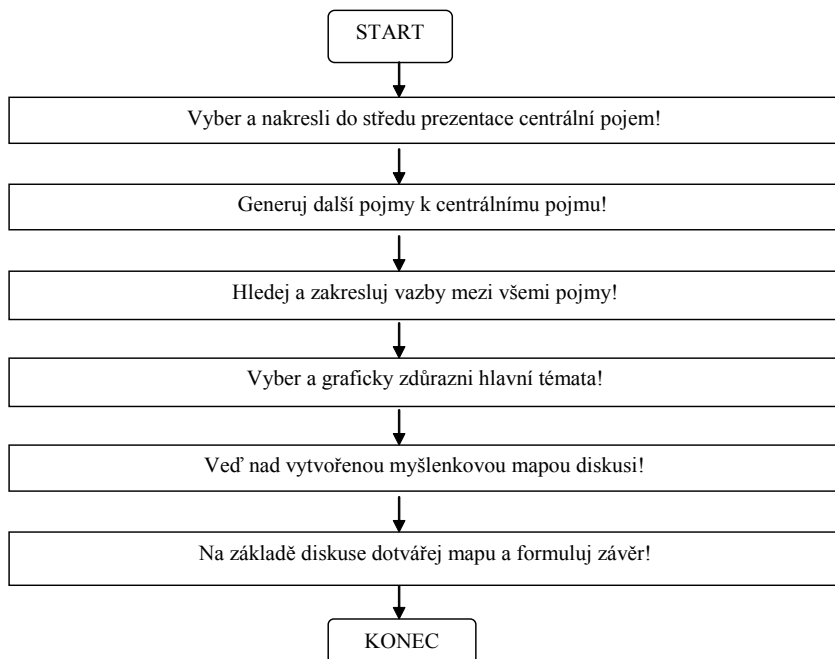
Provádíme-li pak klasifikaci problému, hledáme jeho nejbližší rodový pojem a ve vztahu k němu vymezujeme specifické rysy, jimiž se liší od jiných druhů. Používáme tzv. definici rodem a druhem, tedy: „Investiční výdaje jsou takovým

druhem výdajů, ...” – jak vidíme, určili jsme nejbližší rodový pojem, jímž jsou „veřejné výdaje” – „...který má tyto rysy...”, jimiž definujeme odlišnosti tohoto druhu veřejných výdajů od jiných druhů veřejných výdajů (např. běžných výdajů). Taková klasifikace je cenná zejména tím, že zařadí daný problém do „klasifikačního stromu”, čímž následně umožňuje exaktní definici daného problému rodem a druhem, a zároveň odlišení daného problému od podobných problémů (jeho specifikaci). Taková klasifikace je využitelná zejména při tvorbě dokumentů (zákonů, předpisů, směrnic), kde je potřebné přesně definovat používané pojmy.

13.12. Myšlenkové mapy

Myšlenkové (kognitivní) mapy představují další účinný nástroj pro analýzu problémů ve veřejné správě, a to zejména v etapě rozvahy o problému. Myšlenkové mapy jsou metodou, kdy se na základě racionální úvahy a asociace zamýšlíme nad tím, co všechno o daném problému víme, jaké jsou vztahy mezi analyzovanými částmi. Výsledkem je grafické strukturované zobrazení souvislostí analyzovaného problému, postihující klíčové pojmy problému a vztahy mezi nimi. Při použití myšlenkových map můžeme postupovat podle následujících kroků (viz následující obrázek).

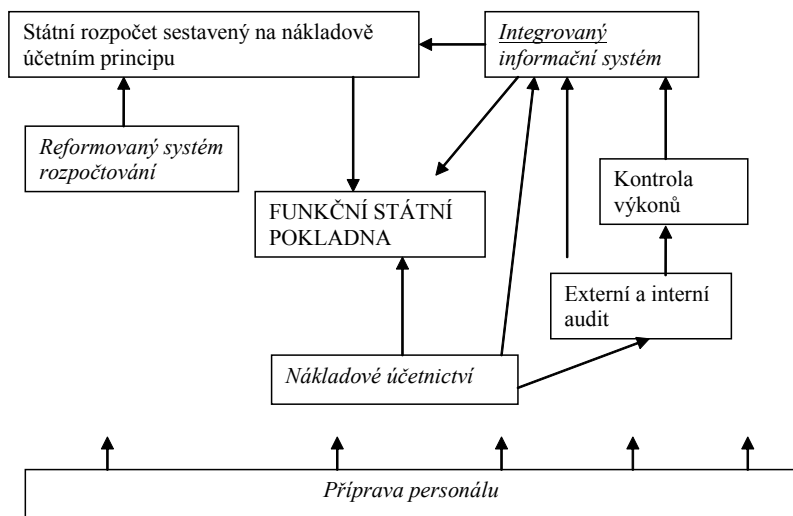
Obr. č. 64: Metodický postup při použití myšlenkové mapy



Pramen: autoři

V prvním kroku definujeme ústřední problém, který má být řešen. Ve formě pojmu jej umístíme do středu tabule, resp. do středu archu papíru tak, abychom k němu mohli dokreslovat další pojmy a jejich vazby. Poté zahájíme skupinovou diskusi. Na jejím základě k centrálnímu pojmu dokresluje pojmy další. Jsou to klíčová slova, která mapují rozsah problému. Současně hledáme vazby mezi jednotlivými pojmy a zakresluje je do myšlenkové mapy. Výsledkem je graficky strukturovaný obraz zkoumaného problému. Z tohoto obrazu následně vybíráme hlavní témata a graficky je zdůrazňujeme (např. pomocí odlišného druhu písma). Po takto dotvořeném obrazu znovu vedeme diskusi, kdy se ptáme, zda je potřebné ještě nějaké doplnění. Z dokončené mapy pak můžeme závěrem odvodit obsahový, strukturní a funkční obsah problému a navrhovat postupy k jeho řešení. Ukažme si na použití myšlenkové mapy při řešení problému „projekt státní pokladny“, jak bylo žádoucí na úrovni státní správy tento koncipovat (viz následující obrázek).

Obr. č. 65: Použití myšlenkové mapy na příkladu projektu státní pokladny



Pramen: autoři

Jak je zřejmé, ústředním pojmem je zde pojem „státní pokladna“²⁸. Šipky v grafu vyjadřují (kauzální) závislost. K nim je možné dopsat symboly identifikující příslušnou závislost.²⁹ Klíčovým předpokladem k realizaci změn je patřičně vyškolený personál. Z identifikovaných pojmů mají klíčové místo pojmy „reformovaný systém rozpočtování“, „nákladové účetnictví“, „integrováný informační systém“ a „příprava personálu“. Problém „nákladového účetnictví“ je proto stěžejní otázkou, poněvadž cílem projektu je podávat aktuální nákladové účetní (tedy ekonomické) informace o všech pohybech na účtech státního rozpočtu

²⁸ Ve skutečnosti je projekt státní pokladny (v době psaní tohoto textu) koncipován zcela jinak, a to pouze formálně účtelně. Není navázán na zmiňované systémové změny v rozpočtování

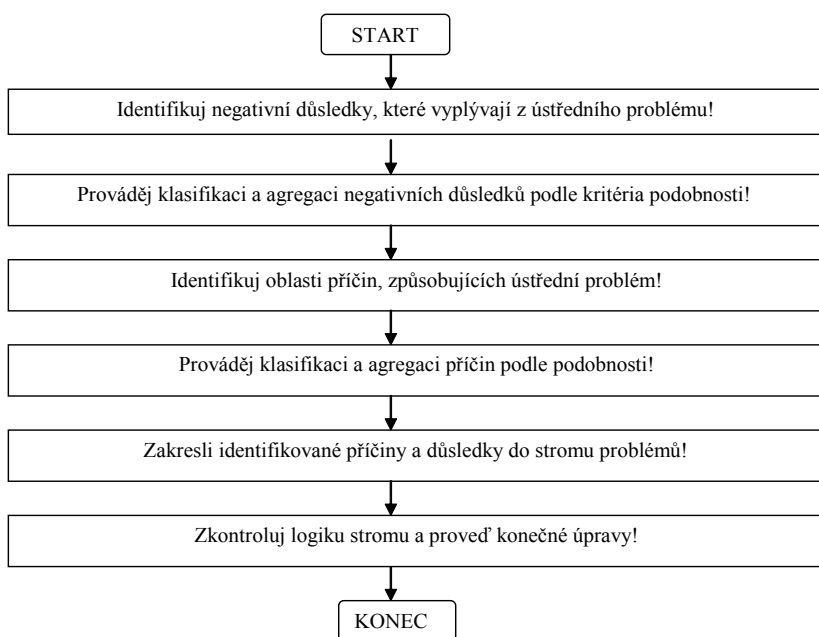
²⁹ K nim se někdy dokresluje znaky vyznačující druh závislosti obou prvků (např. + značící přímou závislost, - pro závislost nepřímou).

jako celku i v jejich jednotlivých kapitolách. Smyslem je získávat informace, jak ekonomicky racionálně byly rozpočtové zdroje použity. Reformovaný systém rozpočtování je klíčovým z toho důvodu, obrazně řečeno, že formálně správně můžeme zaúčtovat i nesmyslné aktivity. Proto je nutné provést takové systémové změny v rozpočtování, které jsou založeny na kritériu ekonomické racionality rozpočtových aktivit, jejíž podstatou je ekonomická informace o tom, proč mají být rozpočtované zdroje vynaloženy, jaký ekonomický efekt se z vynaložených nákladů očekává a jaký ekonomický efekt byl po vynaložení zdrojů reálně dosažen. O veškerých aktuálních pohybech podává průběžnou informaci integrovaný informační systém, který poskytuje komplexní informace o všech plánovaných, průběžně realizovaných, jakož i již skončených rozpočtových aktivitách, a to jak z pohledu formálního vykazování, tak zejména z pohledu nákladově užitkového použití rozpočtových zdrojů. Takovéto informace se pak mohou stát podkladem pro manažerské rozhodování na úrovni vlády a správců jednotlivých kapitol státního rozpočtu.

13.13. Strom problémů

Strom problémů je univerzální metodou k identifikaci, prioritizaci a vizualizaci problémů. Jeho podstatou je zobrazení faktorů, způsobujících daný problém, ve formě stromu (diagramu) příčin a účinků. Při použití stromu problémů můžeme metodicky postupovat následovně (viz následující obrázek).

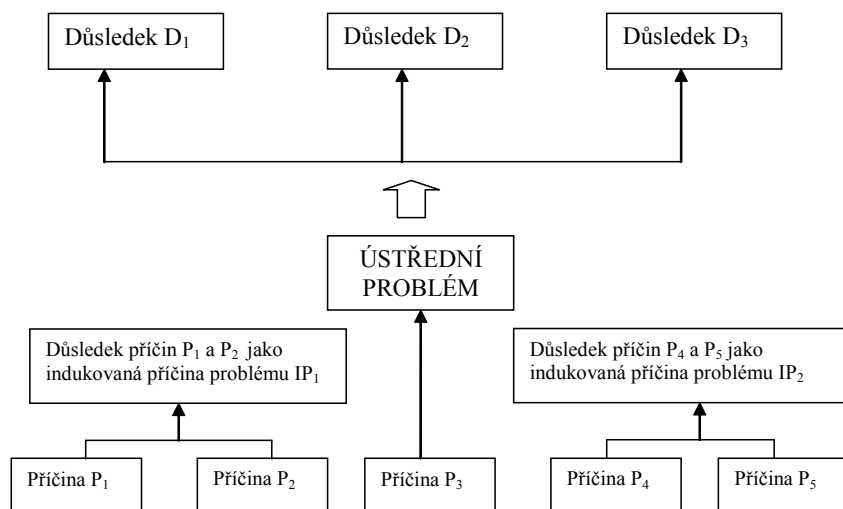
Obr. č. 66: Metodický postup při použití stromu problémů



Pramen: autoři

Jak je zřejmé, strom problémů je založen na využití ideje kauzality, kdy příčina za daných podmínek vyvolává určitý účinek. Účinky jsou efekty určitého ústředního problému. Abychom daný problém mohli řešit, potřebujeme znát faktory, které tento problém způsobují. Postupujeme tak, že nejdříve identifikujeme důsledky, které jsou symptomem ústředního problému. Po jejich identifikaci se zamýšlíme, jak je možné tyto důsledky klasifikovat podle kritéria podobnosti a obecnosti. Tvoříme grafické vyjádření této části stromu, kde větve jsou důsledky problému a kmen představuje hlavní problém. Poté analogicky identifikujeme příčiny a seskupujeme je rovněž podle kritéria podobnosti a obecnosti. Příčiny odpovídají kořenům stromu. Výsledný grafický příklad takové analýzy uvádí následující obrázek.

Obr. č. 68: Diagram stromu problému



Pramen: autoři

Diagram stromu problémů je vhodné použít jako součást participačních plánovacích postupů. Je tedy vhodný k využití na všech úrovních veřejné správy. Diagram stromu problémů sice zkoumanou realitu zjednodušuje, což je jistě slabou stránkou použití této metody, avšak na straně druhé výhodou diagramu stromu problému je, že identifikuje klíčové důsledky problému a jejich příčiny. Smyslem stromu problémů není exaktně modelovat dané vztahy, ale prvotně identifikovat důsledky a faktory, které je způsobují. To umožňuje následně přijímat patřičná rozhodnutí k řešení problému.

Závěrem

Pro efektivní výkon veřejné správy můžeme použít řadu metod. Vedle metod kvantitativních, které byly představeny v předchozích kapitolách, můžeme používat i kvalitativní metody, na jejichž základě můžeme analyzovat a řešit problémy, které vedou k podpoře efektivního výkonu veřejné správy. Záleží na příslušném aktérovi veřejné správy, kterou metodu (s ohledem na podstatu problému) zvolí. Vždy ale platí, že dané metody jsou nástroje pro podporu rozhodování, kdy použití těchto metod má napomoci daným aktérům veřejné správy usnadnit a „objektivizovat“ rozhodovací proces.

14. Přístup Ministerstva pro místní rozvoj ke Smart Administration

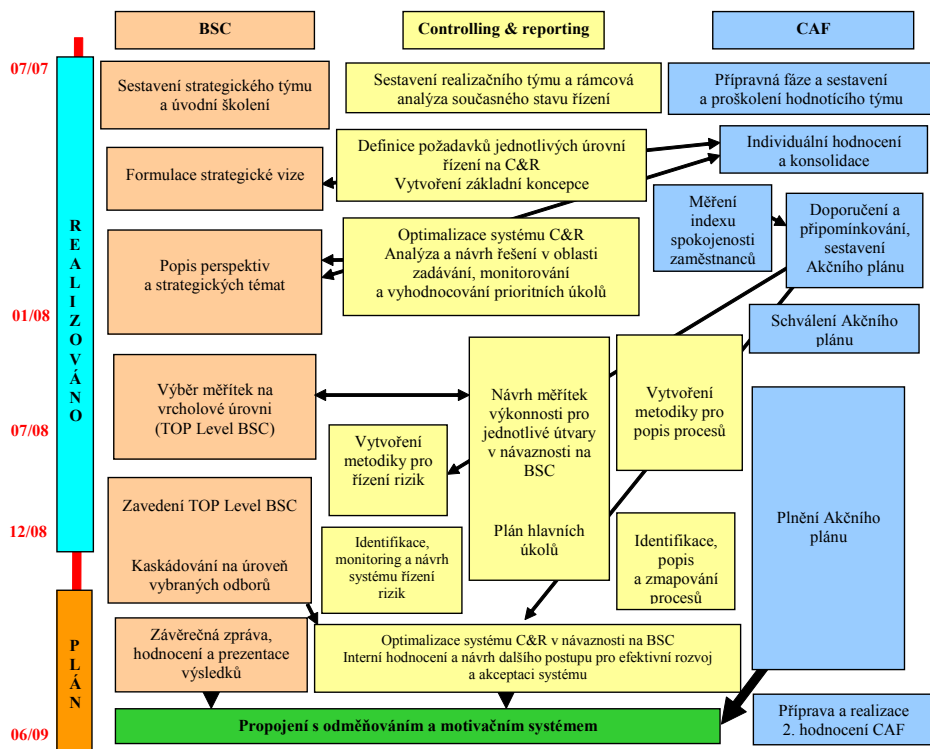
14.1. Zkušenosti s moderními metodami řízení na MMR

14.1.1. Model CAF, BSC, controlling – přínos zvoleného postupu

MMR od roku 2007 zavádí moderní metody řízení. Jde o souběžnou implementaci modelu CAF (obecně o CAF viz kap. 8), BSC (obecně viz kap. 7) a systému controllingu a reportingu (obecně viz kap. 9). Jedná se o přístup, který díky koordinovanému postupu implementace všech tří částí umožňuje vzájemné využití výstupů jednotlivých metod a rychlejší a efektivnější uplatnění strategického řízení v činnosti ministerstva.

Následující obrázek schematicky zobrazuje průběh souběžného zavádění metod. Zavádění bylo zahájeno v červenci 2007. Proces zatím není dokončen. Dosud nebyl realizován velmi důležitý krok – propojení s odměňováním.

Obr. č. 68: Schéma souběžné implementace moderních metod řízení na MMR.



Pramen: Půček, Roche (2009)

Základní vazby mezi metodami ukazuje následující tabulka.

Tab. č. 48: Příklady vazeb metody BSC na systém controllingu a reportingu a na model CAF

BSC - strategická mapa	Měřítko BSC - vazby na C&R	Vazba na CAF
Vize a priority	Měřítko „Plnění Plánu hlavních úkolů MMR“ – poradě ministra je předkládána měsíční informace o stavu plnění úkolů zařazených do Plánu (včetně jednotlivých milníků)	1. Vedení, 5. Procesy, 9. Klíčové výsledky výkonnosti; je součástí Akčního plánu zlepšování činnosti
Perspektiva „Zájmy a potřeby partnerů / zákazníků“ Strategické téma „Průhledná a přívětivá administrativa“	Měřítko „Podíl včas vyřízených stížností“ – součást čtvrtletní informace vyhodnocující měřítko BSC na vrcholové úrovni (předkládané poradě ministra)	4. Partnerství a zdroje, 5. Procesy, 6. Zákazníci / občané – výsledky; vazba na úkol Akčního plánu zlepšování činnosti
Perspektiva „Finance“ Strategické téma „Státní rozpočet“	Měřítko „Čerpání rozpočtu“ – součást měsíční informace pro ministra, vyhodnocující měřítko BSC na vrcholové úrovni	4. Partnerství a zdroje, 5. Procesy, 9. Klíčové výsledky výkonnosti; vazba na úkol Akčního plánu zlepšování činnosti
Perspektiva „Interní procesy“ Strategické téma „Výkon státní správy (rozhodování ve správním řízení)“	Měřítko „Počet rozhodnutí, u kterých byla překročena lhůta stanovená právním předpisem / počet rozhodnutí celkem“ – součást čtvrtletní informace vyhodnocující měřítko BSC na vrcholové úrovni (předkládané poradě ministra)	4. Partnerství a zdroje, 5. Procesy, 6. Zákazníci / občané – výsledky, 9. Klíčové výsledky výkonnosti; vazba na úkol Akčního plánu zlepšování činnosti
Perspektiva „Učení se a růst“ Strategické téma „Identifikace s ministerstvem“	Měřítko „Fluktuace zaměstnanců“ – součást čtvrtletní informace vyhodnocující měřítko BSC na vrcholové úrovni (předkládané poradě ministra)	3. Zaměstnanci, 7. Zaměstnanci – výsledky; vazba na úkol Akčního plánu zlepšování činnosti

Pramen: Půček, Roche (2009)

14.1.2. Uplatnění CAF na MMR

Postup zavedení CAF:

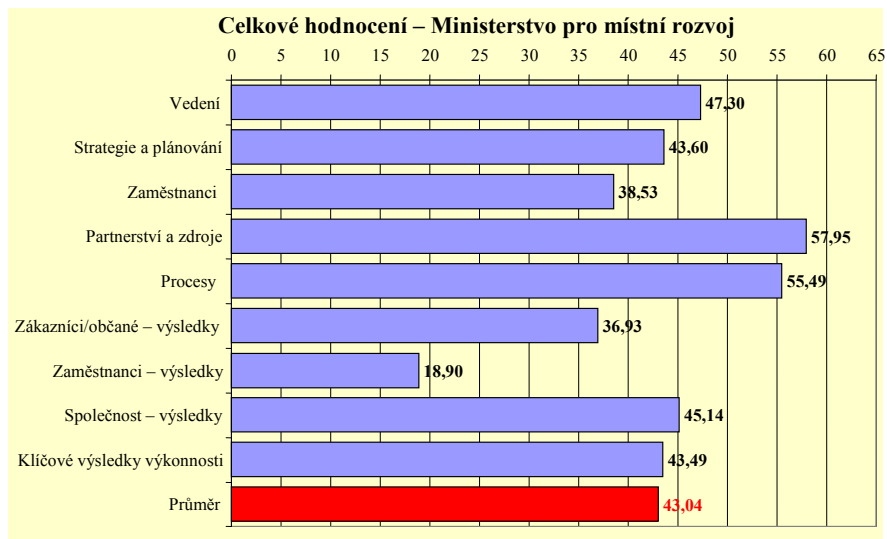
Implementace modelu CAF na ministerstvu pro místní rozvoj byla schválena v březnu 2007 a fakticky zahájena v červenci 2007, kdy byl sestaven přípravný a hodnotící tým. Tým se skládal z 16 členů, převážně ze zkušených zaměstnanců a ředitelů odborů. Realizace projektu byla organizačně a metodicky zajištěna koordinátorem za MMR a externím poradcem. Ministerstvo postupovalo dle metodiky CAF – 2006. Hodnocení probíhalo během srpna a září 2007, závěrečná zpráva včetně akčního plánu byla CAF týmem sestavena během října a listopadu.

Výsledky CAF:

Bodové výsledky sebehodnocení v jednotlivých kritériích zobrazuje následující obrázek. Nízké hodnocení některých oblastí výsledků bylo významně ovlivněno chybějícím měřením a tím i neexistencí důkazů vývoje. Pokud bude zahájeno sledování a zjišťování trendů, lze předpokládat, že při dalším hodnocení bude možné klasifikovat oblasti výsledků lépe. Při provádění sebehodnocení CAF bylo jednotlivými členy týmu navrženo dohromady 379 námětů na zlepšení

práce MMR. Po odstranění duplicit zůstalo 109 námětů, které byly týmem zobrazeny a promítly se do 17 klíčových úkolů v Akčním plánu zlepšování. Ostatní byly předány k řešení jednotlivým relevantním útvarům.

Obr. č. 69: Celkové hodnocení CAF na Ministerstvu pro místní rozvoj



Pramen: Půček, Roche, Hartmann (2008)

Zkušenosti s CAF:

Zpočátku se zdálo, že zavedení modelu CAF bude pro ministerstvo velmi nesnadný úkol. V průběhu implementace se vyskytlo několik problémů, které byly zaviněny odmítáním této metody některými členy vedení, širokým spektrem činností ministerstva a rozdíly mezi jednotlivými sekcemi a odbory. Díky pečlivé přípravě, dobré volbě poradce a výborné práci CAF týmu přinesl CAF řadu výsledků a podnětů ke zlepšení.

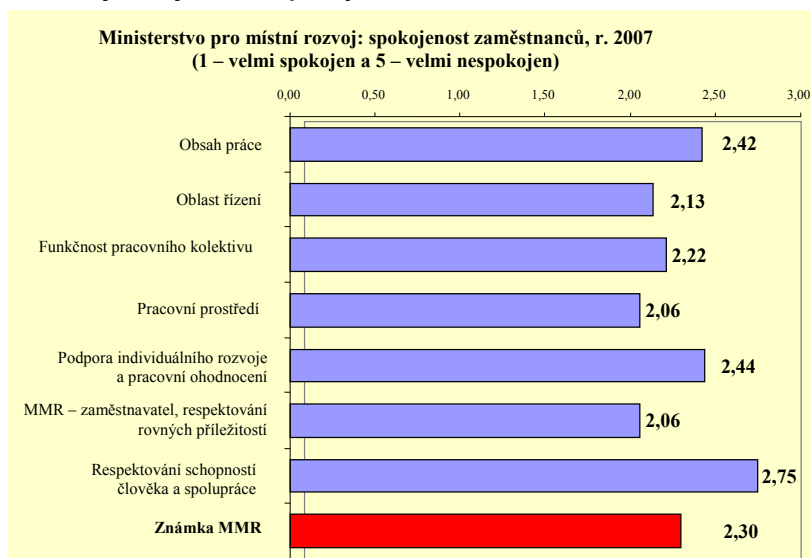
14.1.3. Měření indexu spokojenosti zaměstnanců

Jako součást implementace modelu CAF bylo na ministerstvu provedeno měření spokojenosti zaměstnanců. Cílem bylo zjistit názor na otázky týkající se obsahu práce, oblasti řízení, atmosféry a podmínek na pracovišti, možností osobního rozvoje, komunikace a informovanosti, organizace práce apod. Podrobnou metodiku, podle které postupovalo i MMR, lze najít v publikaci „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy“ (viz http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/odbor/moderniz/spokojenost_final.pdf).

Šetření bylo provedeno vlastními silami MMR a probíhalo anonymně od 23. do 29. října 2007. Celkem bylo rozdáno 557 dotazníků, přičemž návratnost v rámci

celého ministerstva byla 48,5 %. Výsledky ukazuje následující obrázek. Průměrná hodnota indexu spokojenosti zaměstnanců byla 2,30 (použitá stupnice 1 až 5, kde 1 znamená velmi spokojen a 5 velmi nespokojen). Obecně lze konstatovat, že zaměstnanci poměrně kladně hodnotili své nejbližší okolí, které je jim důvěrněji známo. Naopak horší známky byly přidělovány v oblastech vzdálenějších a abstraktnějších, o kterých pravděpodobně mají respondenti horší povědomí a méně informací. Výsledky šetření byly využity při sestavování akčního plánu CAF.

Obr. č. 70: Výsledky šetření spokojenosti zaměstnanců na MMR



Pramen: Půček, Roche, Hartmann (2008)

14.1.4. BSC - Balanced Scorecard na MMR

Obecné informace o metodě BSC jsou uvedeny v kap. 7.

Postup zavedení BSC:

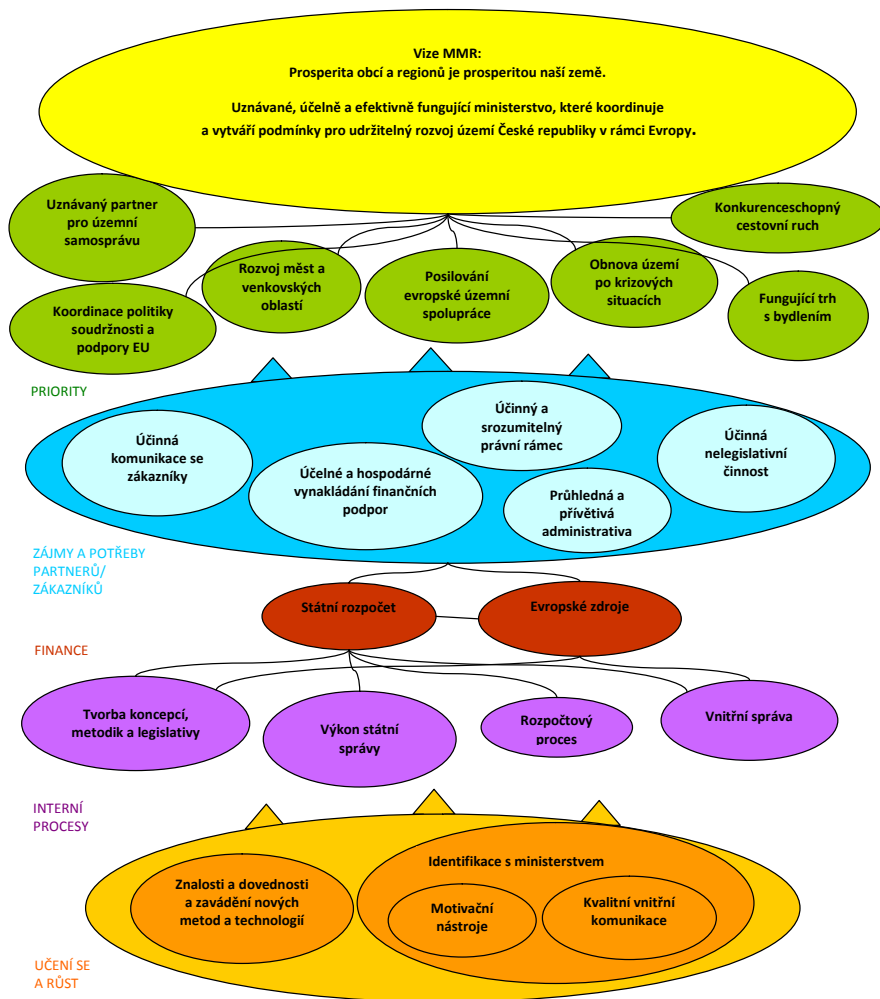
Během července až srpna 2007 byl sestaven strategický tým složený z vrcholových vedoucích pracovníků MMR a externích konzultantů. V období od července 2007 do září 2008 proběhlo celkem 6 jednání strategického týmu, na kterých byla formulována strategická vize, vytvořena strategická mapa a byla navržena měřítká pro sledování realizace strategie na vrcholové úrovni. Od listopadu 2008 bylo zahájeno sledování měřítek na vrcholové úrovni ministerstva a měřítká jsou pravidelně vyhodnocována.

Výsledky BSC:

V rámci strategického plánování byly stanoveny priority a strategická témata a formulována vize ministerstva takto: „Prosperita obcí a regionů je prosperitou naší země. Uznávané, účelné a efektivně fungující ministerstvo, které koordinuje a vytváří podmínky pro udržitelný rozvoj území ČR v rámci Evropy.“

Vize a priority byly v souladu s metodikou pro uplatňování BSC převedeny do strategické mapy a rozloženy do 4 perspektiv: (1) zájmy a potřeby partnerů a zákazníků MMR, (2) finance, (3) interní procesy, (4) učení se a růst (viz následující obrázek).

Obr. č. 71: Strategická mapa ministerstva



Pramen: MMR

Následně byly pro jednotlivé perspektivy a témata zvolena měřítka (viz následující tabulka). Měřítka se sledují a pravidelně vyhodnocují.

Tab. č. 49: Měřítka BSC ministerstva na vrcholové úrovni

Ozna- čení	Název měřítka	Jednotka	Četnost měření
V	Plnění Plánu hlavních úkolů MMR (% včas splněných)	%	měsíčně
Z1	Plnění komunikační strategie	%	4 x ročně
Z2	Stížnosti: a) podíl včas vyřízených stížností b) celkový počet přijatých stížností	% přijatá stížnost	4 x ročně
Z3	Plnění indikátorů jedn. programů EU: splněno / naplňováno / ohroženo / neplněno	program	4 x ročně
F1	Čerpání rozpočtu: a) čerpání rozpočtu / alikvota b) objem čerpání rozpočtu c) kumulativní počet rozpočtových opatření	% tis. Kč rozpočtové opatření	měsíčně
F2	celkové výdaje MMR bez výdajů na dotace: a) změna b) objem celkových výdajů	% tis. Kč	4 x ročně
F3	Dotace na národní programy: a) změna výše dotací b) výše dotací	% tis. Kč	4 x ročně
F4	Provozní výdaje MMR na 1 zaměstnance	tis. Kč	4 x ročně
F5	Alokace a proplácení prostředků EU: splněno / realizováno / ohroženo / nesplněno	program	měsíčně
I1	Počet rozhodnutí, u kterých byla překročena lhůta stano- vená právním předpisem pro vydání rozhodnutí: a) počet b) počet / počet rozhodnutí celkem	podání %	4 x ročně
I2	% včas splněných úkolů	%	měsíčně
U1	Index spokojenosti zaměstnanců	index	ročně
U2	Fluktuace pracovníků	%	měsíčně
U3	Systemizovaná místa: a) počet. celkem / SR / TP b) % změna: celkem / SR / TP	pracovní místo %	2 x ročně
U4	Počet a podíl systemizovaných míst pro vedoucí pracov- níky: a) počet míst pro vedoucí pracovníky b) podíl míst pro vedoucí pracovníky	pracovní místo %	2 x ročně

Pramen: autoři

Zkušenosti s BSC: V první fázi je nezbytné jasně formulovat strategii organizace a definovat vazby na strategické dokumenty a kompetence – klíčové je zapojení a podpora vedení. Z hlediska zavedení BSC je velmi obtížné vybrat přiměřený počet měřitek, která mají dostatečnou vypovídající hodnotu pro vedení ministerstva. Při sestavování a návrhu měřitek byl zohledněn stávající systém C&R tak, aby se co nejvíce využilo již sledovaných údajů a snížilo se tak zatížení správců měřitek.

14.1.5. Systém controllingu a reportingu (C&R) na MMR

Obecné informace o controllingu a reportingu jsou popsány v kap. 9. Cílem systému controllingu a reportingu je zajistit strukturovanou informaci pro vyhodnocování činnosti ministerstva ve vztahu k základním strategickým cílům a jednotlivým úkolům.

Postup implementace C&R:

Implementace byla zahájena v červenci 2007. Byl sestaven realizační tým složený z vedoucího týmu, projektového manažera, garantů pro jednotlivé oblasti a externích konzultantů. Během srpna až října 2007 byla provedena rámcová analýza současného stavu a definovány požadavky jednotlivých úrovní řízení.

Výsledky C&R:

Nejdůležitějším výstupem je Plán hlavních úkolů MMR, který byl schválen poradou ministra v dubnu 2008 a je průběžně aktualizován. Do Plánu jsou zařazeny:

- (1) úkoly z Programových cílů vlády do roku 2010, schválené usnesením vlády č. 596/2007, kterými se naplňuje Programové prohlášení vlády;
- (2) úkoly z Plánu legislativních prací vlády, který je každoročně schvalován usnesením vlády;
- (3) úkoly z Plánu nelegislativních úkolů vlády a Přehledu námětů pro Plán nelegislativních úkolů vlády, které jsou schvalovány usnesením vlády pololetně;
- (4) ostatní prioritní úkoly, např. Akční plán zlepšování činnosti MMR (výstup ze sebehodnocení CAF), projekty zmocněnců ministra, vybrané úkoly z usnesení vlády.

Pro každý úkol jsou stanoveny milníky jednotlivých etap, jejich plnění je pravidelně měsíčně vyhodnocováno a zpráva je předkládána poradě ministra. Ukázka je na následujícím obrázku.

Obr. č. 72: Ukázka Plánu hlavních úkolů MMR na rok 2008

Plánovaný termín						Skutečný termín				
Č.	Ozn.	Název projektu	Gestor	Zpracov.	Zdroj úkolu	Č. m.	Milník	PTM	STM	Stav
2.	N1	Roční účetní závěrka Státního fondu rozvoje bydlení za rok 2007 a výroční zpráva o činnosti Fondu	NM K.	SFRB	Plán nelegislativních úkolů vlády 2008					PTP 31.3.2008 splněno
N – Nelegislativní úkoly						2.1.	rozeslání materiálu do meziresortního připomínkového řízení	22.2.2008	22.2.2008	splněno
						2.2.	předložení zprávy vládě	18.3.2008	18.3.2008	splněno
Projekt nebo milník splněný včas										
30.	O7	Návrh vyhlášky o technických požadavcích na stavby (vychází z Plánu legislativních prací vlády na rok 2007)	I.NM P.	OSŘ - 82	Plán legislativních prací vlády na rok 2007					PTP 30.6.2008 splněno
O – Ostatní hlavní úkoly						30.1.	rozeslání materiálu do meziresortního připomínkového řízení		15.1.2008	splněno
						30.2.	předložení materiálu pro jednání rady vlády	30.6.2008	30.6.2008	splněno
						30.3.	předložení materiálu pro jednání legislativní rady vlády	30.6.2008	23.7.2008	splněno
Projekt nebo milník splněný se zpožděním										
Projekt nebo milník ohrožený nesplněním										
34.	Z	Materiál „Rámec bytové politiky“	ZM W.	OBP - 77	RM 64/2008					PTP 6.10.2008
ZM – Projekty řízené zmocněncem ministra						34.1.	předložení základních textů materiálu pro jednání rady vlády	16.6.2008		
						34.2.	rozeslání celkového materiálu do vnitřního připomínkového řízení	31.8.2008		
Nesplněný milník										

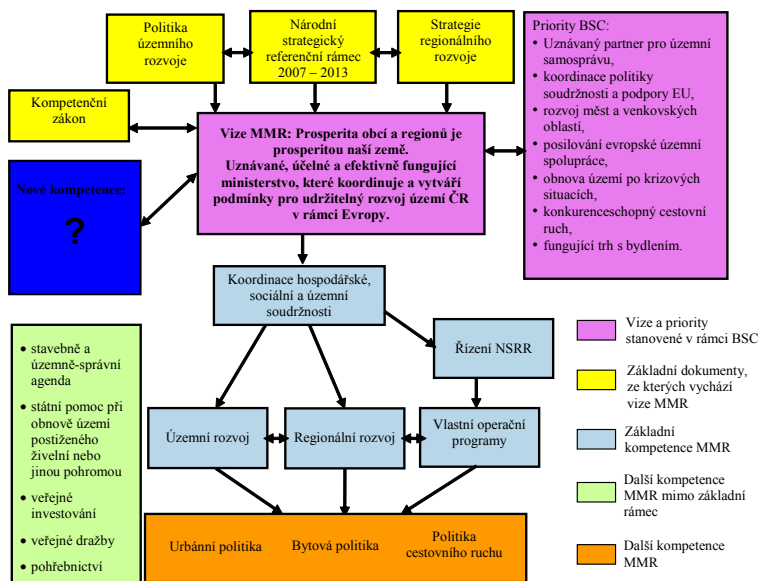
Pramen: Půček, Roche (2009)

Přínosy

I když proces zavedení BSC není dosud dokončen, souběžná implementace modelu CAF, metody BSC a systému C&R již nese užitek. Osvědčil se postup pomocí malých kroků a postupného zavádění a zapojení všech sekcí a úrovní řízení včetně referentů do realizačních týmů – výhodou byla účast některých členů ve všech týmech, která umožnila efektivnější provádění jednotlivých metod.

Zvolený postup se promítl mimo jiné (1) do optimalizace organizační struktury (včetně snížení počtu pracovníků a podílu vedoucích); (2) do vytvoření pravidelně sledovaného a hodnoceného „Plánu hlavních úkolů“ (zahrnuje cíle vlády, legislativní a nelegislativní úkoly vlády, klíčové projekty schválené ministrem, akční plán CAF atd.); toto opatření vedlo k zajištění plnění většího množství těchto úkolů; (3) do strategické mapy BSC a hlavních měřítek pro řízení ministerstva atd. Postup také vytváří prostor pro optimalizaci kompetencí MMR. Následující obrázek zobrazuje vazbu vize a stávajících kompetencí MMR.

Obr. č. 73: Vazba vize a hierarchie kompetencí



Pramen: MMR

14. 2. Projekty Smart Administration za Ministerstvem pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) má z hlediska vládní Smart Administration (viz kap. 4) dvě role: (1) roli běžného účastníka naplňování strategie, (2) roli řídicího orgánu Integrovaného operačního programu.

Jako účastník naplňování strategie přihlásilo MMR do zásobníku projektů Smart Administration 7 projektů: (1) Informační systém pro potřeby regionální politiky, (2) Úprava Portálu územního plánování, (3) Podpora a rozvoj procesů zadávání veřejných zakázek, (4) Vytvoření systému e-Tourism, (5) Sjednocení

postupů a digitalizace procesů ve struktuře územního plánování a stavebního řádu jednotlivých úřadů obcí a krajů v návaznosti na RUIAN, (6) Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, (7) Zavádění moderních metod řízení do činnosti MMR.

Seznam všech projektů v zásobníku je k dispozici jako příloha usnesení vlády ze dne 14. května 2008 č. 536 o strategických projektových záměrech pro čerpání prostředků ze Strukturálních fondů EU v rámci Smart Administration a je ke stažení v elektronické verzi publikace.

15. Ceny za kvalitu, výkonnost a inovaci v ČR

15.1. Národní cena kvality ČR

Program „Národní ceny kvality“ byl zahájen usnesením vlády č. 806/2001. Nyní se postupuje dle nové strategie „Národní politiky kvality na období let 2008 – 2013“. Cena je rozdělena na podnikatelský sektor a veřejný sektor.

O cenu za veřejný sektor je možné se ucházet za úspěšné zavedení (1) modelu excellence EFQM nebo (2) modelu CAF a (3) od roku 2009 také CSR (společenské zodpovědnosti organizace). Blíže informace o těchto metodách jsou uvedeny v kap. 8.

Program Národní ceny kvality ČR organizuje Sdružení pro oceňování kvality (www.scj-cr.cz). Cena se vyhlašuje každoročně. Soutěž je zahajována v listopadu roku předchozího a končí vyhlášením vítězů a úspěšných finalistů v jednotlivých kategoriích v listopadu příslušného roku. Více informací lze získat na www.npj.cz.

15.2. Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě

Zdrojem následujícího textu je Statut Cen Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě za rok 2009.

Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu ve veřejné správě (www.mvcr.cz/kvalita) jsou založeny na objektivním ověřování kvality a efektivity fungování veřejné správy spojené s poskytováním kvalitních veřejných služeb organizacemi veřejné správy. Cílem soutěže je podpořit a ocenit orgány a organizace veřejné správy, které se aktivně zabývají zvyšováním kvality své práce. Ceny MV se udělují za aplikaci nástrojů pro zvyšování výkonnosti a kvality služeb, jako jsou CAF, benchmarking, Balanced Scorecard, normy ISO řady 9000, 14000, 27001, EMAS, místní Agenda 21 a charta občana, atp.

Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě se udělují každý rok a v roce 2009 byl vyhlášen již pátý ročník soutěže. Celý proces udílení cen je zahajován v březnu příslušného roku a končí vyhlášením výsledků v rámci Národní konference kvality, která se zpravidla koná v prvním čtvrtletí roku následujícího. Účastníky soutěže jsou správní úřady, územně samosprávné celky a sdružení obcí.

Podle stupně náročnosti se udělují **dvě ceny za kvalitu, tzv. bronzový stupeň „Organizace zvyšující kvalitu veřejné služby“** za první výsledky při zlepšení kvality poskytovaných služeb a **tzv. stříbrný stupeň – „Organizace dobré veřejné služby“** za prokazatelné dosažení dobrých výsledků organizace v daném roce. Nejvyšší cena za kvalitu ve veřejné správě, **tzv. zlatý stupeň, se uděluje v rámci**

Národní ceny kvality ČR (www.npj.cz). Oceněný získá titul „oceněný finalista“. Nejvyšším stupněm v této soutěži je pak Národní cena kvality ČR, kterou získá vítěz.

Součástí cen Ministerstva vnitra je **cena za inovace**. Posláním této soutěže je ocenit nové netradiční nápady a řešení přispívající ke zlepšování činnosti organizace či ke zvyšování kvality, výkonnosti či efektivnosti poskytovaných veřejných služeb, které se mohou stát příklady dobré praxe a sloužit jako inspirace dalším organizacím. Cílem řešení musí být aplikace nového přístupu anebo inovativní způsob aplikace existujících nástrojů, které přinesly prokazatelné zlepšení činnosti organizace či napomohly ke zvýšení kvality, výkonnosti či efektivnosti poskytovaných veřejných služeb. Toto řešení by mělo být zároveň uplatnitelné i v dalších organizacích veřejného sektoru, tzn. mělo by být příkladem dobré praxe a sloužit jako inspirace dalším organizacím.

Sborník příspěvků z 5. Národní konference kvality ve veřejné správě (Olomouc, 4. – 6. 2. 2009) s příklady dobrých praxí je ke stažení na <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavedeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y-2hudW09Mw%3d%3d>.

15.3. Soutěž Vesnice roku

Soutěž Vesnice roku je každoročně vyhlašována již od roku 1995. V roce 2009 byl vyhlášen již 15. ročník této soutěže.

Jejím cílem je (1) snaha povzbudit obyvatele venkova k aktivní účasti na rozvoji svého domova, (2) zveřejnit rozmanitost a pestrost uskutečňování programů obnovy obcí a (3) upozornit širokou veřejnost na význam venkova. Soutěž je příležitostí ke zviditelnění venkova a důkazem toho, že aktivní účast občanů na obnově a rozvoji své obce přináší velmi konkrétní výsledky. Nejedná se pouze o finanční bonus, s nímž je vítězství spjato. Jde také o příležitost ukázat rozmanitost a pestrost života mimo město a vyzdvihnout význam venkova.

Soutěže se mohou zúčastnit obce vesnického charakteru, které mají maximálně 5 250 obyvatel a které mají zpracovaný vlastní strategický dokument zabývající se rozvojem obce, program obnovy vesnice nebo program rozvoje svého územního obvodu.

Vyhlašovatelé soutěže jsou (1) Spolek pro obnovu venkova ČR, (2) Ministerstvo pro místní rozvoj, (3) Svaz měst a obcí ČR, (4) Ministerstvo zemědělství. Spoluvyhlašovatelé jsou Kancelář prezidenta republiky, Ministerstvo kultury, Ministerstvo životního prostředí, Společnost pro zahradní a krajinářskou tvorbu, Svaz knihovníků a informačních pracovníků, Folklorní sdružení ČR a Sdružení místních samospráv ČR.

V minulém roce se do soutěže přihlásilo 309 obcí ze třinácti krajů České republiky. Vítězem posledního ročníku soutěže a nositelem titulu „Vesnice roku 2008“ se stala obec Lidečko (Zlínský kraj).

Více informací lze získat na <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Soutez-Vesnice-roku>.

15.4. Další ceny

V ČR existuje celá řada dalších cen a ocenění, o která se mohou ucházet města, obce a další veřejné organizace. Přehled některých z nich uvádí následující tabulka.

Tab. č. 50: Vybrané soutěže v návaznosti na metody Smart Administration

Název a popis	Určeno pro
Národní cena kvality: popis viz výše www.npj.cz	Veřejný sektor, podnikatelský sektor
Ceny Ministrstva vnitra ČR za kvalitu a inovaci: popis viz výše www.mvcr.cz/kvalita	Veřejný sektor
Soutěž Vesnice roku: popis viz výše www.mmr.cz/Regionalni-politika/Soutez-vesnice-roku	Obce do 5250 obyvatel, mající strategický dokument, zabývající se rozvojem obce, program obnovy vesnice nebo program rozvoje svého územního obvodu
Historické město roku: cena za nejlepší přípravu a realizaci Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón. Zřizovateli ceny jsou Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska, Ministerstvo kultury ČR a Ministerstvo pro místní rozvoj, cílem ceny je ocenit města a obce dosahující nejlepších výsledků v oblasti regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón. www.shscms.cz	Města a obce zapojené do Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón.
Soutěž Zlatý erb: soutěž o nejlepší webové stránky a elektronické služby měst a obcí. Soutěž vyhlašuje Sdružení Zlatý erb, cílem soutěže je podpořit modernizaci místní a regionální veřejné správy prostřednictvím rozvoje informačních služeb poskytovaných občanům i specifickým skupinám uživatelů s využitím internetu a ostatních elektronických médií, a přispět tak k rozvoji kvality života ve městech, obcích a krajích České republiky. V roce 2009 byl vyhlášen již 11. ročník. http://zlatyerb.obce.cz	Města, městské části, obce a kraje ČR.
Soutěž O lidech s lidmi: cena za podporu místní demokracie a spolupráci s NNO: Soutěž pořádá Centrum pro komunitní práci ve spolupráci s týdeníkem vlády Veřejná správa, nadací Partnerství, za finanční podpory Evropské unie a Visegradského fondu a pod záštitou Ministerstva vnitra ČR a Ministerstva životního prostředí ČR. Hodnotí se účast veřejnosti na rozhodování a míra spolupráce s nevládními neziskovými organizacemi a jejich podpory. V roce 2009 byl vyhlášen již 6. ročník soutěže. Soutěž probíhá současně v Polsku, Maďarsku a na Slovensku. Vítězové ze všech zemí se následně utkají o titul nejlepší projekt zapojení veřejnosti ve střední Evropě. http://www.olidech-slidmi.cz	Obce, města, městské části, mikroregiony, krajské úřady a další instituce státní správy a samosprávy, které: - zorganizovaly účast občanů na rozvoji obce nebo regionu a přispěly tak ke zvýšení jejich podílu na rozhodování, a zároveň/anebo - spolupracují s nevládními neziskovými organizacemi a podporují je a na principu partnerství je zapojují do regionálního rozvoje.
Město pro byznys: Soutěž hodnotí města z hlediska jejich podnikatelského potenciálu a monitoruje regionální iniciativu a podíl místní správy na zlepšení podnikatelského prostředí. Posuzuje se podnikatelské prostředí, situace na pracovním trhu, atraktivita lokality, cenové podmínky, kvalita veřejné správy a výsledky výzkumu mezi podnikateli. Soutěž vyhlašuje Týdeník Ekonom. V roce 2009 byl vyhlášen 2. ročník. http://www.mestoprobiznys.cz	Do soutěže je automaticky zařazeno všech 205 obcí s rozšířenou působností a 22 městských pražských částí.

Pramen: autofi

16. Závěr

Smart Administration jako způsob správy věcí veřejných

Za každým rozhodnutím ve veřejném sektoru stojí konkrétní lidé. Tato každodenní rozhodnutí politiků, manažerů a úředníků mohou situaci veřejné správy zlepšovat (pokud odpovídají zásadám „dělat správné věci správně“ a správně je o nich komunikovat), nebo ji zhoršují (špatné zákony, ne hospodárné či neúčelné investice, všechny možné druhy plýtvání atd.). Autoři knihy „Znovunalezení vlády“ vidí jako hlavního viníka byrokracií: „Problém není v lidech, pracujících ve veřejném sektoru; problém je v systému. Nebojujme proti byrokratům, ale proti byrokracii. Zaměstnanci veřejného sektoru jsou polapeni v archaických strukturách, které ničí jejich kreativitu a vysávají jejich energii. Věříme, že tyto systémy lze změnit tak, aby se uvolnila obrovská energie pracovníků veřejného sektoru a zvýšila se jejich schopnost sloužit veřejnosti.“ (viz Osborne, Gaebler, In Vacek, 2006). Tato monografie se snažila přispět k tomu, aby se systém mohl změnit k lepšímu.

Analýza problémů Smart Administration ukazuje, že jedním z cílových stavů modernizace veřejné správy v zemích EU je implementace idejí Smart Administration. V dokumentech EU se sice termín „Smart Administration“ běžně používá (přehled dokumentů v návaznosti na kohezní politiku je v kap. 2), avšak nikde nenajdeme jeho explicitní vymezení.

V publikaci se pokoušíme o (pracovní) definování pojmu „Smart Administration“. V kontextu úvodního vymezení „Smart Administration“ (viz kap. 1):

Smart Administration je takový způsob správy věcí veřejných, kdy řízení veřejné správy vychází z vizí, koncepcí, strategických a operativních plánů, které jsou orientovány ke „konečnému“ cílovému stavu veřejné správy, jímž je efektivně fungující veřejná správa (tedy fungující výkon státní správy a veřejných služeb, udržitelný rozvoj území) orientovaná na plnohodnotné uspokojování „veřejných“ potřeb.

Smart Administration je založena na zjišťování poptávky občanů po veřejných statcích a veřejných službách (viz kap. 5 – „správně komunikovat s občany“, šetření spokojenosti – kap. 8, místní Agenda 21 – kap. 12, atd.). Systém „chytřé veřejné správy“ dovede tuto poptávku identifikovat (identifikovat „správně věci“ – viz kap. 5, metody pro analýzu a vymezování problémů – viz kap. 13) a s ohledem na omezené zdroje (finanční řízení – viz kap. 9, 10) a veřejné zájmy v pořadí priorit danou poptávku účinně uspokojovat (provádět „správným způsobem“ – viz kap. 5). Cílem Smart Administration je spokojený občan (a spokojený zákazník veřejných služeb), tzn. cílem je (1) zvyšovat kvalitu života občanů (při respektování udržitelného rozvoje) a (2) zlepšovat výkon správy a veřejných služeb. V tomto smyslu považujeme za potvrzenou hypotézu, že klíčem k implementačnímu úspěchu Smart Administration při rozvoji a správě území je (a) vybrat a prosadit správné (neboli nejpotřebnější či nejdůležitější) investice, aktivity, opatření a legislativu, (b) správně je provádět (zahrnuje nutnost měřit dosahování cílů, z hlediska samotné činnosti provádět výkonně, kvalitně, v přiměřených lhůtách, z finančního hlediska hospodárně, efektivně a účinně) a (c) správně je sdílet – komunikovat o nich – s veřejností. Nutnou podmínkou však je orientace na dosahování cílů (viz kap. 5).

V publikaci vymezujeme základní předpoklady pro formování Smart Administration (viz kap. 3). Ty tvoří dvě skupiny faktorů, a to faktory objektivní a faktory subjektivní. K objektivním faktorům patří především dané legislativní prostředí, existující organizační struktury a procesní postupy, které zajišťují výkon veřejné správy. K subjektivním faktorům patří zejména připravenost aktérů veřejné správy k realizaci Smart Administration.

Role aktérů veřejné správy a jejich disponibilita (připravenost) k výkonu Smart Administration je klíčovým předpokladem pro implementování ideje „Smart Administration“. V publikaci podrobně analyzujeme podstatné prvky obou druhů faktorů. Zkoumáme roli kohezní politiky EU jako rámce pro Smart Administration (viz kap. 2), definujeme její obsah a budoucnost po roce 2013 a pozici ČR v ní. Na základě rozboru zahraničních přístupů (viz kap. 3) ke Smart Administration vymezujeme přístup ČR ke Smart Administration (viz kap. 4). Hledáme odpovědi na otázky, jak efektivně řídit veřejnou správu (viz kap. 5 až 8), jak „dělat správné věci správně“ (viz kap. 5) a jak efektivně a vstřícně komunikovat s občany.

Dospíváme k závěru, že pro vytvoření Smart Administration je nutné řídit a permanentně inovovat procesy ve veřejné správě. Je třeba znát a využívat místní (či regionální) potenciál a stavět na něm. To v prvním kroku znamená investovat do lidí, kteří jsou toho schopni (nebo jiným způsobem řečeno), „vybudovat potřebné capacity“, které aktivaci místních zdrojů umožní). K tomu je žádoucí, aby si aktéři veřejné správy osvojili potřebné vědomosti a dovednosti. V tomto smyslu považujeme třetí hypotézu uvedenou v kapitole 1 za potvrzenou.

Realizace výkonu Smart Administration je založena na použití řady podpůrných manažerských metod (viz kap. 7 až 13, přehled v následující tabulce). Jejich tvořivé osvojení na úrovni aktérů státní správy a samosprávy je klíčovým předpokladem pro zavádění Smart Administration v ČR (strategie ČR – viz kap. 4). Studium zahraničních zkušeností ukazuje, že EU jako celek a její jednotlivé členské státy se mohou při implementaci ideje Smart Administration opírat o různá teoretická východiska a zkušenosti (viz kap. 3). Implementačním jádrem Smart Administration ale musí vždy být inovační řízení veřejné správy, orientované na dosahování stanovených cílů a fungující na základě principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (zdravé finanční řízení, viz kap. 9), kdy všechny procesy směřují k podpoře výkonu veřejné správy s cílem uspokojení poptávky občanů po veřejných službách. Současně je třeba vytvořit systém pro využívání všech příležitostí (např. fondy EU – viz kap. 2, nástroje rozvoje území – kap. 6), systém pro oceňování a minimalizaci rizik všeho druhu (controlling a řízení rizik, viz kap. 9) a snižovat riziko krizí či selhání (viz kap. 6). První hypotézu uvedenou v kapitole 1 považujeme v tomto smyslu za potvrzenou.

V publikaci hodnocené jednotlivé přístupy, nástroje a metody (viz kap. 5 až 13) se mohou stát informačním zdrojem pro modernizaci veřejné správy a rozvoj území. Přehled přístupů, nástrojů a metod uplatňovaných v rámci Smart Administration je v následující tabulce.

Hodnocení splnění cílů

V kapitole 1 byly vymezeny cíle, hypotézy a problémové otázky. Monografie měla 3 cíle:

První cíl se týkal analýzy a zhodnocení jednotlivých přístupů, nástrojů a metod Smart Administration a jejich využití při řízení organizací veřejného sektoru, ze-

jména územních celků (bylo provedeno v kap. 6 až 13). Přehled přístupů, nástrojů a metod rozčleněných do jednotlivých skupin (řada metod a přístupů je přiřaditelná k více oblastem), s odkazem na patřičnou kapitolu, uvádí následující tabulka.

Tab. č. 51: Přehled vybraných přístupů a metod Smart Administration

Skupina metod	Popis, odkaz na další informace
Standardní metody řízení kvality	Viz kap. 8.2, např. ISO 9001, model CAF, model EFQM, benchmarking a benchlearning, procesní přístup, TQM (totální řízení kvality) atd. V rámci těchto metod existuje celá řada dílčích přístupů a nástrojů (např. zlepšování pomocí cyklu PDCA).
Metody zvyšování výkonnosti	Často jsou metody kvality a metody výkonnosti v jedné skupině, protože většina metod kvality přispívá ke zvyšování výkonnosti (EFQM, CAF, benchmarking a benchlearning, procesní přístup atd.). K metodám zvyšování výkonnosti patří také BSC (viz kap. 7), metoda Lean – Štíhlá veřejná správa (viz kap. 9), personální či procesní audit, reengineering, MBO (řízení dle cílů), controlling a reporting (viz kap. 9) atd.
Metody zlepšování, řízení změn, řízení projektů, metody evaluace projektů	Nejznámější obecná metoda zlepšování je cyklus PDCA. Řízení projektů – viz kap. 11. K metodám evaluace strukturálních fondů patří například model HERMIN. Při hodnocení projektů se používá např. CBA analýza.
Moderní strategické řízení	Viz kap. 7, např. metoda Balanced Scorecard, SWOT analýza, Integrované plány rozvoje měst atd.
Metody zjišťování zpětné vazby a komunikace s občany / zákazníky	Např. šetření spokojenosti občanů (viz kap. 8.3), průzkumy, ankety, šetření, techniky komunikace, atd. Tyto metody jsou obsaženy také v místní Agendě 21 a srovnatelných přístupech.
Metody pro analýzu a vymezování problémů	Viz kap. 13. K těmto metodám můžeme přiřadit také metodu hodnocení regulativní zátěže (RIA – viz usnesení vlády 420/2005).
Metody řízení znalostí	Knowledge management – viz kap. 8.3.
Metody navazující na udržitelný rozvoj	(a) Environmentální systémy řízení – viz kap. 12 (např. EMAS, ISO 14001), (b) místní Agenda 21, viz kap. 12 (např. projekt Zdravé město, komunitní plánování sociálních služeb atd.), (c) Společenská odpovědnost organizace (SCR), (d) Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje (viz www.timur.cz).
Městský (regionální) marketing	viz www.mestskymarketing.cz
Metody moderního personálního řízení	Investors in People, kompetenční management, efektivní systémy motivace a odměňování, zpětná vazba a spokojenost zaměstnanců, hodnocení způsobilosti, metody rotace atd.
Controlling, reporting, řízení rizik	Viz kap. 9
Moderní finanční řízení a rozpočtování	Viz kap. 10
Metody pro podporu manažerského rozhodování	Optimalizační metody (např. lineární programování, dynamické programování), metody výpočtu kritické cesty (CPA, PERT), modelování, simulace.

Pramen: autoři

Pro zařazení jednotlivých přístupů, nástrojů a metod do této publikace byla zvolena tato kritéria: (1) relevance daného problému vůči výzkumnému tématu a jeho uplatnitelnost při správě a rozvoji území, (2) inovativnost metody či přístupu z hlediska využitelnosti v ČR ve veřejném sektoru, (3) respektování principů uplatňovaných v rámci EU, zejména zásady udržitelného rozvoje. Práce svým

rozsahem nemohla postihnout všechny metody, přístupy a nástroje, přesto lze konstatovat, že cíl byl naplněn.

Druhý cíl se týkal uvedení charakteristiky strategie Smart Administration schválené vládou České republiky v návaznosti na kohezní politiku EU a rozvoj území (kohezní politika – viz kap. 2). Vládní strategii se věnovala kapitola 4, která obsahuje popis vládní strategie (jádem je „Hexagon veřejné správy“), pojetí Smart Administration v Národním strategickém referenčním rámci a promítnutí do operačních programů OP LZZ (OP Lidské zdroje a zaměstnanost) a IOP (Integrovaný operační program), a to včetně finančních prostředků. Sečteme-li prostředky IOPu a OP LZZ určených přímo pro Smart Administration, dojdeme k číslu 700,4 mil. €, což představuje 2,62 % ze všech prostředků na kohezní politiku pro ČR (26,69 miliardy € – viz kap. 2). Přičteme-li i navazující osy (viz tabulka v kap. 4.3.4), dojdeme k číslu € 1261 mil., což činí 4,71 % všech prostředků určených pro ČR v rámci kohezní politiky. Druhý cíl práce byl ve smyslu zadání naplněn.

Třetím cílem monografie bylo nastolit problémové otázky a hypotézy. Cílem tedy bylo otázky a hypotézy nastolit a vyvolat diskusi mezi aktéry veřejné správy k praktickému ověření (resp. vyvrácení). Odpovědi na otázky je možné nalézt v jednotlivých kapitolách, řešení hypotéz bylo naznačeno v předchozím textu této kapitoly. V tomto smyslu byl cíl naplněn.

Doporučení pro další výzkum

V práci nemohly být postiženy všechny aspekty. Další výzkum v oblasti Smart Administration se může zaměřit do těchto pěti oblastí:

- (1) Zpracování případových studií úspěšných organizací veřejné správy, poskytovatelů veřejných služeb, a zejména územních celků (zpracování studií dobrých praxí).
- (2) Hodnocení přínosu opatření Smart Administration, financovaných z kohezní politiky, pro modernizaci veřejné správy. K tomu bude možné přistoupit po zahájení čerpání prostředků na tyto projekty. V rámci toho nebo i samostatně by bylo žádoucí vyhodnotit přínos Integrovaných plánů rozvoje měst (IPRM).
- (3) Řešení problematiky veřejných služeb v kontextu Smart Administration a kohezní politiky.
- (4) Zabývání se rozpracováním Smart Administration v jednotlivých oblastech (např. personální řízení, finanční řízení, správa majetku, udržitelný rozvoj, městský či regionální marketing atd.).
- (5) Z hlediska širších souvislostí řešit přínos kohezní politiky EU a regionální politiky ČR, pokud jde o růst a zaměstnanost na místní, regionální a národní úrovni. V rámci toho rozpracovat problematiku Smart Administration a rozvoje území.

Poděkování a kontakty

Publikace má 16 kapitol včetně závěru, 2 přílohy zařazené do textu publikace a 6 příloh v elektronické podobě (seznam příloh je uveden za literaturou). Všechny zde uvedené texty včetně všech příloh si můžete v elektronické podobě „stáhnout“ na internetových adresách:

www.mmr.cz

www.strukturalni-fondy.cz

www.fsv.ceses.cuni.cz

Autorům můžete zaslat své názory, náměty a připomínky k publikaci na e-mailové adresy milan.pucek@seznam.cz a ochrana@fsv.cuni.cz.

Pokud tato publikace přivedla čtenáře k tvořivému zamyšlení se nad problémem Smart Administration, nad jejími vazbami ke kohezní politice a rozvoji území, k úvahám, jak Smart Administration aplikovat v ČR, pak tato kniha splnila zamýšlený cíl.

Děkujeme všem pracovníkům, úředníkům a politikům ve veřejném sektoru, kteří svojí každodenní prací usilují o kvalitní a výkonnou správu věcí veřejných. Bez výsledků jejich práce by tato publikace nemohla vzniknout. Děkujeme také všem kolegům, kteří přispěli k převedení zkušeností, podkladů z výzkumu a dalších materiálů do podoby této monografie.

Za kolektiv autorů

Ing. Milan Půček, MBA, PhD.

prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Summary

Publikace se zabývá zkoumáním problému Smart Administration a její implementací v podmínkách ČR. Smart Administration je vymezena jako nástroj efektivní a výkonné veřejné správy poskytující přátelské veřejné služby. V úvodních kapitolách jsou analyzovány zahraniční přístupy ke Smart Administration a podrobně zkoumán přístup ČR ke Smart Administration, který je definován ve vládní „Strategii realizace Smart Administration v období 2007 – 2015“. Na základě vymezení Smart Administration jsou zkoumány cíle a přístupy k řízení veřejné správy používané v ČR. Podrobně je analyzován vztah strategického plánování a Smart Administration, role kvality, výkonnosti a finančního řízení ve Smart Administration. Analýza jednotlivých problémů souvisejících s realizací Smart Administration v ČR vyúsťuje zkoumáním moderních rozpočtových metod, řízením projektů a použitím vhodných metod pro analýzu a vymezování problémů ve veřejné správě. Analýza vyúsťuje rozbořem přístupu Ministerstva pro místní rozvoj ke Smart Administration. Součástí publikace jsou přílohy, seznam literatury a doporučující závěry. Publikace je určena jak pracovníkům samosprávy tak i vysokoškolským studentům, kteří se připravují na profesní dráhu pracovníků veřejné správy.

Literatura

- ADAMČÍK, S. (2000): Regionální politika a management regionů, obcí a měst. VŠB – Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, Ostrava
- ALLEN, R., TOMMAŠI, D. (2002): Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země. Redakční zpracování anglického originálu. Praha. Ministerstvo financí
- AUCOIN, P. (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigma, Principles, Paradoxes and Pen-dulums. In Governance. Vol. 3 (2)
- BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2006): Institucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb. Bratislava. Transparency International. Adin, s.r.o.
- BECKER, B. (1983). Decision-Making in Public Administration. In Public Administration in the Federal Republic of Germany. Edited by Klaus Kleniv, Hans Joachim von Oertzen, Frido Wagner. Netherlands: Kluwer-Devanter
- BENČO, J., KOMOĐA, J., NEMEC, J. (2001): Kontrola vo verejnom sektore. Banská Bystrica, UMB
- BIČÍK, I., JANSKÝ, B. a kol. (2004): Příroda a lidé země. Nakladatelství České geografické společnosti, s.r.o., Praha
- BLAKELY, E. J. (1994): Planning local economic development. Theory and Practice, Sage Publications, Thousand Oaks, London
- BLAŽEK, J. (1993): Regionální vývoj a regionální politika: hlavní přístupy v zemích západní Evropy. In: Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii, Univerzita Karlova, Praha
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje – nástin, klasifikace, kritika. Karolinum, Praha
- BORJA, J., CASTELLS, M. (1997): Local and Global. The Management of Cities in the Information Age. Earthscan Publications Limited, London
- BROWN, R.H. (1978). „Bureaucracy as Prais: Toward a Political Phenomenology of Fornmal Organizations.“ Administrative Science Quarterly, 23: 365-382
- BUSINESSINFO: Informace z internetových stránek. Dostupné na www.businessinfo.cz
- CAF (2006): Příručka modelu CAF 2006. Slovenská asociace evropských studií ve spolupráci s Projektem PHARE Technical Assistance 2003-004-995-01-01, Modernisation of the Slovak Civil Service and Public Service (CPSM), Bratislava
- CASTELLS, M. (1993): European cities, the informational society, and the global economy. TEGS - Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, ročník 84, číslo 4
- CENIA (2006): Informace z internetových stránek MA21 a EVVO. Dostupné na <http://www.ceu.cz/edu/default.htm>
- COLLISON, CH., PARCEL, G. (2005): Knowledge Management. Computer Press, Brno
- COOMBS, H.M AND JENKINS, D.E. (1992): Public Sector Financial Management. London-Glasgow-Weinheim-New York-Tokyo-Melbourne-Madras. Chapman and Hall
- COST-BENEFIT ANALYSIS (1994). Second Edition. Edited by Richard Layard and Stephen Glaister. Cambridge University.
- CREELMAN, J., HARVEY, D. (2004): Transforming public sector performance management. In: Vacek J. Výťah z knihy Transforming public sector performance management. Katedra managementu, inovací a projektů, Fakulta ekonomická, Západočeská univerzita, Plzeň
- ČERBA, O. (2004): Databázové systémy GIS. Studijní podklady geografie. Západočeská univerzita, Fakulta aplikovaných věd, Katedra matematiky. Dostupné na <http://www.gis.zcu.cz/studium/dbg2/Materialy/html/index.html>
- DANĚK, P., JEHLÍČKA, P., TOMĚŠ, J. (2000): Stát, prostor, politika - vybrané kapitoly z politické geografie (elektronická verze knihy). Praha: KSRR P.f., Univerzita Karlova, Praha
- DENHARDT, R., B., DENHARDT, J., V. (2000): The New Public Service. Serving Rather than Steering. In Public Administration Review. November – December 2000, Vol. 60, No 6.
- DOCHOT, J.-M. (2006): Create a partnership between CAF and BSC – 4th Quality Conference. Prezentace. Dostupné na http://www.4qconference.org/liitiedostot/caf_presentations/CAF5.2_Dochot.pdf
- DOBROVOLNÝ, P., HERBER, V., HYNĚK, A. (2004): Multimediální výuka předmětů krajinná ekologie a dálkový průzkum Země. Masarykova univerzita, katedra geografie, Brno. Dostupné na http://www.herber.webz.cz/www-krajinna_ekologie/kult_krajinna.html
- DRESCHLER, W. (2005): The Re-Emergence of „Weberian“ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. In: Halduskultuur. Tallinna Tehnikaukool
- DRUCKER, P. F. (2004): To nejdůležitější z Druckerů v jednom svazku. Management Press, Praha
- EVROPSKÁ KOMISE: Čtvrtá zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti (dostupná na http://ec.europa.eu/regional-policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_cs.htm), Pátá zpráva o pokroku v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti (dostupná na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0371:-FIN:CS:PDF>), Územní agenda Evropské unie (dostupná na [http://www.mmr.cz/Územni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepcie-Strategie/Informace-o-dokumentu--Územni-agenda-EU--\(Territor\)](http://www.mmr.cz/Územni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepcie-Strategie/Informace-o-dokumentu--Územni-agenda-EU--(Territor))), Lipská charta o udržitelných evropských městech (dostupná na http://www.uur.cz/images/publikace/uur/2007/2007-04/02_lipska.pdf), Bílá kniha: Evropská vládní moc (dostupná na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf), Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu

pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení (ES) č. 1260/1999 (dostupné na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2006/L_210/L_21020060731cs00250078.pdf)

FOTR, J., DĚDINA, J. (1997): Manažerské rozhodování. Praha, Ekopress

GOLDRATT, E. M. (2001): Cíl. Interquality, s.r.o., Praha

HÁK, T., RYNDÁ, I. (2001): Lidé a ekosystémy. Sborník přednášek. Centrum pro ot. životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze a STUŽ, Praha

HAMERNÍKOVÁ, B. (2000): Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru. Praha, Eurolex Bohemia

HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. (2007): Veřejné finance. ASPI

HAMMER, M., CHAMPY, J. (2000): Reengineering – radikální proměna firmy. Manifest revoluce v podnikání. Management Press, Praha

HANUŠ, F., PÍŠEK, M. (1993): Rozhodovací analýza. Praha, ČVUT

HAWKEN, P., LOVINS, A., LOVINSOVÁ, L. H. (2003): Přírodní kapitalismus. Praha: Mladá Fronta 2003

HUBA, M. (2000): Lidské hodnoty kompatibilní s trvalo udržitelným způsobem života. In Nováček, P.: Směřování k udržitelnému rozvoji. Univerzita Palackého, Olomouc

HUBA, M. (2001): Slovensko desať rokov po Riu. STUŽ/SR, Bratislava

HUBA, M., IRA, V. (2000a): Stratégia trvalo udržateľného rozvoja vo vybraných regiónoch. STUŽ/SR, Bratislava

HUBA, M., IRA, V. a kol. (2000b): Indikátory trvalo udržateľného rozvoja miest. ETP, STUŽ, Košice

HUŠEK, Z., ŠUSTA M., PŮČEK, M. a kol. (2006) : Aplikace metody Balance Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru. NIS-PJ, Praha. Dostupné na www.npj.cz.

HUTCHENS, D. (2000): Outlearning the Wolves. Surviving and Thriving in a Learning Organization. Pegasus Communications, Inc., Waltham, USA

HUTCHENS, D. (2006): Neandrtálské stíny. Zbavte se starých mýtů a naučte se jednat. (Překlad Šusta, M.) Profess Consulting s.r.o., Praha

ICLEI (1997): ICLEI's Environmental Guide. Svazek 1 až 19. Internetové stránky ICLEI na www.iclei.org.

IGC - International Group of Controlling (2003): Slovník controllingu Česko-anglický/anglicko-český. Management Press, Praha

ISO 9000 (2001): Systémy managementu jakosti – Základy, zásady a slovník. Český normalizační institut, Praha.

ISO 14004 (1997): Systémy environmentálního managementu - Všeobecná směrnice k zásadám, systémům a podpůrným technikám, ČNI

IVANIČKA, K. (1983): Základy teorie a metodologie socioekonomické geografie. Bratislava: Slov-pedagogické nakladatelství

JENSEN, J., V. (1978): A Heuristic for the Analysis of the Nature and Extent of a Problem. Journal of Creative Behaviour, (12)

JEŽEK, J. (2005): Regionální management jako nástroj regionálního plánování. Studijní materiály předmětu Regionální a městský management a marketing (RMM) Západočeská univerzita v Plzni. Dostupné na <http://www.svrz.zcu.cz/>

JOSSÉ, G. (1998): Basiswissen Kostenrechnung. München. Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH

JURČÍK, R. (2007): Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU. Praha. C.H.Beck

KAPLAN, N., NORTON (2006): Alignment – Systémové vyladění organizace. Management Press, Praha

KAŠPAROVÁ, L., PŮČEK, M. a kol. (2009): Kohezní politika: Osídlení v České republice. Brno: Ústav územního rozvoje. Dostupné na <http://www.uur.cz/default.asp?ID=3178>

KNAAP VAN DER, P. (2001): Řízení orientované na výkon a hodnocení politiky v Holandsku. Směrem k integrovanému přístupu. OECD. (Překlad MF ČR).

KLÁZAR, S., NEMEC, J., PŘIBIL, J., ŠUMPIKOVÁ, M. (2005): E-governance and its Application in the Area of Programming Public Expenditures: The Case for the Czech Republic and Slovakia. NISPAcee Occasional Papers in Public Administration and Public Policy. Volume VI., No 2, Spring

KUBÍNOVÁ, Z., KANTORA, Z. (1998): Systém environmentálního managementu a auditů (EMS), MŽP ČR, Praha

LITKE, D. - H. (1995): Projektmanagement. Methoden, Techniken, Verhalensweisen. überarbeitete und erweiterte Auflage. München - Wien, Hanser

MAAYTOVÁ, A. (2006): Problematika růstu veřejných výdajů z důvodu stárnutí populace. In: Acta Aerarii Publici. Ročník 3-číslo2-2006. Vedecký časopis Ekonomickém fakult Univerzity Mateja Bela v Banském Bystrici

MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol. (2007): Základy veřejných financí. Bratislava. SPRINT vřra.

MF ČR (2003): Pokyn upravující metodiku výkonu finančního auditu ve veřejné správě. Ministerstvo financí ČR, Praha.

- MIRVALD, S. (2001): Využití scénářů v regionálně geografickém výzkumu. In: *Miscellanea geographica* 9, ZČU v Plzni, Plzeň, s. 101–106 Převzato z: <http://www.pef.zcu.cz/pef/kge/veda/konference/prispevky/>
- MMR: Výstupy projektů výzkumu programu WB – Výzkum pro potřeby regionů, Strategie regionálního rozvoje ČR, Politika územního rozvoje ČR 2006, 2008, Rámcová pozice ČR ke kohezní politice, publikace a dokumenty dostupné na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj (<http://www.mmr.cz>, <http://www.strukturalni-fondy.cz>)
- MOLDAN, B. (1996): Indikátory udržitelného rozvoje. MŽP ČR, Praha, Publikace je dostupná na stránkách: <http://cozp.cuni.cz/COZP-55.html>
- MOLDAN, B. (2001): Lidé na naříznuté větvi. Centrum pro otázky životního prostředí UK. Dostupné na <http://www.czp.cuni.cz/knihovna/Publikace/global/>
- MOLDAN, B., HÁK, T., KOLÁŘOVÁ, H. (2001): K udržitelnému rozvoji ČR: vytváření podmínek. Svazek 1 až 5. Dostupné na http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/
- MV ČR (2007): Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015. Ministerstvo vnitra ČR, Praha, dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-dokumenty-modernizace-dokumenty.aspx>
- NSRR (2007): Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013. Dostupný na <http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/197f55c7-ffeb-4f5c-ab81-26237ef6eaf1/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CR-2007-2013->
- NEMEC, J. (1997): Cesty zvyšovania alokatívnej a technickej efektívnosti verejného sektoru. In: Efektivnost veřejného sektoru. Sborník prací Asociace veřejné ekonomie. Brno, MU
- NEMEC, J., MEDVEĎ, J., ŠUMPIKOVÁ, M. (2005): Ohodnotenie výkonnosti verejnej správy: teoretické východiská a skúsenosti z experimentu v SR. In: Politická ekonomie. číslo 1/2005. Ročník 53.
- NEMEC, J., MERIČKOVÁ, B., VÍTEK, L. (2004): Contracting-out on Local Government Level in Transitional Economies: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republic. The Eight International Research Symposium on Public Management, 31.3. 2004-02.4.2004. Budapest. University of Economic Science and Public Administration
- NEMEC, J., MERIČKOVÁ, B., ŠUMPIKOVÁ, M. (2004): Public-private-civil mix: nástroj zvyšovania efektívnosti verejných výdavkových programov. Sborník z konference VŠE, 26.3.-27.3. 2004. Praha. Oeconomia.
- NEMEC, J., WRIGHT, G. (1997): Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. Bratislava, NISPAcee
- NOVÁČEK, P. (1998): Chváli tě sestra Země. Matice cyrilometodějská, s.r.o., Olomouc
- NPJ: Informace z internetových stránek. Dostupné na www.npj.cz
- NSZM: dokumenty dostupné na stránkách Národní sítě zdravých měst a regionů www.nszm.cz
- OCHRANA, F. (1999): Veřejné projekty a veřejné zakázky. Praha. Codex.
- OCHRANA, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha. Ekopress
- OCHRANA, F. (2004): Hodnocení veřejných zakázek a projektů. 3. přepracované vydání. Praha. ASPI Publishing
- OCHRANA, F. (2005): Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru. Praha. Ekopress
- OCHRANA, F. (2006): Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. Praha. Ekopress
- OCHRANA, F. (2007a): Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení. Praha. Ekopress
- OCHRANA, F. (2007b): Manažerské metody ve veřejném sektoru. Teorie, praxe a metodika uplatnění. Praha. Ekopress
- OCHRANA, F. (2008): Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek. Praha. Ekopress
- OCHRANA, F. (2009): Metodologie vědy (úvod do problému). Praha. Karolinum
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1993): Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading Ma.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (2006): Reinventing Government. In: Vacek J. Znovunalezení vlády. Fakulta ekonomická Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň
- OSTROM V. (1973): The Intellectual Crisis in American Public Administration
- PAVEL, J. (2003): Konstrukce ukazatelů měření efektivity veřejných výdajových programů. Sborník z mezinárodní konference „Veřejná ekonomika a správa“. Ostrava
- PAVEL, J. (2005): Analýza vztahu mezi transparentností a soukromými transakčními náklady při zadávání veřejných zakázek. In: Sborník referátů z mezinárodního odborného semináře ve Šlapanicích 27.-28. ledna 2005. Brno, MU
- PAVEL, J. (2005): PPP projekty v ČR - šance nebo riziko? Studie. Praha. Transparency International.
- PAVEL, J. (2005): Velikost a transparentnost trhu veřejných zakázek v zemích OECD. In: Acta Facultatis Aeriae Publici. Banská Bystrica. UMB 2005, roč. 2, č. 1
- PAVEL, J. (2006): The Analysis of the Relationship between Transparency and Private Transaction Costs in Public Tenders.. In: Acta Aeriae Publici. Vedecký časopis Univerzity Mateja Bel v Banskej Bystrici. číslo 1/2006

- PAVEL, J. (2006): Poskytování služeb obecními obchodními společnostmi. In: Acta Aerarii Publici. Ročník 3-číslo 2-2006. Vedecký časopis Ekonomického fakulty Univerzity Mateje Bela v Banské Bystrici.
- PAVEL, J. (2007): Ekonomie transakčních nákladů a implementace PPP projektů v České republice. Sborník referátových anotací (a CD ROM s referáty). In: The XIth International Conference „Theoretical and Practical Aspects of Public Finance“. University of Economics. Prague 13.-14.4. 2007
- PAVEL, J., KLAZAR, S., ŠUMPÍKOVÁ, M. (2003): Ekonometrická analýza regionální absorpce veřejných výdajových programů v České republice. In: Podpora podnikání v regionech ČR a EU. Sborník referátů ke stejnojmenné konferenci konané dne 20.11. 2003 ve Slavkově u Brna. Brno. MU.
- PEARCE, D., W. a kol: Macmillanův slovník moderní ekonomie. Praha, Victoria Publishing. Rok vydání neuveden.
- PEKOVÁ, J. (2002): Veřejné finance – úvod do problematiky. Praha. ASPI Publishing
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. (1998): Veřejná správa a finance. Praha, CODEX Bohemia, s.r.o.
- PERNICA, B. (2005): Systém plánování, programování a rozpočtování (a mlácení prázdné slámy)? In: PERNICE rozhledy. Czech Military Review. Praha, č. 4.
- POLLIT, C. (1990). Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Oxford
- POLLIT, CH., BOUCKAERT, G. (2004): Public Management Reform. A Komparative Analysis. Second Edition. Oxford. University Press
- POTUŠEK, M. (1997): Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách společnosti. Praha. Sociologické nakladatelství
- POTUŠEK, M. a kol. (2005): Jak jsme na tom. A co dál? – Strategický audit České republiky. Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES), Praha
- PŮČEK, M., KOCOUREK, S. a kol. (2004): Řízení procesů výkonu státní správy. MV ČR, Praha
- PŮČEK, M., KOCOUREK, S. a kol. (2005): Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy. MV ČR, Praha
- PŮČEK, M. a kol. (2005): Aplikační příručka modelu CAF. Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech. NPJ, Praha
- PŮČEK, M. (2006): Inovativní přístupy v environmentálním řízení územních celků. Disertační práce doktorandského studia na Ostravské univerzitě, Přírod. fakulta. Nepublikováno.
- PŮČEK, M. (2008): Determinanty racionálnosti řízení organizace veřejného sektoru: řízení rizik a financí – názor. In Sborník Šlapanice 2008: Veřejné politiky a jejich účinnost – determinanty racionálnosti řízení ve veřejném sektoru. Masarykova univerzita Brno, Ekonomicko-správní fakulta, Brno
- PŮČEK (2009a): K současným otázkám regionální politiky – příčiny krize, nástroje rozvoje území. Recenzovaný vědecký časopis Regionální studia, Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha
- PŮČEK (2009b): Je stávající strategie Smart Administration cestou k reformě centrálních úřadů? In Sborník Šlapanice 2009: Bílá místa teorie a černé díry reformy ve veřejném sektoru. Masarykova univerzita Brno, Ekonomicko-správní fakulta, Brno
- PŮČEK, M. (2009c): Řízení znalostí a příklady využití GIS aplikací pro územní a regionální rozvoj. In Sborník příspěvků 16. ročníku mezinárodního sympozia GIS Ostrava 2009 – Bezbariérové geoinformační technologie, VŠB – TU, Ostrava
- PŮČEK, M., MATOCHOVÁ, J. a kol. (2007): Řízení rizik a financí. Mepco, s.r.o., Praha, http://www.mepco.cz/projekt_vystup3.html
- PŮČEK, M., GOLDOVÁ, V., TREZNER, J. (2007): Udržitelný rozvoj, environmentální řízení a audity. Mepco, s.r.o., Praha, 77 s. http://www.mepco.cz/projekt_vystup5.html
- PŮČEK, M., TREZNER, J., TŘEBICKÝ, V. a kol. (2005): Přístup radnice k životnímu prostředí. Město Vsetín, Vsetín
- PŮČEK, ROCHE, HARTMANN (2008): Zkušenosti ze souběžné implementace metod Balanced Scorecard, Common assessment framework a controllingu a reportingu na ministerstvo pro místní rozvoj. In Sborník příspěvků 4. Národní konference kvality ve veřejné správě. MV ČR, Praha
- PŮČEK, ROCHE (2009): Metody CAF a BSC jako platforma pro zefektivnění systému controllingu a reportingu. In Sborník příspěvků 5. Národní konference kvality ve veřejné správě. MV ČR, Praha
- RAPANT, P. (2002): Úvod do geografických informačních systémů. Skripta PGS. VŠB- TU Ostrava, Hornicko-geologická fakulta, Ostrava
- REITSCHMIEDOVÁ, A., ŠVEC, P., RYNDA, I., TŘEBICKÝ, V. (2003): Metodika pro místní Agenty 21 v České republice. MŽP ČR, ČEU a Národní síť zdravých měst, Praha
- REKTORÍK, J. a kol. (2002): Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. Praha, Ekopress
- REKTORÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. (1999): Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací. Masarykova univerzita Brno, Fakulta ekonomicko – správní, Brno
- ROBSON, M. (1995): Skupinové řešení problémů. Praha, Victoria Publishing
- RUMPEL, P. (2002): Teritoriální marketing jako koncept územního rozvoje. PŘF OU, Spisy Přírodovědecké fakulty OU, č. 145, Ostrava
- RUMPEL, P. (2005): Vybrané aspekty rozvojových konceptů území s důrazem na teritoriální marketing. In Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek. Sborník příspěvků z pracovního semináře, Ostravská univerzita, Ostrava

- RYNDA, I. (1999): Trvale udržitelný rozvoj a environmentální vzdělávání v Agendě 21. In Environmentální vzdělávání a výchova na vysokých školách připravujících učitele a výchovné poradce. (Sborník - konference v Uherském Hradišti, 1998) Uherské Hradiště
- RYNDA, I. (2000): Trvale udržitelný rozvoj a vzdělávání. In Sborník konference Hledání odpovědí na výzvy současného světa (se zvláštním zřetelem na otázky životního prostředí) 25. – 26.1. 2000 Centrum pro otázky životního prostředí UK. Dostupné na http://www.czp.cuni.cz/projekty/konf_hledani/Sbornik/obsah.htm
- RYNDA, I. (2002): Trvale udržitelný rozvoj, terorismus a hodnoty. In Huba, M. a kolektiv (2002): Náboženstvo - životné prostredie - hodnoty pre udržateľnú budúcnosť. (zborník z konferencie s medzinárodnou účasťou). (STUŽ/SR), Bratislava. Dostupné na <http://www.seps.sk/zp/stuz/knihy/2002/index.htm>
- SAMUELSON, P., A., NORDHAUS, W., D. (1991): Ekonomie. Praha. Svoboda
- SENGE, P. (1994): The Fifth Discipline Fieldbook. Doubleday, USA
- SCHICK, A. (2000): Strategie zavedení střednědobého a výkonově orientovaného rozpočtování v České republice. Praha. MF. (Překlad MF ČR).
- STEP (2004): Nakupujte zeleně. Síť ekologických poraden, Ostrava
- STIGLITZ, J., E. (1997): Ekonomie veřejného sektoru. Praha, Grada Publishing
- STILLMAN, R. (2000): Public Administration: Concepts and Cases, Seventh Edition, New York: Houghton Mifflin Company
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. (1998): Veřejná ekonomie pro školu a praxi. Praha, Computer Press
- ŠEBO, J. (2008): Programové rozpočtovanie a zvyšovanie výkonnosti poskytovania verejnoprospešných služieb. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. UMB. Banská Bystrica, 2. október 2008.
- ŠUMPÍKOVÁ, M., KRBOVÁ, J., FANTA, P. (2004): Ex ante analýza zdrojů pro RLZ v ČR (zaměřeno na NGO). Sborník referátů z mezinárodní konference 17.3. 2004. Banská Bystrica. UMB
- VALACH, J. (2001): Investiční rozhodování a dlouhodobé financování. Praha. Ekopress
- VAVROUSEK, J. (1994): Hledání hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. In: Huba, M., ed. (1996). Ponovembrové Slovensko vo vzťahu k životnému prostrediu a trvalo udržateľnému životu V. Bratislava (EuroUniPress, STUŽ)
- VENCÁLEK, J. (1998): Protisměry územní identity. Vydavatelství OLZA, spol. s r.o., Český Těšín
- VERHEINEN, T. (1997). Reformy NPM a iné západné reformné stratégie: nesprávny liek pre strednú a východnú Európu? In: Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu. Bratislava, NISPAcee
- VESELÝ, A. (2007): Metody analýzy a vymezení problému. Pracovní text. Praha. FSV
- VĚSTNÍK NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU (2000), ročník VII, částka 4, Praha
- VÍTEK, L. (2001): Daňová politika České republiky. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, č. 6. Praha. Hlávková nadace
- VÍTEK, L. (2001): Měření a komparace efektivnosti zdaňování důchodů ve vyspělých a tranzitivních ekonomikách. Disertační práce. Praha. Vysoká škola ekonomická v Praze
- VITURKA, M. a kol. (2003): Regionální hodnocení rozvojových účinků evropského integračního procesu na příkladě krajů České republiky. Masarykova universita v Brně, Brno
- VLČEK, P. (2005): Metodologické aspekty hodnotenia efektívnosti zabezpečovania verejných služieb heterogennými poskytovateľmi.. Dizertačná práca. Univerzita Mateja Bela. Banská Bystrica
- VLČEK, R. (2002): Hodnota pro zákazníka. Praha. Management Press
- VLČEK, R. (1992): Hodnotový management (Moderní koncepce řízení informací). Praha, Management Press
- WALSH, K. (1995). Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. Basingstoke and London.
- WHO (2000): Udržitelný rozvoj a zdraví: koncepce, principy a rámec činností pro evropská města.
- WHO a Kancelář Brno – Zdravé město, Brno
- WORLD BANK (1996): From Plan to Market, World Development Report, Oxford University Press, Oxford
- WRIGHT, G., NEMEC, J. (eds.) (2002): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava. NISPAcee
- WRIGHT, G., NEMEC, J. (2003): Management veřejné správy. Teorie a praxe. Praha. Ekopress, s. 15, GIS, Ostrava, 25.1.
- ZÁKON 2/1969 Sb., zákon ČNR ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR ve znění změn a pozdějších úprav.
- ZÁKON č. 320 zde dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).
- ŽÁRSKA, E. a kol. (2007): Komunálna ekonomika a politika. Bratislava. Vydavateľstvo Ekonom.

Seznam elektronických příloh

Součástí elektronické verze publikace jsou následující přílohy (pouze v českém jazyce):

1. Strategie „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“ s podtitulem „Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015“ <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/gremium/dokumenty/strategie.pdf>
2. Usnesení vlády ČR ze dne 14. května 2008 č. 536 o strategických projektových záměrech pro čerpání finančních prostředků ze Strukturálních fondů Evropské unie v rámci Smart Administration – příloha ke strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (včetně přílohy)
3. Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013
<http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/197f55c7-ffeb-4f5c-ab81-26237ef6e-af1/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CR-2007—2013->
4. Rámcová pozice ČR k budoucnosti kohezní politiky Evropské Unie (verze z listopadu 2008)
5. Projekty výzkumu MMR ČR, mající vztah ke Smart Administration
6. Metodický pokyn k Integrovanému plánu rozvoje města
<http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Koncepce-Strategie/Metodicky-pokyn-k-Integrovanemu-planu-rozvoje-mest>

Příloha č. 1: Příklady poskytovatelů veřejných služeb (zadavatel obec/kraj)

Přímo/ne-přímo	Poskytovatel	Z á k o n n á úprava poskytovatele	Vztah k obci	Příklady použití (veřejné služby)	Kdo je zákazníkem (příklady)
Přímo obcí / krajem	Obecní/krajský úřad	Zákon o obcích/krajích, Správní řád a další spec. zákony	Obec/kraj poskytuje přímo prostřednictvím úřadu	- přenesený výkon státní správy (živnostenský úřad, registry vozidel, matriční úřad, stavební úřad, atd.) - zabezpečování úkolů samosprávy (pronájem nebytových prostor, správa majetku atd.)	- žadatel o úkon (vydání či změna živnostenského listu, žadatel o převod vozidla, vydání občanského průkazu, pasu atd.) - žadatel o úkon samosprávy (nájemce nebytových prostor, žadatel o koupi nemovitosti atd.)
	Organizační složka obce či kraje	§ 24-26 zákona č. 250/200 Sb.	Obec zřizuje zřizovací listinou, nemá právní subjektivitu	například služby sociálního charakteru (pečovatelská služba, stacionář ...)	- uživatel sociálních služeb
	Jiný orgán obce	Speciální zákon	orgán obce	- Městská policie	- občané
				- Přestupková komise	- účastníci řízení
Nepřímo obcí / krajem pomocí zřízené či založené neziskové organizace	Příspěvková organizace	§ 27-37 z. č. 250/200 Sb.	Obec zřizuje zřizovací listinou	ZŠ, MŠ, technické služby	- rodiče a žáci ZŠ nebo MŠ, u technických služeb např. občané a zákazníci, kterým je svážen odpad atd.
	Obecně prospěšná společnost	z. č. 248/1995 Sb.	Obec založí zakládací listinou (sama) nebo smlouvou (s jinými subjekty)	Sociální služby, komunitní centrum	- uživatel sociálních služeb, návštěvník komunitního centra
	Svazek obcí	§ 449-53 z. č. 128/2000 Sb., § 39 z. č. 250/2000 Sb.	více obcí založí svazek smlouvou a stanovami	Mikroregion, svaz obcí	- dle charakteru důvodu vzniku svazku
	Zájmové sdružení právnických osob	§ 20 pís. f) Občanského zákoníku	obec je člen (zřizovatel) zájmového sdružení právnických osob	ZŠ, regionální agentura	- u ZŠ žáci a rodiče
Nepřímo pomocí ziskové organizace s podílem obce / kraje	Společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost	§ 105 - 153e Obchodního zákoníku	obec může založit zakládací listinou (sama) nebo společenskou smlouvou (s jinými subjekty)	Správa majetku, technické služby, svaz odpadu	- dle charakteru činnosti (např. u správy majetku - nájemníci nebytových či bytových prostor atd.)
	Družstvo	§ 221 - 260 Obchodního zákoníku	obec je členem družstva	Bytové záležitosti	- nájemníci
Nepřímo - nákup služeb	Rozmanité možnosti poskytovatelů služeb (obvykle vybraných na základě soutěže) a jejich zákazníků. Vztah s obcí/krajem je vymezen na základě smlouvy.				

Pramen: Půček, Matochová, 2007

Příloha č. 2: Základní informace o Integrovaných plánech rozvoje měst

Následující text je převzat z metodického pokynu, který vydalo ministerstvo pro místní rozvoj. Účelem metodického pokynu je dosažení jednotného postupu při přípravě, hodnocení, schvalování a realizaci Integrovaného plánu rozvoje města (dále jen „IPRM“). Pokyn je ke stažení na <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Koncepcie-Strategie/Metodicky-pokyn-k-Integrovanemu-planu-rozvoje-mest>.

IPRM je jedním z **účinných nástrojů urbánní politiky**, který zajišťuje koordinaci odvětvových a územních politik ve městech. Zároveň představuje nástroj pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů s cílem zajistit synergický efekt jednotlivých intervencí podporujících určená města jako póly rozvoje regionu prostřednictvím koncentrace alokace finančních prostředků do geograficky vymezené zóny města nebo v rámci řešení klíčového tématu rozvoje města.

V programovém období 2007-2013 IPRM patří k nejvýznamnějším koordinačním mechanismům pro intervence Regionálních operačních programů (dále jen „ROP“), Tematických operačních programů (dále jen „TOP“) a Integrovaného operačního programu (dále jen „IOP“) cílené na rozvoj měst. Projekty zahrnuté v IPRM budou podpořeny zejména z ROP, v případě řešení problematiky bydlení z IOP a doplňkově i z TOP. Tím je zajištěno synergické působení jednotlivých aktivit, které realizují strategické rozvojové cíle a priority města a umožňují dosažení významné koncentrace investic.

V návaznosti na Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013 dojde v rámci IPRM k propojení aktivit, jakými jsou například rozvoj a adaptace počátečního vzdělávání a posilování lidského kapitálu ve výzkumu a vývoji (Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost), přilákání a udržení talentů a vysoce kvalifikovaných pracovníků v urbanizovaných oblastech a řešení problému v oblasti sociální integrace v deprivovaných částech měst (OP Lidské zdroje a zaměstnanost), zlepšení stavu jednotlivých složek životního prostředí (OP Životní prostředí), rozvoj podnikání a podpůrných podnikatelských služeb ve městech (OP Podnikání a inovace), rozvoj inovačního potenciálu ve městech (OP Výzkum a vývoj pro inovace), zlepšení fyzického prostředí pro bydlení (Integrovaný operační program).

Cílem IPRM je koordinace aktivit a soustředění zdrojů na řešení nejzávažnějších identifikovaných problémů a využití ekonomického a dalšího rozvojového potenciálu měst. Efektivita spočívá především v smysluplné návaznosti a synergickém efektu jednotlivých aktivit a opatření. Tento integrovaný přístup přináší významný multiplikační efekt, který mobilizuje jak veřejné, tak soukromé zdroje.

Definice IPRM: Integrovaným plánem rozvoje města se rozumí soubor vzájemně obsahově a časově provázaných akcí, které jsou realizovány ve vymezeném území nebo v rámci tematického přístupu ve městech a směřují k dosažení společného cíle či cílů města, obce či lokality. Mohou být podpořeny z jednoho či více operačních programů.

IPRM je základním koordinačním rámcem navazujícím na celkovou vizi a strategii rozvoje města za účelem identifikace a řešení problémů rozvojových oblastí města v návaznosti na využití podpory ze strukturálních fondů v programovacím období 2007 – 2013.

Autorský kolektiv

Ing. Milan Půček, MBA, PhD. (* 1. března 1968)

Vzdělání: Je absolventem VUT v Brně (1991). V roce 1998 dokončil MBA studium na Newport University. V roce 2006 získal na Ostravské universitě doktorát v oboru environmentální geografie.

Praxe: Od roku 2007 je náměstkem ministra pro místní rozvoj. Odpovídá za regionální, územní a bytovou politiku. Dále je v rámci ministerstva odpovědný za problematiku efektivní veřejné správy, za problematiku udržitelného rozvoje a za strategické řízení. V roce 2007 stál v čele týmu pro vyjednávání Národního strategického referenčního rámce a operačních programů.

Od roku 2001 do roku 2007 byl tajemníkem Městského úřadu Vsetín, kde koordinoval certifikaci úřadu dle ISO 9001 a ISO 14001, zavedení modelu CAF, řízení strategie města dle BSC a další projekty. Zastupoval město ve správní radě Agentury pro ekonomický rozvoj a ve Společnosti pro komunitní práci. Byl také členem dozorčí rady okresní nemocnice. V letech 1991 – 2001 působil na manažerských pozicích v obchodních společnostech a v průmyslu.

Milan Půček se podílí na výzkumu a publikuje v oblasti veřejné ekonomie, moderních metod řízení, v oblasti regionálního rozvoje, udržitelného rozvoje a environmentální geografie.

Je vedoucím autorského kolektivu, autor kapitol: 2, 4, 5, 7, 8, 11, 12, spoluautor kapitol: 1, 3, 6, 9, 14, 15, 16.

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc. (* 7. prosince 1952)

je vědeckým pracovníkem Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a profesorem financí na Fakultě financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze. Dosažené vzdělání: absolvent VA v Bratislavě (1976), postgraduální studium v oboru filosofie – historie na FF Univerzity Karlovy v Praze (1993), masterské manažerské studium European Business School v oboru mezinárodní management (1995). Studium vědecké přípravy (CSc. ukončené 1979), docent v oboru filozofie (1985); doktor věd (DrSc. 1990), docent v oboru finance (2000) a profesor v oboru finance (2005) na Vysoké škole ekonomické v Praze. Je autorem 14 ekonomických monografií (obor veřejná ekonomie, veřejné finance, veřejná správa) vydaných v celostátních nakladatelstvích, 2 monografií z oblasti metodologie vědy a teorie vědy, spoluautorem několika desítek knižních publikací vydaných v ČR a v zahraničí. Publikoval více než 200 studií, recenzovaných statí a vystoupení na konferencích v domácích a zahraničních recenzovaných časopisech a sbornících z konferencí. Přes 350 citačních ohlasů na odborné práce, z toho přes 50 v zahraničí, z nich několik na Web of Science. Je řešitelem několika desítek mezinárodních projektů a projektů domácích (z toho dvou projektů Grantové agentury ČR). Pracuje jako mezinárodní expert. Profesně se zabývá optimalizačními alokačními modely a reformou veřejné správy. Přednáší na domácích a zahraničních univerzitách.

Je autorem kapitoly 10, 13, spoluautor kapitol 1, 3, 6, 9, 16.

Na publikaci se dále podíleli:

Ing. Marcela Roche, Ing. Igor Hartmann – spoluautoři kapitol 14 a 15.

Martina Příbylová, Petra Láníková – přepis a další práce.