



ZDRAVÁ MĚSTA, OBCE, REGIONY  
ČESKÉ REPUBLIKY

# Udržitelné finanční řízení obcí a regionů



Milan Jan Půček



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)



---

# Udržitelné finanční řízení obcí a regionů

Milan Jan Půček



ZDRAVÁ MĚSTA, OBCE, REGIONY  
ČESKÉ REPUBLIKY

---

**Vzor citace:**

PŮČEK, M., J. *Udržitelné finanční řízení obcí a regionů*. Vydání 1. Praha: NSZM, 2015, ...s

**Udržitelní finanční řízení obcí a regionů**

Vydává: **Národní síť Zdravých měst České republiky**

Šrobárova 48, 100 42 Praha 10

[www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)

autor © Ing. Milan Jan Půček, MBA, Ph.D.,

Recenzenti: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc., Vysoká škola ekonomická v Praze;

Ing. Martin Sobotka, Ph.D., Univerzita Pardubice

Vydáno v roce 2015, vydání první

Stran: 140

Tiskárna: MMPrint s.r.o.

ISBN 978-80-906033-1-8 (ISBN tištěné publikace: 978-80-906033-0-1)

*Publikace vznikla v rámci projektu „STRATEG-2: Strategické řízení v obcích o stupeň výše“ (registrační číslo č. CZ.1.04/4.1.00/B6.00005), který byl financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR*



**PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST**  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

---

## Obsah

Úvod . . . . .	5
1. Podstata problému a východiska jeho řešení . . . . .	9
2. Fáze strategického řízení města, obce, kraje . . . . .	25
3. Rozpočet a účinné metody rozpočtování . . . . .	35
4. Zadluženost, finanční data a analýzy . . . . .	49
5. Příjmy obce: zvyšování příjmů, dotační management a projekty . . . . .	61
6. Výdaje, racionální úspory a štíhlá administrativa . . . . .	77
7. Systém kontrol a řízení rizik . . . . .	95
8. Transparentnost, boj proti korupci a podvodům . . . . .	101
9. Další souvislosti – udržitelný rozvoj a finance . . . . .	109
Závěr . . . . .	117
Souhrn (česky) . . . . .	127
Summary (anglicky) . . . . .	129
Literatura . . . . .	133
Věcný rejstřík . . . . .	139

---

# Úvod

## Zaměření publikace na finanční řízení obcí a regionů

Podle údajů Eurostat (2013) byly v zemích Evropské unie<sup>1</sup> v roce 2012 celkové vládní výdaje ve výši 49,3 % hrubého domácího produktu (dále HDP), z toho výdaje místních vlád (v metodice Eurostatu zahrnuje rozpočty krajů a obcí) představovaly 11,8 % HDP. V České republice činily v roce 2012 tyto celkové vládní výdaje 44,6 % HDP, přičemž výdaje místních vlád činily 10,2 % HDP. Pro srovnání mělo Slovensko tyto výdaje ve výši 6,3 % HDP. Rozpočty obcí a krajů patří mezi významnou součást veřejných rozpočtů. Hledat cesty pro zvýšení efektivity, hospodárnosti a účelnosti<sup>2</sup> rozpočtů obcí, krajů a případně jejich organizací<sup>3</sup>, a to ve vazbě na zásady udržitelného rozvoje, patří k aktuálním a významným tématům.

Tato publikace se týká samospráv (obcí, krajů a jejich organizací)<sup>4</sup>, a to z hlediska finančního řízení. K 31. 12. 2012 bylo v ČR celkem 6 246 obcí, ve kterých žilo 10 503 477 obyvatel. Následující tabulka rozděluje obce do dvanácti velikostních skupin podle počtu obyvatel (členění je převzato z finanční databáze Ministerstva financí – ÚFIS). Například v obcích s méně jak 2 000 obyvateli žilo v roce 2012 celkem 26,8 % všech obyvatel, přičemž těchto obcí je v ČR celkem 5 573 (tedy jen 89,2 % z celkového počtu obcí).

Tab. 1 Počty obyvatel dle velikostních skupin k 31. 12. 2012

Č.	Skupina obcí s počtem obyvatel	počet obcí	% obcí	% kumulativně	počet obyvatel	% obyvatel	% kumulativně
1	0 až 100	477	7,64 %	7,64 %	34 406	0,33 %	0,33 %
2	101 až 200	1 001	16,03 %	23,66 %	149 812	1,43 %	1,75 %
3	201 až 500	2 007	32,13 %	55,80 %	656 988	6,25 %	8,01 %
4	501 až 1 000	1 362	21,81 %	77,60 %	960 870	9,15 %	17,16 %
5	1 001 až 2 000	726	11,62 %	89,23 %	1 016 461	9,68 %	26,83 %
6	2 001 až 5 000	400	6,40 %	95,63 %	1 215 137	11,57 %	38,40 %
7	5 001 až 10 000	142	2,27 %	97,90 %	971 336	9,25 %	47,65 %
8	10 001 až 20 000	68	1,09 %	98,99 %	954 676	9,09 %	56,74 %
9	20 001 až 50 000	42	0,67 %	99,66 %	1 217 062	11,59 %	68,33 %
10	50 001 až 100 000	16	0,26 %	99,92 %	1 137 171	10,83 %	79,15 %
11	100 001 až 1 000 000	4	0,06 %	99,98 %	947 894	9,02 %	88,18 %
12	nad 1 000 000	1	0,02 %	100,00 %	1 241 664	11,82 %	100,00 %
	celkem	6 246	100,00		10 503 477	100,00 %	

Zdroj: autor dle dat ÚFIS

1 Zde se myslí EU-27 (tedy bez Chorvatska)

2 V ekonomické literatuře se běžně používá pojem „účinná“. Nicméně v české legislativě (v zákoně o finanční kontrole) byl použit termín „účelná“. V rámci této publikace budeme tedy používat pojem „účelnost“ ve shodě se zákonem o finanční kontrole.

3 Myslí se zřízení organizace (například příspěvkové) nebo založené společnosti (například s.r.o.).

4 Inspiraci zde mohou najít také dobrovolné svazky obcí (mikroregiony), místní akční skupiny a podobně.

Počet obcí je v ČR s ohledem na počet obyvatel poměrně vysoký. Podobnou strukturu obcí má v EU například Slovensko nebo Francie. Poznatky v této publikaci uvedené jsou určeny obcím a regionům, publikace však není zaměřena na finanční řízení malých obcí, ale principy a informace zde uváděné jsou využitelné i pro ně.

Kolik obcí či krajů v ČR se věnuje udržitelnému rozvoji? V databázi místní Agendy 21<sup>5</sup> bylo k 10.10.2014 vedeno celkem 201 obcí, městských částí, mikroregionů, místních akčních skupin nebo krajů. Národní síť Zdravých měst<sup>6</sup> uváděla ke stejnému datu 119 členů, s regionálním vlivem na 2 654 měst a obcí, ve kterých žije 6,018 milionu obyvatel (tedy cca 57 % populace ČR).

Publikace má **dva základní cíle**<sup>7</sup>:

- (1) Popsat, shromáždit a dle potřeby analyzovat, vyhodnotit či zobecnit znalosti, poznatky, zkušenosti, dobré praxe a příklady pro oblast zdravého finančního řízení dle principů udržitelného rozvoje, které se týkají obcí nebo krajů.
- (2) Druhým cílem je uvést potřebný teoretický základ, nezbytné souvislosti a vymežit pojmy ve vztahu k tomuto tématu.

## V čem může být tato publikace užitečná:

### (1) Poskytnout potřebné informace, znalosti a zejména souvislosti

Publikace se snaží shromáždit informace, znalosti a nové poznatky ve vztahu k finančnímu řízení ve smyslu zásad udržitelného rozvoje se zaměřením na obce (spíše města) a regiony. Je snaha ukazovat vše v potřebných souvislostech. K tématům zařazeným do publikace patří teoretická východiska, zásady zdravého finančního řízení, informace k rozpočtování včetně moderních metod rozpočtování, představení potřebných analýz a finančního benchmarkingu, problematika příjmů a výdajů obce či kraje a jejich vazba na potenciální úspory, problematika řízení rizik, téma transparentnosti a boje s korupcí, hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu projektů atd.

### (2) Pomáhat překlenout propast mezi experty na finanční řízení a udržitelný rozvoj

V ČR, ale paradoxně často také v zemích EU, je velké množství expertů, úředníků a již našťásti také politiků, kteří skutečně rozumí udržitelnému rozvoji. V naší zemi je také dostatek expertů, úředníků a také politiků, kteří rozumí efektivnímu finančnímu řízení. Je však velmi překvapivé, že se tyto dvě skupiny prakticky vůbec nepřekrývají. Navíc obě tyto skupiny nejsou často schopny a ochotny mezi sebou smysluplně a otevřeně komunikovat a hledat optimální řešení. Zatímco ti první v udržitelném rozvoji přehlíží ekonomický pilíř (respektive nepřehlíží, ale neví si s ním částečně rady), ti druzí vztahují pojem udržitelnost k termínu „udržitelné finance“, což sice souvisí se zdravým finančním řízením a patří do ekonomického pilíře udržitelného rozvoje, ale jen jako jedno z mnoha témat. Tato publikace se snaží přispět k překlenutí vzniklé názorové propasti mezi oběma těmito skupinami.

5 viz <http://ma21.cenia.cz/>

6 viz <http://ZdravaMesta.cz/c/en>

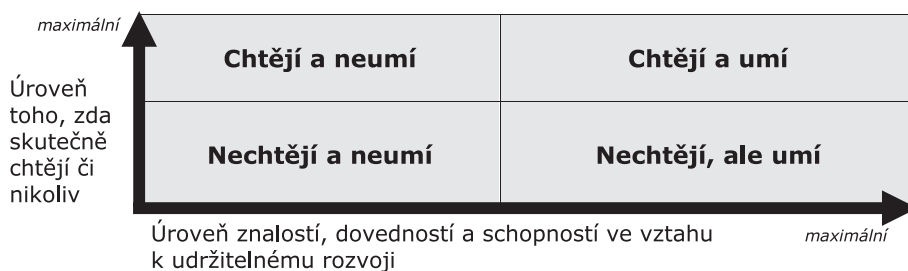
7 Při naplňování cílů publikace a analýze předmětu zkoumání byl použit mix pozitivní metodologie a normativní metodologie: (a) Pozitivní metodologie byla použita při analýze a deskripci problémů, při studiu zdrojů a při analýze zahraničních zkušeností. Základní kritériální otázkou při tomto druhu analýzy vycházející z nenormativní metodologie je: „Co se stalo? Jaký je stav zkoumaného problému (v našem případě tedy udržitelného finančního řízení obcí a regionů)?“. (b) Následně byl proveden pokus formulovat „nejlepší“ (tedy optimální) řešení s ohledem na zvolená kritéria. Stavíme si normativní otázku: „Jaký výsledný cílový stav při udržitelném finančním řízení obcí a regionů by byl přínosný (žádoucí) pro veřejnou správu v ČR?“ – resp.: „Co je možné považovat za nejlepší možná řešení s ohledem na principy New Public Management (vysvětlení NPM v kap. 1.2) a udržitelného rozvoje?“. V rámci mixu pozitivní a normativní metodologie byla použita řada vědeckých **výzkumných metod**. Z nich dominuje metoda analýzy. Byla použita zejména při zkoumání odborné literatury a materiálů EU, výzkumných projektů a legislativy EU a ČR, mající vztah k předmětu zkoumání. Z obecně vědních metod byla rovněž použita metoda dedukce, a to při vyvozování závěrů z již existujících přístupů, metoda indukce při vyvozování závěrů z analýzy jednotlivých primárních a sekundárních dat.



### (3) Pomáhat bořit bariéry mezi odpůrci a podporovateli udržitelného rozvoje

Pokud se na problematiku zavádění principů udržitelného rozvoje podíváme z pozice politiků či vedoucích zaměstnanců samospráv, můžeme se na jejich působení podívat ze dvou hledisek: (1) Zda skutečně chtějí zavést tyto principy do praxe; (2) Zda mají dovednosti, znalosti a schopnosti je do praxe zavést. To zobrazuje matice na následujícím obrázku.

Obr. 1 Osobní přístup politika či úředníka k udržitelnému rozvoji



Pramen: autor

Ideální je pravý horní segment, kde mají politici a úředníci dostatek znalostí a současně chtějí tyto principy uplatňovat (segment je označen jako „Chtějí a umí“). Pod ním je segment označený „Nechtějí, ale umí“. Jde o politiky a úředníky, kteří v praxi velmi často dílčím způsobem tyto principy uplatňují (velmi často právě v oblasti udržitelných financí). Nicméně přitom udržitelný rozvoj neuznávají nebo o něm nechťejí nic vědět, přitom však často svoji práci odvádějí velmi dobře dle platné legislativy a místních potřeb daného území. Ve své podstatě jsou to spojenci udržitelného rozvoje – jen se to o nich neví. Segment označený „Chtějí a neumí“ je nutno rozdělit na dvě skupiny: (a) Na ty, co chtějí a jsou schopni a ochotni se učit. Ti se dříve či později přesunou do segmentu „Chtějí a umí“. (b) Na ty, co sice chtějí, ale nic o tom nevědí nebo ještě v horším případě jen předstírají, že vědí. To, co pak v praxi uplatňují, je velmi často plně nelogických kroků, bez znalostí souvislostí či místních podmínek. Navíc jsou někdy ve svých názorech velmi radikální. Ti jsou svým způsobem nebezpeční a působí principům udržitelného rozvoje větší či menší škody. Velmi často právě tito odrazují řadu lidí od aplikování těchto principů v praxi. Poslední oblast „Nechtějí a neumí“ není zdaleka tak nebezpečná jako předchozí skupina. Lidé v tomto segmentu se ve své podstatě o toto téma vůbec nezajímají nebo je zřejmě předem, že proti těmto myšlenkám budou vystupovat a jejich argumentace je předem předvídatelná. I tato publikace má přispět k tomu, aby co nejvíce politiků a úředníků bylo v segmentu „Chtějí a umí“ a také k tomu, aby bylo možné snadněji hledat konsenzus s těmi, kteří „Nechtějí, ale umí“.

Publikace navazuje a prohlubuje poznatky z již vydaných monografií. První se týká strategického řízení<sup>8</sup> a je volně ke stažení na stránkách [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz). Druhá se týká dosahování úspor<sup>9</sup> a vydalo ji nakladatelství Wolters Kluwer.

8 PŮČEK, M., KOPPITZ, D.: *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony*. Praha: NSZM, 2012.

9 OCHRANA, F., PŮČEK, M. (2012): *Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer.

**Poznámky:**

Připomínky, náměty, dotazy k textu publikace a dobré praxe k tématu je možné zasílat autorovi publikace ([milan.pucek@seznam.cz](mailto:milan.pucek@seznam.cz)).

# Podstata problému a východiska jeho řešení



## 1.1 Veřejné finance a jejich vývoj – proč je to důležité

Prvním pojmem, kterým se v rámci této publikace musíme zabývat, je pojem „veřejné finance“. Veřejnými financemi se můžeme zabývat ze dvou pohledů<sup>10</sup>:

- (1) Veřejné finance jako vědní disciplína. Jde o disciplínu ekonomické teorie zabývající se teorií veřejných financí (to není náš předmět zájmu v rámci této publikace).
- (2) Stav a vývoj veřejných financí a jejich vztah k veřejnému sektoru, respektive k samosprávám (tomu se v publikaci věnujeme).

Předpokladem pro úspěšné fungování veřejného sektoru jsou právě „zdravé“ veřejné finance (vymezení „zdravého“ finančního řízení se věnujeme v kapitole 2.1). Znalost předpokládaného vývoje veřejných financí<sup>11</sup> je důležitá pro tvorbu rozpočtu na další rok, pro tvorbu rozpočtového výhledu a případně také finančních rámců strategického plánu obce<sup>12</sup>, a to z hlediska budoucích daňových příjmů. Každý zastupitel by tak měl při schvalování rozpočtu na další rok nebo při schvalování rozpočtového výhledu (případně při schvalování dalšího úvěru) klást otázky typu: „Z jakých předpokladů vychází uváděné budoucí příjmy v rozpočtu?“, nebo také „Jsou očekávané příjmy v souladu s aktuální predikcí MF ČR?“, nebo při schvalování úvěru „Umožní nám budoucí příjmy tento úvěr bez problémů splácet?“. Daňové příjmy jsou významnou součástí rozpočtu a jsou na kvalitě odhadu vývoje veřejných financí závislé. Problémem je ale skutečnost, že skutečně kvalitní odhad vývoje v ČR neumí ani experti MF ČR a ani experti České národní banky. Přesto lze předpokládat, že tito experti jsou schopni předpokládaný vývoj odhadovat lépe než vý sami nebo místní odborníci. Za úvahu také stojí to, aby pravidla tvorby rozpočtu byla stanovena zastupitelstvem předem – mimo jiné právě v oblasti předpokládaných daňových příjmů (například vycházíme z predikce MF ČR nebo přísnější). Tím se předem zmenšuje prostor pro „kouzlení“ s rozpočtem (například nadhodnocování příjmů).

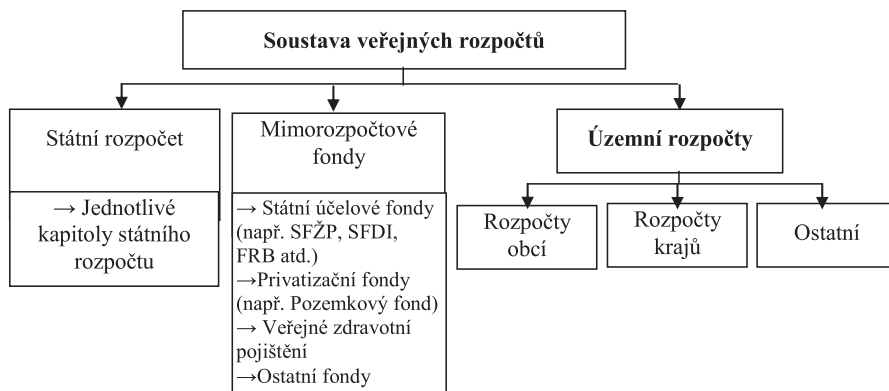
<sup>10</sup> Téma veřejných financí je v teorii zkoumáno z různých pohledů, přičemž převážně dominuje makroekonomický pohled (Lucas 2003), analýza globálních trendů veřejných výdajů (Tanzi, Schuknecht 2000), zkoumání fiskální politiky a veřejného dluhu (Tanzi, Schuknecht 1997), rozpočtového deficitu (Artl, Artlová 2005) či zkoumání veřejných výdajů z pohledu národního účetnictví (Hronová a kol. 2009). Mnohem menší pozornost je věnována veřejným výdajům na úrovni místních vlád. Ve srovnání s analýzou výdajů centrální vlády je problematika veřejných výdajů na úrovni obcí v pozadí. Východiskem pro zkoumání veřejných výdajů je obecná teorie „Local Government Economic“ (Bailey 1999) a idea programového rozpočtování na úrovni místní vlády (Kelly, Rivenbark 2011). Samotná problematika veřejných výdajů na úrovni municipalit je však spíše zkoumána v rámci určitého problému, jako je například efektivnost ve veřejném zadávání na úrovni municipalit (Pavel 2007), kontrahování veřejných služeb na lokální úrovni (Nemec, Vítek, Meričková 2005; Sičáková-Beblavá, Beblavý 2009), problém hospodaření obcí (Peková 2011; Matej 2008), dosahování úspor (Ochrana, Půček 2012).

<sup>11</sup> Informace lze čerpat z Ministerstva financí ČR z takzvané „Makroekonomické predikce“, která je dostupná na internetových stránkách MF ČR (<http://www.mfcr.cz/makropre>).

<sup>12</sup> V zákoně o obcích se používá pojem „program rozvoje obce“. Program rozvoje obce není ze zákona povinný, obec jej tedy na rozdíl od rozpočtu nemusí sestavovat. Strategickému řízení se věnuje kapitola 2.2 a 9.1.

**Co jsou veřejné finance:** Veřejné finance chápeme jako soubor peněžních vztahů, které vznikají v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a užitím peněžních fondů spojených s činností státu a veřejných samosprávných jednotek (zejména obcí, krajů). Veřejné finance jsou nástrojem veřejné politiky. Na následujícím obrázku je zobrazena ve zjednodušené podobě soustava veřejných rozpočtů. K územním rozpočtům se kromě rozpočtů obcí a krajů řadí také například rozpočty dobrovolných svazků obcí.

Obr. 1.1 Zobrazení soustavy veřejných rozpočtů



Pramen: autor

Vývoj veřejných financí ovlivňuje celá řada faktorů. Na příjmové straně státu jde zejména o daňovou politiku, ochotu poplatníků daně platit a schopnost státu daně vybírat atd. To významně ovlivňuje (prostřednictvím rozpočtového určení daní) také příjmovou stranu rozpočtu samosprávných celků.

Jak již bylo řečeno, důležitým zdrojem informací o vývoji veřejných financí je „Makroekonomická predikce“, kterou pravidelně čtvrtletně vydává odbor Finanční politiky MF ČR. Zahrnuje predikci<sup>13</sup> na běžný a následující rok a u některých ukazatelů výhled na další 2 roky. Je publikována zpravidla v druhé polovině prvního měsíce každého čtvrtletí a je dostupná na internetových stránkách MF ČR (<http://www.mfcr.cz/makropre>). Zejména při tvorbě rozpočtu obce by měli zaměstnanci samospráv odpovědní za financování pracovat s údaji z predikce plynoucích. Následující tabulka ukazuje hlavní makroekonomické indikátory z predikce z července 2014. U let 2010 až 2013 je uvedena skutečnost, u roku 2014 a roku 2015 jde o predikci (prognózu vývoje).

<sup>13</sup> Prognózu budoucích čísel, která používá expertní i matematické metody.

Tab. 1.1 Hlavní makroekonomické indikátory

	jednotka	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
						Aktuální predikce	Minulá predikce			
Hrubý domácí produkt	mln. Kč, b.c.	3 791	3 823	3 846	3 884	4 061	4 216	3 884	4 023	4 173
Hrubý domácí produkt	růst v %, s.c.	2,5	1,8	-1,0	-0,9	2,7	2,5	-0,9	1,7	2,0
Spotřeba domácností	růst v %, s.c.	0,9	0,5	-2,1	0,1	1,6	1,4	0,1	0,6	1,5
Spotřeba vlády	růst v %, s.c.	0,2	-2,7	-1,9	1,6	1,9	1,6	1,6	0,8	0,7
Tvorba hrubého fixního kapitálu	růst v %, s.c.	1,0	0,4	-4,5	-3,5	4,1	3,5	-3,5	2,7	2,0
Příspěvek ZO k růstu HDP	p.b., s.c.	0,6	1,9	1,7	-0,3	0,6	0,5	-0,3	0,5	0,6
Příspěvek změny zásob k růstu HDP	p.b., s.c.	1,0	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,2	-0,2	0,2	0,1
Deflátor HDP	růst v %	-1,6	-0,9	1,6	1,9	1,8	1,3	1,9	1,8	1,7
Průměrná míra inflace	%	1,5	1,9	3,3	1,4	0,6	1,7	1,4	1,0	2,3
Zaměstnanost (VŠPS)	růst v %	-1,0	0,4	0,4	1,0	0,5	0,2	1,0	0,2	0,2
Míra nezaměstnanosti (VŠPS)	průměr v %	7,3	6,7	7,0	7,0	6,4	6,1	7,0	6,8	6,6
Objem mezd a platů (dom. koncept)	růst v %, b.c.	0,8	2,2	1,8	-0,9	2,8	3,8	-0,9	1,8	3,5
Poměr BÚ k HDP	%	-3,9	-2,7	-1,3	-1,4	0,4	0,0	-1,4	-0,4	-0,3
Předpoklady:										
Směnný kurz CZK/EUR		25,3	24,6	25,1	26,0	27,4	27,4	26,0	27,3	27,2
Dlouhodobé úrokové sazby	% p.a.	3,7	3,7	2,8	2,1	1,9	2,4	2,1	2,4	2,6
Ropa Brent	USD/barel	80	111	112	109	108	104	109	105	101
HDP eurozóny (EA12)	růst v %, s.c.	1,9	1,6	-0,6	-0,4	1,1	1,6	-0,4	1,1	1,5

Pramen: MF ČR, Makroekonomická predikce

Dopad finanční situace státu na územně samosprávné celky se projevuje zejména ve dvou rovinách:

- (1) Vývoj výběru daní a rozpočtové určení daní. Daňové příjmy jsou největší oblastí příjmů pro samosprávy. Daňové příjmy jsou stanoveny pomocí rozpočtového určení daní (více viz kap. 5.1). Nižší výběr daní tak pro samosprávné celky znamená nižší daňové příjmy.
- (2) Úspory a škrty ve státním rozpočtu mohou znamenat navýšení výdajů rozpočtů územních samosprávných celků. Např. snížení rozpočtu v kapitole ministerstva vnitra vedlo ke snížení prostředků na přenesený výkon státní správy pro jednotlivé územně samosprávné celky.

#### Příklady chyb a problémů:

- Rozpočet a rozpočtový výhled chybně odhaduje budoucí příjmy (nebo není zřejmé, z jakých předpokladů výše příjmů vychází).
- Přijímání dalších úvěrů neodpovídá reálným budoucím příjmům.

## 1.2 Pojem efektivní řízení

Problematika řízení ve veřejné správě je velmi široká, jak z hlediska teorie, tak z hlediska praxe. V rámci publikace se vychází ze zásad udržitelného rozvoje a dále z moderních trendů efektivního řízení ve veřejné správě – zejména konceptu New Public Management (dále NPM<sup>14</sup>) a zásad Dobrého vládnutí (Good Governance)<sup>15</sup>. Označením NPM teoretici i praktici pojmenovávají odlišný styl a specifické znaky managementu veřejných služeb, které staví na zkušenostech řízení organizací soukromého sektoru (viz např. Barzelay, 2001; z českých autorů např. Špaček, 2009). Prvky NPM se v české veřejné správě v posledních deseti letech začínají uplatňovat v různých podobách. Popisem metod vycházejících z NPM nebo popisem zkušeností v podobě případových studií se v ČR systematicky věnuje řada autorů<sup>16</sup>.

V rámci této publikace je pojem „řízení“ a pojem „management“ chápán jako synonymum. Covey<sup>17</sup> definuje obecně řízení jako (1989, s. 326): „lidskou činnost zabezpečující cíle (produkty a služby) na základě využívání zdrojů a vedení lidí“. Covey zdůrazňuje rozdíl mezi řízením a vedením. Řízení vidí jako „dělání věcí správně“, vedení jako „dělání správných věcí“<sup>18</sup>. Vedení znamená zejména vytyčení správných cílů, řízení znamená v tomto kontextu uskutečnění těchto cílů správnou cestou: „Řízení znamená efektivnost postupu po žebříku úspěšnosti, vedení určuje, zda se žebřík opírá o správnou zeď.“ (Covey, 1989). Pojem řízení je úzce spjat s funkcemi či manažerskými činnostmi. Běžná klasifikace manažerských činností dělí řízení na čtyři funkce<sup>19</sup> (např. Pearce-Robinson, 1989, Appleby, 1991): (1) plánování, (2) organizování, (3) přikazování, vedení a motivování, (4) kontrola. Analogicky tak **funkce při finančním řízení** budou: (1) Finanční plánování – například tvorba rozpočtu a rozpočtového výhledu. (2) Organizování – například promítnutí finančních útvarů do organizační struktury. (3) Přikazování, vedení a motivování – například hospodaření dle schválených rozpočtů. (4) Finanční kontrola – například provádění dle zákona o finanční kontrole.

V rámci této publikace je též důležité vymezit pojem „efektivní řízení“. Jak ukazuje následující tabulka, lze tento pojem odvodit od pojmu „řízení obce / kraje“.

14 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 (tzv. „štilhé řízení“); (9) transfer osvědčených stylů řízení ze soukromého sektoru; (10) zlepšení kooperace veřejného a soukromého sektoru (Ochrana, Půček 2011; Rumpel 2002, s. 28).

15 Good Governance je v dokumentech OSN zmiňována od roku 2000. V červnu 2007 vydala Rada Evropy Doporučení členským zemím CM/Rec (2007) o dobré veřejné správě / Good Governance (viz <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6341679>).

16 Například Nemeček (Nemeček, Ochrana 2008, s. 353–369; Nemeček, Meričková 2008, s. 673–684), Ochrana (Nekola, Ochrana 2009, s. 458–474, Ochrana, Půček 2011, s. 30–33), Půček (Půček, Ochrana 2009, s. 38–39), Špaček (2009) a další.

17 Stephen R. Covey je uznávaný profesor, konzultant, odborník na vedení lidí, chování organizací a řízení. Časopis Time ho zařadil mezi 25 nejvlivnějších Američanů. Jeho konzultační firma (Franklin Covey) má pobočky ve 123 zemích. Napsal řadu knih, jeho nejznámější kniha „7 návyků vůdčích osobností“ byla přeložena do 38 jazyků včetně češtiny. Podobný úspěch má také jeho kniha „B. návyk – Od efektivnosti k vyjimečnosti“.

18 Srovnej s modelem „Dělat správné věci správně“.

19 Pro srovnání uvádíme také klasifikaci manažerských funkcí dle Vodáčkové, Vodáčková (2009, s. 68):

(1) plánování („planning“), (2) organizování („organizing“), (3) výběr a rozmístění spolupracovníků, resp. personální zajištění („staffing“), (4) vedení lidí („leading“), (5) kontrolu („controlling“).

Tab. 1.2 Vymezení pojmu „efektivní řízení obce / kraje“

Pojem	Vymezení
Řízení obce / kraje	Pro potřeby této publikace budeme „řízení obce / kraje“ označovat cílevědomou (záměrnou) regulační činností subjektů veřejné správy (například starostů, hejtmanů, ředitelů organizací, vedoucích zaměstnanců), jejímž smyslem je usměrňovat dané procesy dle místních podmínek tak, aby byly dosahovány stanovené cíle. Pro regulační řídicí činnost je charakteristické, že je založena na získávání informací, které řídicí subjekt získává na základě zpětné vazby. Zpětná vazba poskytuje informace o průběhu realizovaných (a původně zamýšlených) procesů, kdy řídicí subjekt porovnává dosahované výsledky se stanovenými cíli a s jejich ukazateli. V případě zjištění odchylek řídicí subjekt provádí potřebné korekce. K přijetí adekvátních rozhodnutí je nezbytné chápání souvislosti a znalost místních podmínek. Výsledkem řídicí činnosti může být, že dané cíle jsou buď splněny, nebo dochází k jejich nedosažení.
Efektivní řízení ve veřejné správě	Jestliže jsou ukazatele jednotlivých cílů průběžně plněny, přičemž dosažené výsledky odpovídají stanoveným cílům, a vynaložené zdroje potřebné k realizaci cílů jsou použity hospodárně, efektivně a účelně, pak tyto případy řízení ve veřejné správě označujeme pojmem „efektivní řízení“.

Pramen: autor dle Ochrana, Půček 2011

Pro efektivní řízení je tedy klíčové stanovit cíle a ukazatele (indikátory) cílů. Což u obcí a krajů s ohledem na jejich komplexnost není zrovna snadné. Cíle a ukazatele cílů mají být odvozeny od poslání (je stanoveno zákonem o obcích, zákonem o krajích), od sdílených hodnot a vize obce či kraje (hodnoty a vize mohou být například v podobě programového prohlášení, schváleného programu rozvoje atd.). Cíle mohou být obecně zaměřeny také na (1) zvyšování výkonů organizace nebo (2) zvyšování kvality (standardu) poskytovaných služeb nebo (3) snižování nákladů. Nebo také alternativně na další oblasti, například na (4) zvyšování spokojenosti občanů s kvalitou života, (5) snižování negativního dopadu na životní prostředí.

Pojem efektivní řízení se v plném rozsahu vztahuje též na efektivní finanční řízení. Efektivní řízení je protikladem „neefektivního řízení“. Je to takové řízení, kdy nejsou dosahovány stanovené cíle a vynaložené zdroje jsou použity ekonomicky neracionálně (nehospodárně, neefektivně, neúčelně).

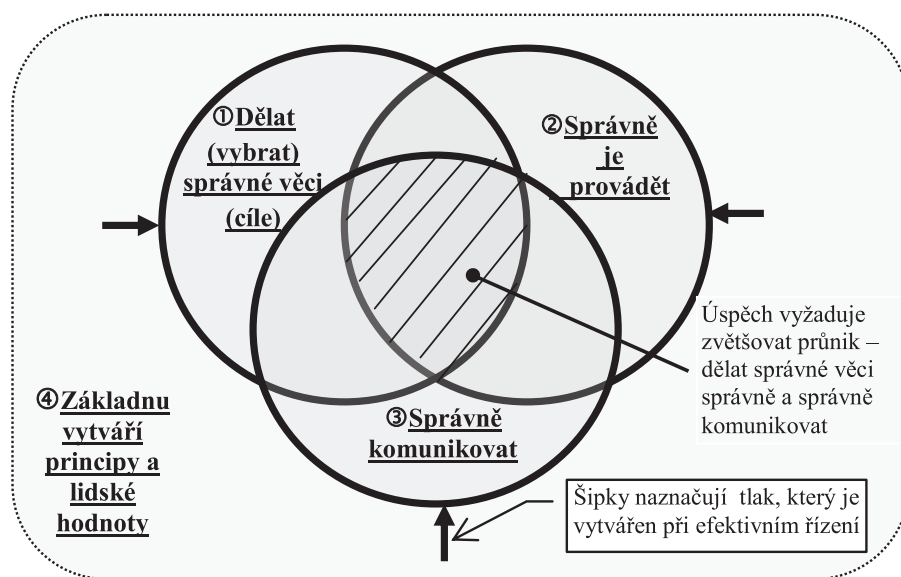
#### Příklady chyb a problémů:

- Politici nebo vedoucí pracovníci nedokážou řídit, natož pak efektivně řídit.
- Neznalost toho, co je řízení, jaké má funkce, co je třeba k efektivnímu řízení.
- Nestanovení cílů a ukazatelů cílů, neschopnost odměňovat podle plnění cílů.

### 1.3 Model řízení – dělat správné věci správně

Obec, kraj jsou složité a komplexní systémy<sup>20</sup>. To však neznamená, že systém řízení musí být složitý, nepřehledný a zmatečný. Efektivní řízení (finanční řízení nevyjímaje) vyžaduje po každém, kdo se na něm podílí (tedy po starostovi<sup>21</sup> či jiném politikovi, po vedoucích a ostatních zaměstnancích, po ředitelích obecních organizací a společností, po zástupcích ziskového a neziskového sektoru, po zástupcích dalších institucí, po zástupcích médií, veřejnosti a podobně), aby efektivnímu řízení porozuměl. Pro schopné starosty a vedoucí zaměstnance je to naprostou nezbytností. Je radost pracovat s lidmi, kteří svůj *jednoduchý* model řízení mají v hlavě a dokážou jej každodenně prosazovat a současně sdílet s ostatními. Systém umožňuje chápat vazby a souvislosti. Jedním z jednoduchých a přitom fungujících modelů je model „Dělat správné věci správně“ zobrazený na následujícím obrázku.

Obr. 1.2 Model „Dělat správné věci správně“ doplněný o principy a lidské hodnoty



Pramen: autor dle Ochrana, Půček 2011, s. 44

Model vychází zejména z přístupu popsaném Druckerem (více viz kapitola 6.4), Coveyem, ze systémového myšlení nebo také ze „zdravého selského rozumu“. V rámci této publikace je „zdravý selský rozum“ při řízení obce, města či kraje chápán takto: (1) „zdravý“ – vedení obce či kraje ve svém rozhodování upřednostňuje to, co je správné a prospěšné před tím, co je líbivé a populistické, (2) „selský“ – rozhodnutí odpovídají místním podmínkám, jsou srozumitelná a v potřebných souvislostech, zaměřují se na řešení příčin před řešením důsledků, (3) „rozum“ – rozhodnutí jsou logická.

20 Komplexní systém nesouvisí se zapojením velkého množství prvků do systému, ale je vnímán jako systém, který je provázán mnoha vazbami. Současné změny mezi zkoumanými proměnnými, dopady časového zpoždění, nerovnoměrný vztah mezi akcí a úrovní vyvolané reakce apod. (více Sterman 2000; Sobotka 2012; Sobotka, Sobotková 2013).

21 Statutární města (města nad 50 tis. obyvatel) mají místo starosty primátora. V rámci zjednodušení je v celé publikaci uváděn jen termín „starosta“.



Systém řízení obce či kraje musí být ve svých principech jednoduchý (tedy srozumitelný pro zaměstnance, politiky, zákazníky, občany, partnery, dodavatele atd.), aby mohl být dlouhodobě efektivní, výkonný, kvalitní (smysluplný a užitečný). Uvedený model je dán vyvážením tří klíčových prvků pro efektivní řízení: (1) vybrat a prosadit „správné věci“ – tedy správné investice, projekty, aktivity, opatření, legislativu atd. Musí se promítnout do strategie (do cílů a jejich ukazatelů), jde zejména o účelnost; (2) **správně je provádět** – hospodárně, efektivně, účelně (takzvané „3E“ – viz kapitola 1.4), výkonně, kvalitně, v daných rozpočtech, v daných termínech, nekorupčně atd.). Jde zejména o hospodárnost a efektivnost; (3) **správně komunikovat** dovnitř (např. se zaměstnanci) i ven organizace (s veřejností, s partnery, s „klíčovými hráči“ atd.). Jde o hodnotu pro zákazníka, občana, společnost; tedy o účelnost. Základnu (**čtvrtý prvek**) vytváří principy a lidské hodnoty (plnění slibů, nekorupčnost, charakternost, integrita atd.). Vysvětlení k modelu uvádí následující tabulka.

Tab. 1.3 Vysvětlení k modelu „Dělat správné věci správně“

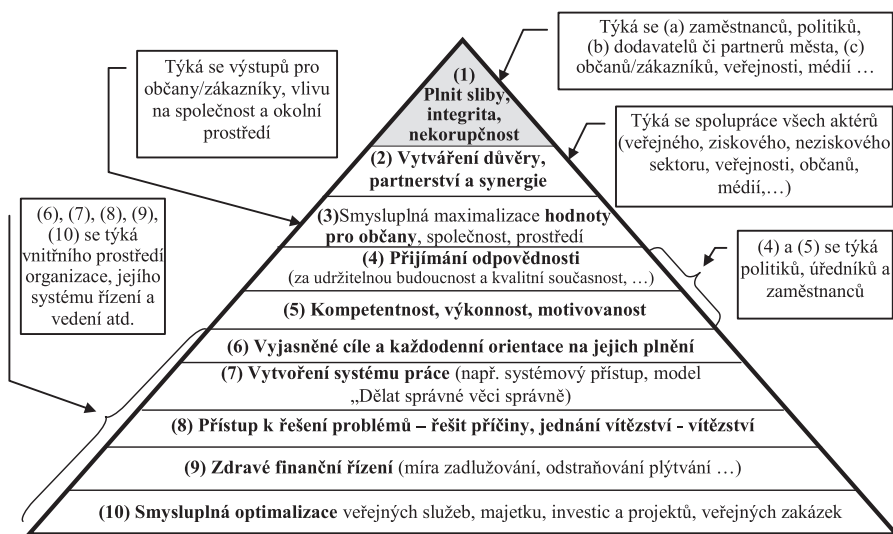
Č.	Prvky modelu	Vysvětlení	
1	Dělat (vybrat) správné věci	<p><b>Dělat správné věci znamená</b> vybrat a prosadit (schválit) nejpotebnější či nejdůležitější investice, aktivity, veřejné služby, opatření, legislativu atd., a to v optimálním rozsahu a tak, aby odpovídaly místním podmínkám. Týká se strategického řízení. <b>Co je považováno za „správnou věc“</b>, záleží zejména na hodnotovém rámci člověka, na jeho zkušenostech a vzdělání, politické orientaci atd. Například pravavicově orientovaný politik může považovat za „správné věci“ jiné aktivity (investice, zákony, ...) než například levicový politik. Samozřejmě ve fázi výběru a schvalování „správných věcí“ je nezbytné zapojení „klíčových hráčů“ a veřejnosti. U obce jde o dohodu například o (a) rozsahu investic (například do vybavenosti sídlišť, chodníků či místních komunikací, sportovních zařízení, majetku obce atd.), (b) míře podpory a rozsahu poskytovaných veřejných služeb v komunální oblasti (svoz odpadu, čistota obce atd.), v oblasti školství, kultury a sportu, v oblasti bezpečnosti a prevence kriminality, v sociální oblasti atd.</p> <p><b>Výběr „správných věcí“</b> také závisí na mnoha limitujících faktorech, například: (a) finančních limitech (rozsah zdrojů, které máme k dispozici), (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. Je nutné rozpoznat, které podmínky (např. limity území) jsou nezměnitelné. V rámci nich se musíme pohybovat.</p>	Úspěch vyžaduje zvětšovat průnik těchto tří oblastí – dělat správné věci správně a správně komunikovat. K tomu může pomoci efektivní řízení.
2	Správně je provádět	<p><b>Dělat je správně:</b> 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“ – v podobě cílů a jejich indikátorů, (b) z hlediska samotné činnosti, investice či veřejné služby provádět efektivně, výkonně, kvalitně, v přiměřených lhůtách, (c) z finančního hlediska - hospodárně, efektivně a účinně.</p>	
3	Správně komunikovat	<p><b>Správná komunikace</b> dovnitř organizace i ven: Třetí a stejně důležitou částí modelu je správná komunikace dovnitř i ven (s občany, partnery atd.), a to jak v oblasti výběru a schvalování „správných věcí“, tak v oblasti „správného provádění“. Z hlediska zapojování veřejnosti a komunikace s ní existuje řada možností, jak postupovat, například místní Agenda 21, městský (či regionální) marketing, různé techniky šetření názorů veřejnosti včetně šetření spokojenosti atd.</p>	
4	Principy a lidské hodnoty	<p>Základnu vytváří <b>principy a lidské hodnoty</b> (plnění slibů, nekorupčnost, charakternost, integrita atd.). To se týká všech zúčastněných. Výkon každé činnosti má probíhat na základě zákonů a stanovených pravidel, sdílených cílů a hodnot, dále musí vycházet z morálních hodnot (charakteru, integrity) a zásad pro nekorupční jednání.</p>	

Pramen: autor dle Ochrana, Půček 2011, s. 43-46

Posledním prvkem modelu jsou „Principy a lidské hodnoty“. Při řízení obce nebo kraje je velmi vhodné, pokud se politici dohodnou, na jakých principech budou společně vládnout, jaké

budou společně sdílené hodnoty. Příklad souboru principů a lidských hodnot uvádí následující obrázek (pro konkrétní obec mohou vypadat jinak – dle místních podmínek, jde o příklad k diskusi). Podrobněji jsou tyto principy rozebrány a popsány v publikaci Půček, Koppitz: „Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony“<sup>22</sup>, která je volně ke stažení na stránkách Národní sítě Zdravých měst ČR (<http://www.ZdravaMesta.cz/publikace>).

Obr. 1.3 Příklad principů a sdílených hodnot řízení obce, kraje



Pramen: autor s využitím Ochrana, Půček 2012 s. 108, Půček, Koppitz 2012, s.20

V základně pyramidy je smysluplná optimalizace veřejných služeb, účelné nakládání s majetkem, efektivní řízení investic a projektů včetně transparentních veřejných zakázek. Tedy to, co by mělo být automatické a úzce spojeno s účelným, efektivním a hospodárným výkonem činností. Naopak ve špičce pyramidy je integrita<sup>23</sup> (charakter, svědomí), sdílené lidské hodnoty, nekorupční chování – pokud toto chybí, je obtížné dosahovat ve veřejném sektoru cíle s odpovídajícími náklady. Integrita se týká všech zúčastněných – přednostně politiků a zaměstnanců veřejné správy, ale také jejich dodavatelů, partnerů. Týká se ale také těch, kdo veřejné služby čerpají nebo na ně vznášejí (někdy s ohledem na možnosti veřejné správy nepřiměřené) požadavky. Problematice integrity se věnujeme též v kapitole 8.

Uplatňovat principy znamená jít příkladem ve smyslu těchto principů, změnit vnitřní kulturu (klima) úřadu a organizaci obce. Pro občany a rozvoj obce je to velmi efektivní a přínosné. Pro vedení obce a vedoucí zaměstnance je to nesnadné, často bolestivé a v některých samosprávách (například i přes snahu vedení) s ohledem na politickou situaci nerealizovatelné.

22 PŮČEK, M., KOPPITZ, D.: *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony*. Praha: NSZM, 2012

23 (Covey 2005, s. 146): „Při výzkumu, který jsme dělali, jsme se dotázali více než 54 000 lidí na podstatné vlastnosti a schopnosti lídra. Z odpovědí vyplynulo, že je to v první řadě integrita.“

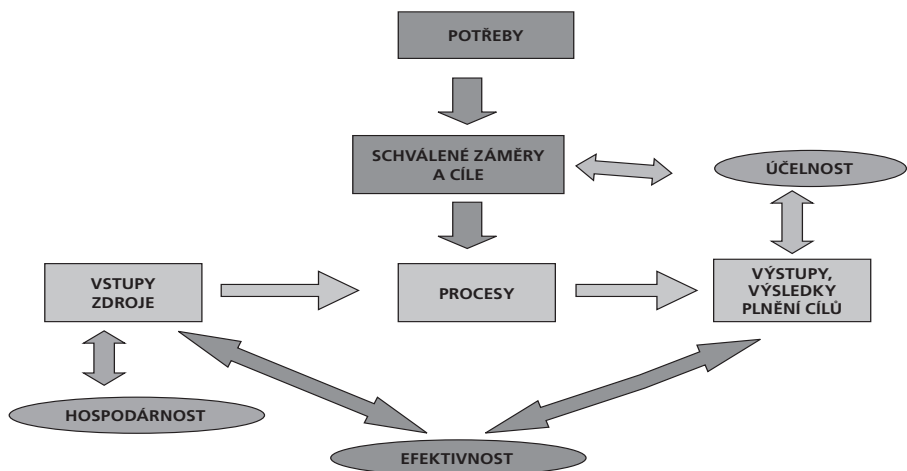
**Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost, neochota, arogance atd. – politici či vedoucí zaměstnanci jsou přesvědčeni, že systém řízení nebo diskuse nad sdílenými hodnotami není třeba.
- Starosta či jiný politik či vedoucí úředník neuplatňuje žádný systém řízení; nebo pokud jej má, není srozumitelný ostatním nebo jej nechce s ostatními sdílet.
- O sdílených hodnotách se nediskutuje, je to považováno za nepotřebné nebo nadbytečné „moralizování“.
- Systém řízení je vytvořen, ale je neslučitelný se zásadami udržitelného rozvoje nebo s „Dobrym vládnutím“ (například jsou systém nebo sdílené hodnoty založeny na klientelismu, „tunelování“ majetku či prostředků obce, snaze udržet moc za každou cenu, na populismu atd.).

## 1.4 Vymezení pojmů „účelnost“, „efektivnost“ a „hospodárnost“ (3E)

Dalšími klíčovými pojmy ve vztahu k finančnímu řízení jsou „účelnost“, „efektivnost“, „hospodárnost“. Těmto třem kritériím říkáme „3E“<sup>24</sup>. Zákon o finanční kontrole ukládá, že ve veřejné správě musí orgány veřejné správy prověřovat „hospodárny, efektivní a účelný výkon veřejné správy“ (§ 4, odstavec 1, písm. d) zákona o finanční kontrole), přičemž prověřování 3E je vedoucí orgán veřejné správy povinen realizovat v rámci tzv. vnitřního kontrolního systému (§ 25, odstavec 1). Funkcí vnitřního kontrolního systému je (mimo jiné) vytvářet „podmínky pro hospodárny, efektivní a účelný výkon veřejné správy“ (§ 25, odstavec 1, písm. a) zákona o finanční kontrole). Odpovědnost za vnitřní kontrolní systém nese u obce starosta. Kontrolnímu systému se věnuje kapitola 7.1. Základní vztahy mezi pojmy jsou zachyceny na následující obrázku.

Obr. 1.4 Základní vztahy a vazba mezi pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost



Pramen: MF ČR, CHJ (2004)

24 Dle anglických slov Efficiency, Effectiveness, Economy

Vymezení pojmů účelnost, efektivnost a hospodárnost ve smyslu zákona o finanční kontrole<sup>25</sup>, respektive dle běžné praxe při jeho uplatňování v organizacích veřejné správy uvádí následující tabulka. Zahrnuje také problémy s uplatňováním zjištěné v praxi.

Tab. 1.4 Účelnost, efektivnost, hospodárnost – základ pro řízení obcí a krajů

Pojem	Vysvětlení pojmu / komentář - problémy při uplatňování v praxi
<b>Účelnost</b> Vychází z § 2, pís. o zákona o finanční kontrole	<b>Účelností</b> se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. <b>Komentáře a problémy:</b> Kritérium účelnosti je ve vztahu ke kritériu hospodárnosti a efektivnosti nejvyšším druhem kritéria. V zahraniční literatuře se obvykle pracuje s účinností, česká legislativa však zavedla pojem „účelnost“. Kritérium účelnosti 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 hodnoticího kritéria „nejnižší nabídkové ceny“), či kritérium nákladové efektivnosti, avšak daný výběr nebyl v souladu s účelností (s ekonomickou racionalitou vynaložených veřejných výdajů). Účelnost se vztahuje k určitému konečnému (cílovému) stavu. Proto je ukazatelem splnění účelnosti například procentní naplnění stanovených cílů. Podstata prověřování účelnosti spočívá v porovnávání stanovených cílů s dosaženými výsledky. Velmi se tak blíží principům řízení podle cílů. Přesto však není kritérium účelnosti ve většině organizací v ČR uplatňováno, respektive je řešeno jen formálně.
<b>Efektivnost</b> Vychází z § 2, pís. n zákona o finanční kontrole	<b>Efektivností</b> se rozumí takové použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. <b>Komentáře a problémy:</b> 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. Druhou formou sledování efektivnosti je nákladová efektivnost. Tou rozumíme náklady na danou přírodní jednotku výstupu (např. náklady na jednoho obsluženého občana, náklady na jeden metr čtvereční vyčištěné plochy). Z porovnávaných produkčních jednotek je nejlepší ta, která dosahuje nejmenších nákladů na přírodní jednotku výstupu (za podmínky zachování dané kvality). Náklady na jednotku výstupu jsou minimalizačním kritériem, tak ta produkční jednotka, která dosahuje nejmenších nákladů na přírodní jednotku výstupu, pracuje neefektivněji.
<b>Hospodárnost</b> Vychází z § 2, pís. m zákona o finanční kontrole	<b>Hospodárností</b> se rozumí takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejmenším vynaložením zdrojů. <b>Komentáře a problémy:</b> Podmínkou minimalizace použitých zdrojů je, že 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 nejmenší) ceny?“ Zaručuje „nejlepší možná cena“ stanovenou (požadovanou) kvalitou výstupu?

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 21-22

## Účelnost – největší problém samospráv z hlediska 3E

Účelnost tak souvisí se stanovením měřitelných cílů. Pokud si vedení obce či kraje nedefinuje jasně a srozumitelně cíle<sup>26</sup>, těžko jich někdy dosáhne. Chang a Morgan (2000) hovoří o 3 typech manažerů: (1) Ti, kteří znají skóre (tedy cíl své organizace a jeho vyjádření pomocí měřitelných indikátorů) a vědí, že vítězí. (2) Ti, kteří znají skóre a vědí, že prohrávají. (3) Ti, kteří skóre neznají. Skutečně schopní, výjimeční manažeři (u obce starostové, místostarostové, tajemníci, vedoucí odborů, ředitelé organizací atd.): (1) Mají před očima vysoký cíl, avšak nikdy se s ním „nevznášejí nad zemi“, nýbrž oběma nohama jsou „pevně na zemi“ – ne nechají se tedy vytrhnout do oblasti nereálnosti či nesplnitelnosti. Cíl musí být uskutečnitelný,

25 Pro doplnění uvádím komentář k těmto kritériím uvedeným v komentovaném znění zákona o finanční kontrole na stránkách Ministerstva financí ČR: „Hospodárností je takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejmenším vynaložením těchto prostředků. Znamená „dělat věci levně“, týká se nákladů, jde o kritérium hodnocené na vstupu. Efektivností je takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Znamená „dělání věcí správnou cestou“, jde o kritérium, které hodnotí vztah mezi vstupem a výstupem. Účelností je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Znamená „dělání správných věcí“, jde o kritérium hodnocené na výstupu.“

26 Orientaci na cíl se zabývá přístup MBO (Management by Objectives – Řízení podle cílů) nebo Goldratt ve své knize Cíl a Kritický řetěz (teorii omezení TOC – Theory of Constraints). Drucker k řízení podle cílů uvádí (2006, s. 98): „V každé z oblastí, v nichž výkonost a výsledky přímo a zásadně ovlivňují přežití a prosperitu, je třeba určovat cíle.“

ale současně vždy ambiciózní. Jde tedy o dosažení maxima, jehož lze reálně a dle místních podmínek dosáhnout. Cíle obce mají směřovat ke zlepšení (ke vzestupu) situace, a to i v dobách úspor. (2) Usilují ke vzdálenému cíli krok za krokem, se zdravou rozvahou (jsou bdělí<sup>27</sup> a zbytečně neriskují – tedy využívají každodenní příležitosti a minimalizují rizika) a postupují dovedně s ohledem na cíl v každodenních běžných činnostech a úkolech. (3) Při tom však nepostupují na úkor jiných lidí či institucí (nebo na úkor životního prostředí či společnosti), kteří si to nezasloužili. Mluvíme o integritě osobnosti<sup>28</sup> politika (plní sliby, jde příkladem, je čestný, má „charakter“, je si vědom toho, že „co zaseje, to sklídí“ atd.).

Nemá-li obec jasně definované cíle (a k nim přiřazené plánované indikátory), je obtížné až nemožné posuzovat účelnost aktivit. Problémem řady samospráv je, že si vedení obce či kraje cíle své práce dostatečně jasně nestanovilo. Nebo je stanovilo příliš obecně, případně cíle nemají žádné stanovené cílové hodnoty<sup>29</sup> (indikátory, ukazatele), podle nichž lze poznat, zda se k cíli obec přibližuje či nikoli. Řada strategických plánů samospráv se tak stala výčtem požadavků (někdy na úrovni nerealizovatelných přání) na investice nebo na zvýšení rozsahu poskytovaných veřejných služeb, často bez vazby na rozpočet, bez vazby na stanovenou vizi, bez měřitelných ukazatelů, bez reálných termínů a bez odpovědností. Při jakékoli činnosti je nezbytně správně vyhodnotit stávající situaci, zejména z hlediska nezměnitelných místních podmínek (např. limity a zátěže území, finanční možnosti, smluvní nezměnitelné závazky atd.) a vždy si stanovit cíle v rámci těchto nezměnitelných podmínek. Přičemž je jasné, že za nezměnitelnou podmínku je možné považovat tu, kterou skutečně nelze změnit. Cíle obce musí být následně „rozloženy“ na cíle jednotlivých podřízených útvarů a podřízených organizací. Cíle musí být ambiciózní, ale dosažitelné, akceptovatelné, měřitelné a termínované (viz pravidlo „SMART“<sup>30</sup>). Problematice strategického řízení se věnuje *kapitola 2.2 a 9.1*.

#### Příklady chyb a problémů:

- Obec nemá vytvořený systém dle zákona o finanční kontrole nebo je jen formální, ale v praxi nefunkční.
- Vedení obce nezná zákonné povinnosti ve vztahu k zákonu o finanční kontrole (při nástupu nového starosty do funkce je nezbytné okamžitě prověřit stávající systém – vyžádat si k němu platnou směrnici a zabývat se tím, jak to v praxi funguje či nefunguje).
- Systém finanční kontroly je považován za zbytečnou byrokracii.
- Systém není propojen s ostatními systémy řízení (např. kontrolními mechanismy, rozpočtováním, oběhem účetních dokladů, stanovováním cílů).
- Měřitelné cíle obce (kraje) nejsou stanoveny – není možné ověřovat účelnost (systém tedy není funkční).

27 Bdělost = pozornost, zdravá opatrnost, orientace na přítomnost; Nebdělost = zapominání využívat přítomnost.

28 (Covey 2005, s. 146): „90 procent neúspěchu lidí je výsledkem nedostatku jejich charakteru.“

29 (Drucker 2006, s. 33): „Instituce neekonomické povahy potřebují měřítka, která by pro ně měla obdobný význam, jaký má ziskovost v případě podniků.“

30 SMART: S – Specific (specifikované, přesně stanovené v tom, čeho se má dosáhnout), M – Measurable (měřitelné s kvantifikovanými parametry – indikátory výstupu a dopadu), A – Achievable (akceptovatelné „klíčovými hráči“, ambiciózní, ale dosažitelné v daném prostředí a místních podmínkách), R – Realistic (realistické a realizovatelné, ve vztahu ke zdrojům, které jsou pro dosažení k dispozici), T – Timed (ohrazené v rámci zvládnutelného načasování, nejlépe s určenými milníky). Poslední písmeno znamená i – Integrované (tedy navazující na ostatní cíle).

## 1.5 Vymezení pojmu úspory a plýtvání

Poslední dva pojmy, které budou v rámci této kapitoly vymezeny, jsou „úspory“ a „plýtvání“. V dnešní době bude řada strategií obcí a krajů zaměřena také na úspory. Začneme pojmem „plýtvání“, i když řada politiků i vedoucích zaměstnanců je přesvědčena, že se toto týká veřejné správy (zejména té centrální), ale rozhodně ne jejich obce či kraje. Velmi snadno lze podle následující definice odhalit, zda ve vaší obci může docházet k plýtvání. Stačí se starosty zeptat, zda zavedl systém finanční kontroly dle zákona o finanční kontrole (zejména ověřování účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti – vyjasnění pojmů v kapitole 1.4), zda jej pravidelně prověřuje a je plně funkční. Obvykle uslyšíte, že tomu tak je. Drtivá většina těchto systémů v ČR (dle praktických zkušeností autora z let 2001, kdy zákon vešel v platnost, až po současnost, tedy rok 2014) však umí pracovat s hospodárností a částečně s efektivností, ne však s účelností. Účelnost je vázána na stanovení cílů a cílových hodnot – s tím však má většina samospráv velký problém. Pokud už cíle jsou (například ve strategickém plánu), nejsou měřitelné – nemají definovány ukazatele. Účelnost investic nebo obecněji výdajů obce tak nelze ověřit, systém tedy nefunguje správně – existuje značné riziko, že dochází k plýtvání. Plýtvání je možné definovat takto (Ochrana, Půček 2012, s. 11): **„Plýtváním ve veřejném sektoru“** se rozumí takové nakládání s veřejnými zdroji, které porušuje principy hospodárného, efektivního a účelného nakládání s veřejnými zdroji. Důsledkem je vyšší vynaložení veřejných zdrojů, nežli odpovídá optimu. Jestliže odhalujeme plýtvání a hledáme způsoby, jak je eliminovat, pak pro účinnost této eliminace používáme pojem „úspory ve veřejném sektoru“. **„Úspory ve veřejném sektoru“** lze vymezit jako dodatečné zdroje, které byly (budou) získány veřejným sektorem v důsledku racionalizačních opatření ve srovnání s původně realisticky kalkulovanými zdroji. Úspory jsou výsledkem racionalizačního postupu či opatření, které vede k vyšší hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při plnění stanoveného cíle<sup>31</sup>. V rámci této publikace považujeme za **efektivní řízení úspor** takové řízení, kdy jsou dosahovány stanovené cíle (příčemž jsou tyto cíle kromě realizace poslání zaměřeny na snižování nákladů) a vynaložené zdroje jsou použity ekonomicky racionálně (účelně, efektivně, hospodárně). Problematice řízení úspor se podrobně věnuje publikace Ochrana, Půček (2012) „Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru“<sup>32</sup>. Podrobněji je to také řešeno v kapitole 6.2.

### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost pojmů „plýtvání“ nebo „úspory“.
- Nepřijímání adekvátních opatření.
- Za úspory jsou vydávány všechny „škrty“ investic, oprav atd. – pokud by připravovaná investice byla neúčelná, pak se jedná o úsporu; pokud však jde jen o přesunutí opravy do dalšího roku, jde spíše o krátkodobé snížení výdajů.

31 Formálně vzato, pro vyjádření úspory platí vztah (Ochrana-Půček 2012, s. 11):

US = PK – RPZ > 0, kde US ... úspora; PK ... původně kalkulované zdroje; RPZ ... skutečně vynaložené zdroje po racionalizačním (úsporném) opatření

32 Vydalo v roce 2012 nakladatelství Wolters Kluwer ČR, Praha

## 1.6 Pojem „rozvoj obce“, „řízený rozvoj“ a „udržitelný rozvoj“

Základním produktem řízení obcí, krajů či obecněji regionů je jejich **rozvoj**<sup>33</sup>. Ten může být realizován a posuzován mnoha způsoby. Pokud je rozvoj realizován tak, že je vyvážen z hlediska sociálních, ekonomických a environmentálních aspektů a není prováděn na úkor budoucích generací, jde o **udržitelný rozvoj**<sup>34</sup>. Je třeba říci, že publikace se nezaměřuje na analýzu a diskusi témat spojených s tím, co je a co již není „udržitelný“ rozvoj<sup>35</sup>. To je v plném rozsahu ponecháno na posouzení v rámci konkrétních místních podmínek. V literatuře se můžeme setkat s celou řadou definic pojmu „udržitelný rozvoj“, například „klasická“ definice dle zprávy Naše společná budoucnost (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.“ **Stejný důraz je v udržitelném rozvoji kladen na vyrovnanost vůči sociálnímu prostředí.**

Publikace je zaměřena na finanční řízení. Tedy na to, jaké podmínky a principy musí být splněny z hlediska „řízení“. Vysvětlení pojmů je uvedeno v následující tabulce. Používáme-li v této publikaci pojem „udržitelný rozvoj obce / kraje“, máme tím na mysli „řízený udržitelný rozvoj obce / kraje“, ve smyslu posledního řádku následující tabulky.

Tab. 1.5 Pojmy „rozvoj obce“, „řízený rozvoj“ a „udržitelný rozvoj“

	Pojem	Vysvětlení pojmu
1	Rozvoj obce, kraje	Rozvoj města (obce, kraje) je soubor a synergie činností, aktivit a investic vykonávaných v daném území všemi aktéry (tedy veřejnou správou, podnikatelským sektorem, neziskovým sektorem, veřejností atd.). Komentář: Rozvoj měst (obce, kraje) může probíhat řízeným (regulovaným) nebo neřízeným způsobem. V minulosti byl rozvoj měst řízen v omezeném rozsahu. Přesto, že stávající legislativa většiny zemí světa obsahuje pravidla pro využívání území měst, je v řadě případů rozvoj řízen nedostatečně nebo vůbec (například absencí územního plánu, absencí strategických dokumentů nebo jejich obcházením).
2	Řízený rozvoj obce, kraje	Řízený rozvoj je takový rozvoj, který je ze strany aktérů předvídaný a v případě potřeby regulovaný. K základním rysům řízeného rozvoje města patří to, že tento rozvoj je založen na realistických vizích a na reformním směřování k těmto vizím. Zároveň je tento rozvoj založen na znalosti vývojových trendů se současným stanovením omezujících vnitřních (sociálních, ekonomických, přírodních apod.) a vnějších podmínek (např. legislativních). Komentář: Předpokladem pro řízení rozvoje je optimistický předpoklad, že rozvoj můžeme předvídat, poznávat a řídit. Jedná se tedy o případ sociálních změn, kdy daná změna je zamýšlena či nějakým způsobem ze strany aktérů řízena. Jedním z případů řízeného rozvoje je „řízený udržitelný rozvoj“. Pro realizaci řízeného rozvoje města (obce, kraje) jsou identifikováni klíčoví aktéři jednotlivých trendů a aktéři pro realizaci jednotlivých toků řízených změn. Řízený rozvoj je založen na reálných plánovacích dokumentech a realistické kalkulaci lidských, věcných a finančních zdrojů. Řízený rozvoj je založen na strategickém řízení a rozhodování. Nezbytným předpokladem řízeného rozvoje města je to, že se jedná o změny, v nichž je možné zřetelně identifikovat a chránit veřejný zájem a soulad s etikou a právním řádem.
3	Udržitelný rozvoj obce, kraje	Udržitelný rozvoj obce, kraje je ze strany aktérů předvídaný a v případě potřeby regulovaný (viz řízený rozvoj) ve smyslu zásad udržitelného rozvoje. Přičemž „udržitelný rozvoj obce“ je soubor a synergie činností, aktivit a investic vykonávaných v daném území všemi aktéry (tedy veřejnou správou, neziskovým a podnikatelským sektorem, veřejností atd.), přičemž je usilováno o vyvážený vztah podmínek (1) pro příznivé životní prostředí – ekologický pilíř, (2) pro hospodářský rozvoj a místní zaměstnanost – ekonomický pilíř a (3) pro soudržnost společenství obyvatel obce – sociální pilíř.

Pramen: upraveno dle Půček, Koppitz 2012, s.177

33 Chápání pojmu „rozvoj“ je různé, například Drucker (2006, s. 70): „Rozvoj je spíše záležitostí energie lidí než ekonomického bohatství. A podněcování, vyvolávání a usměrňování energie lidí je úkolem řízení“. Pro srovnání: (Vokoun, Mates, Kadeřáková 2004, s. 213): „Není mnoho pojmů s podobně širokým obsahovým rozpětím a frekvencí užívání jako je termín rozvoj. ... Chápeme rozvoj jako proces změn, k nimž dochází postupně a které přinášejí narůstající efektivnosti a účelnosti, pokud jde o využívání zdrojů a uskutečňování (využívání) možností, podmiňujících pohyb z původního stavu do stavu žádoucího.“ Dále uvádím pojem ekonomický rozvoj dle Fuchse, Tuleji (2005, s. 199): „Ekonomický rozvoj je širší pojem než ekonomický růst. Zatímco růst se omezuje na vztah zdrojů a výkonu, součástí rozvoje jsou další aspekty jako technologické, strukturální změny, ale také zvyšování životní úrovně obyvatelstva atd.“

34 Problematikou udržitelného rozvoje se zabývali např. Moldan 1996, 2001, Huba, Ira 2000a, 2000b, Dobrovolný, Herber 2004, Půček, Ochraňa 2009. Jsou autoři (například profesor Václav Klaus), kteří jsou přesvědčeni o tom, že je nabytečné mluvit o „udržitelném rozvoji“. Rozvoj je buď špatně, nebo dobře řízen; vliv na společnost a prostředí feš „externality“.

35 V publikaci není používán pojem „trvale udržitelný rozvoj“, ale jen „udržitelný rozvoj“. Je tak zastáván názor, že pojem „udržitelný rozvoj“ je v podmínkách ČR srozumitelnější. Sousední „trvale udržitelný“ vyvolává totiž u řady lidí pocit slovní duplicity, nelogičnosti nebo nereálnosti.

Problematicke hodnocení projektů dle jejich přínosu v jednotlivých pilířích udržitelného rozvoje se věnuje kapitola 9.3.

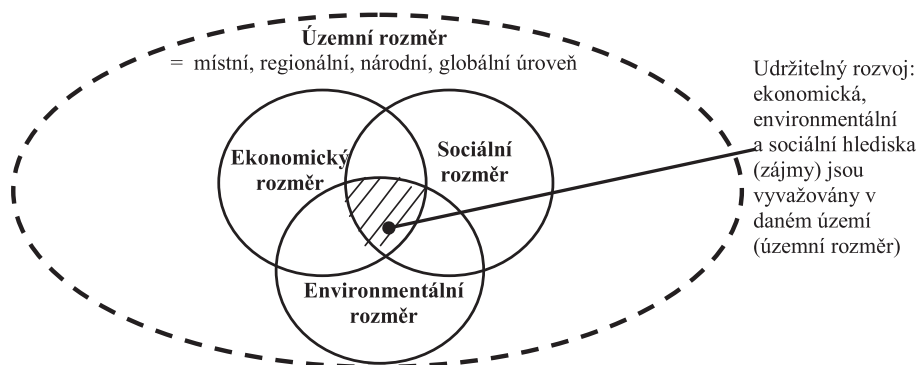
#### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost pojmů, respektive udržitelný rozvoj je pro řadu politiků (často bez znalosti věci) nepřijatelný pojem.

## 1.7 Místní Agenda 21 (MA21)

Prosazování místní Agendy 21 (v angličtině „Local Agenda 21“, česká zkratka „MA21“) je název metody pro dosahování udržitelného rozvoje na místní (obecní, regionální, krajské) úrovni. V ČR realizuje metodiku místní Agendy 21 řada obcí, mikroregionů, místních akčních skupin a krajů za podpory Národní sítě Zdravých měst ČR. Jedná se o systematický postup k uplatňování zásad udržitelného rozvoje ve veřejné správě na místní úrovni, který byl definován v mezinárodním dokumentu „Agenda 21“ na Světovém summitu OSN (Rio de Janeiro, 1992). Obcím a regionům zde bylo doporučeno, aby strategicky postupovaly k udržitelnosti a snažily se o co nejaktivnější zapojení svých obyvatel do procesů rozvoje. K pilířům udržitelného rozvoje patří (jsou zobrazeny na následujícím obrázku): (1) ekonomický rozměr (na místní úrovni zahrnuje mimo jiné místní zaměstnanost a zdravé finanční řízení ze strany samosprávy), (2) sociální rozměr a (3) environmentální rozměr (včetně planetárních životodárných systémů), přičemž cílem je vyváženost všech tří pilířů v dlouhodobém rozvoji jako základu pro kvalitu života obyvatel.

Obr. 1.5 Udržitelný rozvoj: rovnováha ekonomických, sociálních a environmentálních hledisek v daném území



Pramen: autor s využitím Ochrana, Půček 2012 s. 108, Půček, Koppitz 2012, s.20

Rozvoj se vždy týká konkrétního území (světa, státu, kraje, obce atd.). Proto se v poslední době mluví o místním, regionálním nebo územním rozměru udržitelného rozvoje – v rámci MA21 jsou tedy řešeny místní záležitosti (včetně záležitostí finančních), ovšem v regionálních, národních a globálních souvislostech. Pro lepší porozumění, co je MA21, je nutné stanovit směry a aspekty změn. Podle Moldana (2001, kap. 9) lze při prosazování změn na místní úrovni



považovat za zásadní prosadit řešení ve třech směrech: (1) změnu chování jednotlivce (tedy každého z nás), (2) změnu systému řízení veřejných institucí, zejména municipalit (na tuto oblast se zaměřuje také tato publikace z hlediska finančního řízení) a (3) harmonizaci rozvoje v dynamických vztazích z ekonomického, sociálního a environmentálního hlediska. Ve všech těchto oblastech hrají obce a regiony velmi významnou roli. Směry změn (neboli také možné bariéry) jsou popsány v následující tabulce.

Tab. 1.6 Směry změn (bariery), které podporuje metoda „místní Agenda 21“

Č.	Směr změn (bariéra)	Vysvětlení
1	změna chování jednotlivce	Především se doporučuje přednostně se zaměřit na jednotlivé lidi a na jejich životní styl. Zdůrazňuje se uvědomělá skromnost, opuštění konzumního způsobu, prohloubení duchovních aspektů lidského života, potlačení vypjatého individualismu projevujícího se snahou neomezovat žádnou z materiálních či jiných lidských potřeb.
2	změna systému řízení	Druhý směr se zaměřuje především na změnu institucí. Současný systém demokratického uspořádání a volného trhu nemá účinné mechanismy, kterými by byly účinně chráněny zájmy a potřeby planetárních životodárných systémů. ....
3	harmonizace rozvoje z ekonomického, environmentálního a sociálního hlediska	Třetí směr zdůrazňuje potřebu harmonizace rozvoje ve třech základních dimenzích: v ekonomickém (na místní úrovni zahrnuje též místní zaměstnanost a zdravé finanční řízení), sociálním (včetně institucionálního) a environmentálním. Týká se jak jednotlivců, tak organizací i celé společnosti.

Pramen: *upraveno dle Půček, Koppitz 2012, s.177*

MA21 je v ČR oficiální **metodou** pro zvyšování kvality veřejné správy<sup>36</sup>. Základní prvky aplikace metody MA21 jsou: odborně sledovaný udržitelný rozvoj, kterého je dosahováno kvalitním strategickým řízením, za aktivního zapojení veřejnosti. Většina pokročilých realizátorů metody MA21 je sdružena v asociaci Národní síť Zdravých měst ČR (NSZM)<sup>37</sup>, která rozvíjí rozsáhlou Metodiku NSZM pro realizaci MA21 na základě mezinárodních doporučení a zkušeností samospráv. Na následujícím obrázku jsou zobrazeny vazby procesů strategického řízení (vpravo) a komunitního plánování (vlevo) dle Metodiky NSZM. Podněty z komunitního plánování (tedy vzniklé na základě správné komunikace s veřejností a partnery) se promítají do strategického plánu a řízení. To vše probíhá pomocí „zastřešení“ ze strany politického vedení a za realizační činnosti úřadu. Pokrok se hodnotí pomocí sledování a měření podmínek a vlivů dlouhodobé kvality života, resp. expertním posuzováním udržitelného rozvoje v místě.

36 V roce 2005 vznikla pro transparentní hodnocení postupu municipalit sada **Kritérií MA21** – konkrétních ukazatelů a měřítek, které umožňují měřit a porovnávat kvalitu realizovaných procesů v rámci MA21 ([www.MA21.cz](http://www.MA21.cz)). Města, obce a regiony svoji kvalitu dokládají v rámci **Databáze MA21**, veřejně přístupné na uvedených webových stránkách. Na národní úrovni se otázkami MA21 zabývá Rada vlády pro udržitelný rozvoj, zejména její speciální Pracovní skupina (v gesci MZP). Na základě úspěšné realizace metody MA21 mohou být municipality oceněny Cenou Ministerstva vnitra za kvalitu v územní veřejné správě.

37 Jedná se o asociaci s mezinárodní certifikací OSN-WHO, která vznikla již v roce 1994. Zdravých měst, obcí a regionů je v ČR aktuálně 119 (stav k 10. 10. 2014) a přímý dopad jejich působení je na cca 57 % populace ČR. Efektivním nástrojem pro postup při realizaci místní Agendy 21 je souhrn návodů a zkušeností v Metodice NSZM (viz [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)), která má podobu elektronické know-how báze. Pro strategické řízení využívají města, obce a regiony v rámci asociace Národní síť Zdravých měst ČR speciální informační systém DataPlán NSZM. Od r. 2012 je DataPlán základem pro celostátní „Databázi strategií“ v gesci MMR – popis je uveden v dalších kapitolách. Součástí postupu NSZM je také sdílení zkušeností a vzdělávání k realizaci místní Agendy 21 za využití databáze DobráPraxe.cz ([www.DobraPraxe.cz](http://www.DobraPraxe.cz)) (viz obrázek) a zejména celostátních i regionálních akcí pro široký okruh zájemců.

Obr. 1.6 Systém místní Agendy 21 dle Metodiky Národní sítě Zdravých měst ČR



© NSZM ČR

Pramen: [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)

Metodika, kterou uplatňují obce zapojené do sítě Zdravých měst, je ucelený systém jednotlivých kroků. Jednou z jeho zásadních částí je i zapojování veřejnosti do tvorby projektů a získávání zpětné vazby vůči vedení města. Tento princip částečně naplňuje tzv. participativní rozpočtování (více informací viz <http://www.participativnirozpocet.cz/>). Dle principů participativního rozpočtování je část rozpočtu (obvykle malá) vyčleněna k rozhodování na základě priorit veřejnosti. Členové Národní sítě Zdravých měst ČR však pracují se dvěma přístupy, které lze považovat za komplexnější: (a) Metodika 10P – deset problémů obce (města), které jsou každoročně pomocí Fóra Zdravého města formulovány a na tomto fóru veřejností vybrány (pomocí hlasování a ověřovací ankety či sociologického průzkumu). Na začátku veřejného fóra se vždy hodnotí, jak se obec vypořádala s hlavními problémy z loňského roku, včetně zapojení rozpočtu. Toto je dle názoru autora mnohem účinnější způsob, jak zapojit veřejnost do řešení palčivých problémů obce dle priorit veřejnosti. (b) Některá města (např. Litoměřice, Uherské Hradiště) uplatňují postupy provázanosti rozpočtu a akčního plánu, který je tvořen za účasti veřejnosti – podrobněji viz *kap. 2.2* a vzor harmonogramu 3.1.

#### Příklady chyb a problémů:

- Neschopnost vysvětlit, co je místní Agenda 21.
- Neznalost postupů, metodik pro udržitelný rozvoj za účasti veřejnosti.

# Fáze strategického řízení města, obce, kraje

# 2.

## 2.1 Přehled zásad zdravého finančního řízení

Jak již bylo řečeno v úvodu publikace, řada ekonomů pojem „zdravé“ finance a „udržitelné“ finance považují za synonymum. V rámci této publikace používáme pojem zdravé finance. Je-li v textu použit termín „udržitelné“ finanční řízení, je zde myšleno finanční řízení, při kterém jsou respektovány zásady udržitelného rozvoje. Tato kapitola se věnuje zásadám zdravého finančního řízení. Při naplňování těchto zásad je nezbytné vždy vycházet z místních možností a podmínek. Pojem zdravé finanční řízení tak vymezujeme pomocí následujících zásad. Pokud jsou tyto zásady naplňovány, pak lze hovořit o zdravém finančním řízení obcí nebo krajů. K těmto zásadám zdravého finančního řízení patří (Ochrana, Půček 2012, s. 129–130, upraveno):

(1) **Zadlužování** obce či kraje nesmí být na úkor budoucnosti. Jinými slovy jde o zodpovědné financování – pokud si již samospráva bere úvěr, mělo by to být například na návratné (například zateplování škol) či nezbytné investice (v posledních letech velmi často na dofinancování smysluplných projektů financovaných ze strukturálních fondů). Ke sledování zadluženosti se používá například ukazatele dluhové služby<sup>38</sup>. Za transparentní přístup k zadlužování je považován postup, kdy zastupitelstvo předem schválí svým usnesením pravidla pro zadlužování a dodržuje je (jako příklad lze uvést město Chrudim). Vedení obce by též mělo provést optimalizaci dluhu z hlediska úspor úroků. Problematice zadlužování se více věnuje *kapitola 4.2*.

(2) **Index provozních úspor** musí být každoročně minimálně 10 %<sup>39</sup>. Ideální hodnota se nachází v intervalu 20–25 %. Index se vypočítá jako podíl provozního přebytku<sup>40</sup> (rozdíl běžných příjmů a běžných výdajů) a běžných příjmů. U samospráv, u kterých nejsou kryty běžné výdaje běžnými příjmy, lze v krátkém čase očekávat významné problémy. Aby index provozních úspor dosahoval optimálních hodnot, je nezbytné usilovat a jít příkladem v dosahování efektivních úspor (racionální úspory jsou popsány v *kapitole 6.2*) a usilovat o odstraňování všech druhů plýtvání (více viz *kapitola 6*). Přitom je nezbytné rozhodovat na základě faktů (potřebných analýz, řešit spíše příčiny než jen důsledky), znalosti souvislostí a místních podmínek.

38 Jde o podíl dluhové služby (je tvořena součtem splátek úroků a splátek jistin) a dluhové základny (jde o celkové příjmy obce po konsolidaci). Jeho hodnota by neměla přesáhnout 25 % (tato hranice byla stanovena Ministerstvem financí v roce 2004; nyní platné usnesení o monitoringu obcí již tuto hranici neuvádí – pracuje s celkovou likviditou a druhým ukazatelem je podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům – více viz *kapitola 4.2*).

39 Například město Uherské Hradiště má jako jeden z indikátorů strategického plánu stanoven „Přebytok hospodaření běžného rozpočtu“ (indikátor č. 47).

40 Též se užívá název: saldo provozního rozpočtu.

(3) **Účelnost, efektivnost a hospodárnost jako součást systému řízení.** (Vysvětlení pojmů je uvedeno v kapitole 1.4). Nejde o to, aby byly tyto pojmy formálně zavedeny, ale aby se promítaly do každodenní praxe (například účinný systém vnitřní kontroly, provázanost na oběh účetních dokladů, manažerské účetnictví<sup>41</sup>, cílové rozpočtování, „stíhlý“ systém směrnic a postupů, finanční reporting atd.).

(4) **Minimalizace rizik bez omezení příležitostí.** Usilovat o minimalizaci rizik tak, aby současně snaha o minimalizaci rizik nebyla v rozporu s využíváním příležitostí, partnerství a synergie. Problematice rizik se věnuje kapitola 7.2, problematice partnerství a synergie kapitola 9.2.

(5) **Rozpočet a strategický plán jsou propojeny.** Zajistit propojení rozpočtu (rozpočtového výhledu) a strategického plánu (plánu rozvoje obce nebo kraje). Pokud strategický plán není propojen s rozpočtem, je strategický plán jen „souborem nereálných přání“ (podrobněji viz v kapitole 2.2). Navíc je nezbytné, aby strategický plán jasně definoval měřitelné cíle a byl propojen s vnitřním kontrolním systémem (váže se na posuzování účelnosti – vyjasnění pojmu účelnost viz kapitola 1.4; další objasnění je též v kapitole 9.1).

(6) **Rovnováha mezi rozsahem (a kvalitou) poskytovaných služeb a příjmy rozpočtu.** Ve své podstatě jde o klasickou účetní zásadu “má dáti – dal”. Usilovat o rovnováhu mezi tím, co obec občanům a zákazníkům veřejných služeb poskytuje (je tvořeno výdajovou stránkou rozpočtu) a mezi tím, co od občanů a daňových poplatníků dostává (příjmová stránka rozpočtu). Jinak řečeno: Pro obec (kraj) usilovat o rovnováhu mezi (a) tím, co obec (kraj) občanům a zákazníkům veřejných služeb poskytuje a mezi tím (b) co od občanů a daňových poplatníků dostává, (c) současně usilovat o to, aby tato rovnováha byla vnímána ze strany daňových poplatníků a občanů jako spravedlivá.

(7) **Usilovat o zvýšení místní a regionální soběstačnosti.** Soběstačnost<sup>42</sup> má více podob. V prvé řadě jde o zvyšování ekonomické soběstačnosti – čili usilovat o to, aby nedaňové příjmy obce (kraje) se zvyšovaly a tím se zvyšovala také soběstačnost. Tento princip je třeba přenést na všechny založené a zřízené organizace. Dalším aspektem soběstačnosti je energetická soběstačnost (energetickým úsporám na příkladu města Litoměřice se věnujeme v kapitole 6.3). Když pomíneme odbornou diskusi, do jaké míry je energetická soběstačnost možná, všichni odborníci se shodují, že její zvyšování na úrovni regionů i obcí bude do budoucna významným cílem. Soběstačnost má také vazbu na odpovědné nakupování (podpora místních výrobců, potravin, služeb), podporu místní zaměstnanosti a využívání místních podmínek.

41 Například město Vsetín s manažerským účetnictvím pracuje –

viz <http://www.dobrapraxe.cz/cz/tema/strategicke-rizeni/vsetin-vyuziti-manažerskeho-ucetni-vi-business-intelligence-v-podminkach-mu>

42 Půček, Ochrana 2009, s.73: Soběstačné regiony jsou schopny zabezpečit klíčové potřeby regionu. Plytvání 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 plytvající regiony toho nejsou schopny. Věříme, že se většina evropských regionů bude schopna změnit v dohledné době z plytvajících na soběstačné regiony. Kohezní politika, řádná správa a promyšlený rozvoj území mohou k tomu významně přispět.

Následující tabulka rekapituluje sedm hlavních zásad zdravého finančního řízení pro obce a regiony.

Tab. 2.1 Zásady zdravého finančního řízení samospráv

Č.	Název	Komentář
1	Zadlužování nesmí být na úkor budoucnosti	Zajistit odpovědné financování – nežít na úkor budoucnosti. Obec či kraj by měly pracovat se schodkovým rozpočtem jen v nezbytných případech. Úvěr by měl být využíván zejména na investice (v ideálním případě návratné nebo ke kofinancování projektů financování ze zdrojů EU).
2	Index provozních úspor minimálně 10%	Index se vypočítá jako podíl provozního přebytku (rozdíl běžných příjmů a běžných výdajů) a běžných příjmů. Výše tohoto ukazatele by neměla klesnout pod 10 %. Ideální hodnota se nachází v intervalu 20–25 %. K tomu je nezbytné každodenně usilovat a jít příkladem v dosahování efektivních úspor a odstraňování všech druhů plýtvání.
3	Účelnost, efektivnost a hospodárnost jako součást systému řízení	Vytvořit systém řízení podporující účelnost, efektivnost a hospodárnost. Přitom formálně tento systém mají zavedené všechny instituce a organizace veřejného sektoru. V praxi je většina z nich částečně či plně nefunkční.
4	Minimalizace rizik bez omezení příležitostí	Usilovat o minimalizaci rizik tak, aby současně snaha o minimalizaci rizik nebyla v rozporu s využíváním příležitostí, partnerství a synergie.
5	Rozpočet a strategický plán jsou propojeny	Zajistit propojení rozpočtu (rozpočtového výhledu) a strategického plánu. Propojení je myšleno zejména tak, že pracují se stejnými daty a vznikají souběžně (například akční plán k strategickému plánu je zpracováván a schvalován souběžně s rozpočtem).
6	Rovnováha mezi rozsahem (a kvalitou) služeb a příjmy rozpočtu	Pro obec (kraj) usilovat o rovnováhu mezi (a) tím, co obec (kraj) občanům a zákazníkům veřejných služeb poskytuje a mezi (b) co od občanů a daňových poplatníků dostává, (c) současně usilovat o to, aby tato rovnováha byla vnímána ze strany daňových poplatníků a občanů jako spravedlivá. Ve své podstatě jde o klasickou účetní zásadu „má dáti-dal“.
7	Usilovat o zvyšování místní a regionální soběstačnosti	V prvé řadě jde o zvyšování ekonomické soběstačnosti – čili usilovat o to, aby nedaňové příjmy obce (kraje) se zvyšovaly; důležité je přenést tento princip na založené a zřízené organizace. Dalším aspektem soběstačnosti je energetická soběstačnost.

Pramen: upraveno dle Půček, Koppitz 2012, s.177

### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost zásad zdravého finančního řízení. Opačnou chybou je stav, kdy vše je řízeno jen finančním hlediskem (to však může být nezbytné u obcí ve finanční krizi).
- Běžné výdaje jsou vyšší než běžné příjmy (velký problém), případně index provozních úspor není na úrovni alespoň 10 %.
- Za úspory jsou vydávány všechny „škrty“ investic, oprav atd. – pokud by připravovaná investice byla neúčelná, pak se jedná o úsporu; pokud však jde jen o přesunutí opravy do dalšího roku, jde spíše o přesun výdajů do dalších let.
- Neexistence hodnocení účelnosti, hospodárnosti, efektivnosti.
- Nejsou stanovena pravidla pro zadlužování, úvěry se používají na financování neúčelných investic či aktivit.
- Rozpočtování a strategické plánování nejsou propojené procesy.

## 2.2 Zdravé finanční řízení: propojení rozpočtu se strategickým řízením

### Možnosti propojení

Ostatním zásadám strategického řízení se věnují jednotlivé kapitoly této publikace. Propojení rozpočtu se strategickým plánem se věnuje tato kapitola. Jak již bylo řečeno, rozpočet a (nebo) rozpočtový výhled musí být propojen na strategické řízení, a to alespoň v oblasti investic. Možností propojení je jistě více, důležité je, aby:

- (1) schválený rozpočet a rozpočtový výhled se promítl do strategického dokumentu (například do akčního plánu ke strategickému plánu); podrobněji je zobrazeno na *obr. 2.1*,
- (2) příprava tvorby rozpočtu (a rozpočtového výhledu) probíhala transparentním způsobem a veřejnost měla možnost předkládat své návrhy (například rozpočet se připravuje ve stejných termínech jako aktualizace akčního plánu, termíny a možnosti připomínkování jsou všem známy – příklad je uveden v *tab. 3.4*),
- (3) strategický plán (případně akční plán ke strategickému plánu) se hodnotil každoročně ve stejných termínech jako závěrečný účet.

### Konkrétní možnosti propojení

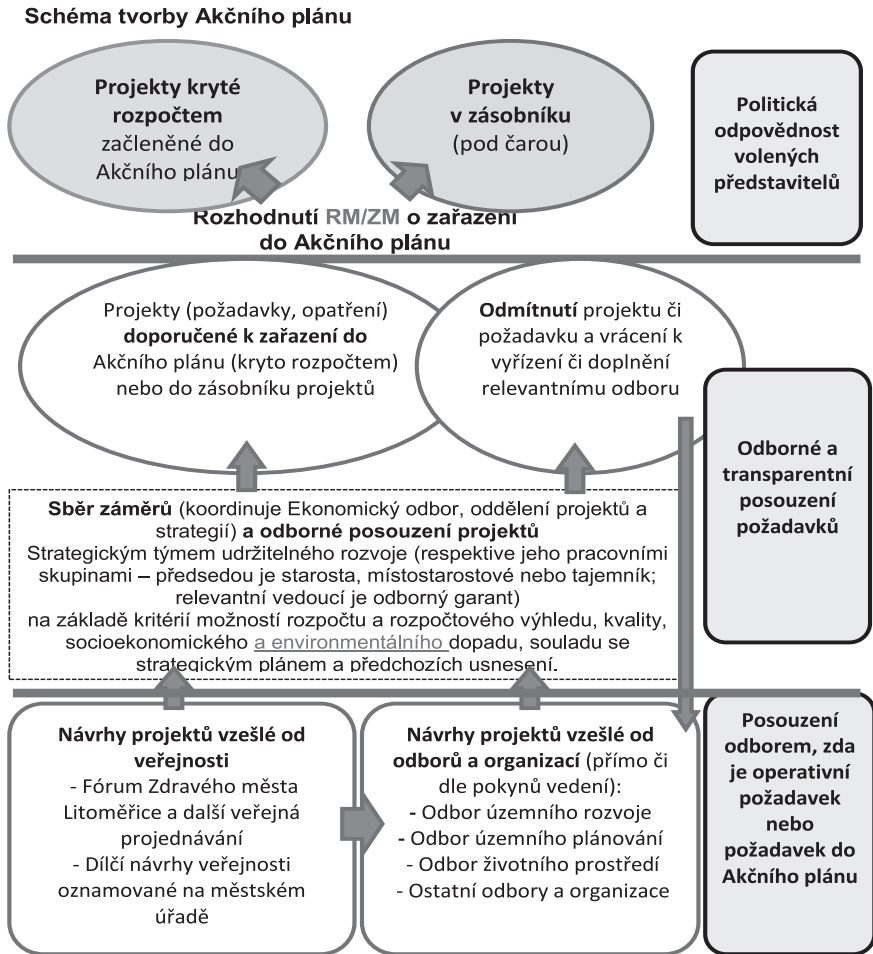
- (1) prostřednictvím akčního plánu ke strategickému plánu, který se každoročně aktualizuje dle rozpočtu a rozpočtového výhledu. Vyhodnocuje se každoročně za minulý rok se závěrečným účtem. Tento způsob používají například Litoměřice, Uherské Hradiště, Ústí nad Labem (členové Národní sítě Zdravých měst ČR).
- (2) finanční rámce strategického plánu jsou aktualizovány každoročně s rozpočtem a rozpočtovým výhledem. V rámci Národní sítě Zdravých měst ČR lze pro tuto provazbu využít info-systém DataPlán NSZM, který efektivně provazuje rozpočtová data s cíli či aktivitami strategického plánu.
- (3) oblasti strategického plánu a jeho cíle odpovídají částečně či plně odvětvovému členění rozpočtu: vazba je přímá prostřednictvím odvětvového členění rozpočtové skladby (případně existuje jednoduchý převodový můstek. Ten stanovuje, které paragrafy se řadí ke kterému cíli). Rozpočtová skladba – viz *kapitola 3.1*.

### Příklad řešení vazby mezi rozpočtem a strategickým plánem pomocí akčního plánu

Jednou z možností je propojení prostřednictvím akčního plánu, který je souborem opatření a projektů ke strategickému plánu. Akční plán je současně navázán na rozpočet (je připravován, projednáván a schvalován ve stejných termínech jako rozpočet). Příklad procesu tvorby akčního plánu, který se váže na rozpočet, je zobrazen na následující obrázku a odpovídá postupu ve městě Litoměřice<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Metodiku lze vyžádat u koordinátora Zdravého města Litoměřice: <http://www.ZdravaMesta.cz/litomerice>.

Obr. 2.1 Příklad procesu přípravy akčního plánu ve vazbě na rozpočet



Pramen: autor dle Metodiky k akčnímu plánu města Litoměřice

Proces tvorby akčního plánu prostupuje celým kalendářním rokem a má tři hlavní kroky: **Prvním krokem** je získání podnětů na realizaci projektů – a to jak z řad široké veřejnosti, tak ze strany jednotlivých odborů městského úřadu. V tomto kroku jde také o vyhodnocení, zda se jedná o požadavek do akčního plánu. **Druhým krokem** je sumarizace projektových záměrů a jejich transparentní posouzení Strategickým týmem udržitelného rozvoje (jeho pracovními skupinami)<sup>44</sup>. Posouzení bude provedeno (mimo jiné) na základě Metodiky multikriteriálního hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu. Na základě odborného hodnocení budou některé projekty odmítnuty (vráceny jednotlivým zodpovědným odborům) a některé doporučeny k zařazení do akčního plánu. **Třetím (stěžejním) krokem** je politické rozhodnutí (tj. rozhodnu-

<sup>44</sup> Takto je v souladu se schválenou metodikou v Litoměřicích nazývána pracovní skupina, která se projednáváním plánu a hodnocením projektů zabývá.

zí rady a zastupitelstva) o projektech doporučených Strategickým týmem udržitelného rozvoje. Na základě politického rozhodnutí budou vybrány projekty, které budou zařazeny do akčního plánu (a v dalším roce tak budou realizovány). Zbylé projekty budou zařazeny do zásobníku a realizovány v případě uvolnění dodatečných finančních prostředků (neplánované příjmy, dotace apod.). Dle názoru autora této publikace zde popsany postup odpovídá postupům „participativního rozpočtování“ – část rozpočtu je rozdělována za účasti a dle preferencí veřejnosti.

Tab. 2.2 Akční plán - souhrnný přehled pilíře, cíle strategického plánu

Pilíře	Orientační náklady v tis. Kč						Počet projektů	
	2012	2013	2014	2015	Celkem	Externí zdroje	Akční plán	Zásobník
1. Ekonomický potenciál a atraktivita města	15 950	39 750	23 950	54 950	134 600	110 630	4	5
2. Soudržná společnost	31 970	15 106	17 330	3 670	68 076	38 617	24	59
3. Životní prostředí, urbanismus	109 654	36 139	18 291	4 751	168 826	105 376	26	47
4. Partnerství a efektivní samospráva	194 938	106 044	2 640	2 040	311 070	257 255	14	6
<b>Celkem</b>	<b>352 512</b>	<b>197 040</b>	<b>62 211</b>	<b>65 411</b>	<b>682 572</b>	<b>511 878</b>	<b>68</b>	<b>117</b>
Cíle	Orientační náklady v tis.						Počet projektů	
	2012	2013	2014	2015	Celkem	Externí zdroje	Akční plán	Zásobník
1.1. Zlepšit podmínky pro rozvoj MSP a zaměstnanosti			2 000	3 000	5 000	5 000	1	2
1.2. Zvýšit atraktivitu a návštěvnost města	15 950	39 750	21 950	51 950	129 600	105 630	3	3
atd. atd.								

Pramen: autor dle UHERSKÉ HRADIŠTĚ a MEPCO

### Příklad akčního plánu

S ohledem na skutečnost, že nebyl vymezen pojem „akční plán“, bude vysvětlen pomocí konkrétního příkladu – tentokrát z města Uherské Hradiště. V následující tabulce je příklad sumární tabulky akčního plánu – u každého pilíře a cíle strategického plánu jsou uvedeny celkové částky. Jsou tam také sumarizovány externí zdroje a počty projektů zařazené a nezařazené do akčního plánu (nezařazené nemají v rozpočtovém výhledu kryté financování a jsou proto v „zásobníku“).

Rozpracování sumárního přehledu je v následující tabulce, která je příkladem jednotlivých sloupců akčního plánu. Plán obsahuje řadu informací – kód (přiřazuje opatření či projekt ke konkrétnímu cíli), název opatření, socioekonomický a environmentální přínos (přínos k místní udržitelnosti – příklad hodnocení je v kapitole 9.3), orientační náklady, externí zdroje, dotační titul, způsob ukončení projektu (výstup), termíny zahájení a ukončení, odpovědnost a stupeň rozpracovanosti. Řádky představují jednotlivé projekty, které se váží k cílům.



Tab. 2.3 Příklad tabulky akčního plánu – opatření a projekty ke konkrétnímu cíli

Kód SP	Název opatření/ projektu	Socio-ekonomický přínos	Orientační náklady v projektu (v tis.) Kč						Zákon-čení /výstup	Termín zahájení	Termín ukončení	Odpověd-nost	Stupeň rozpraco-vanosti	
			2012	2013	2014	2015	Celkem	Externí zdroje						Dotacíní titul
1.1.2	...	1	-	-	2000	3000	5000	5000	OPLZZ	Závěr zpráva	IX/2013	XII/2015	APR	Projekt v přípravě
1.2.2	....	1	1950	1950	1950	1950	7800	-	-	Kolau-dace	VI/2011	XII/2015	APR	Projekt. příprava
atd.														

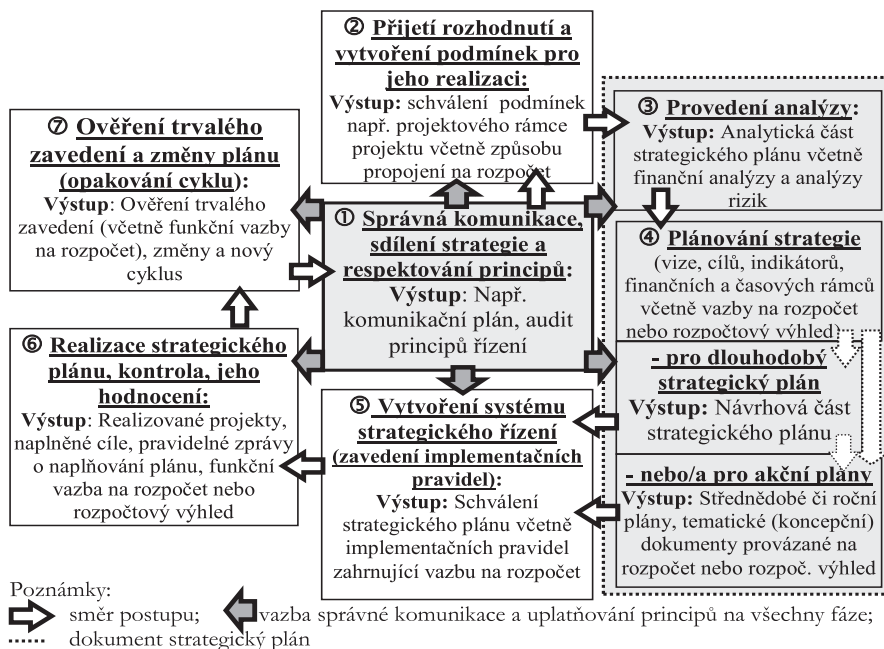
Pramen: autor dle UHERSKÉ HRADIŠTĚ a MEPCO

Všechny projekty a aktivity zařazené do plánu by měly být hodnoceny z hlediska jejich socio-ekonomického a environmentálního přínosu (viz kapitola 9.3) a samozřejmě také z hlediska účelnosti (a následně také efektivnosti a hospodárnosti).

### Zobrazení fází strategického řízení – obec, kraj

Strategické řízení je možné zobrazit procesním modelem. Model je založen na jednotlivých fázích. Pojem „fáze“ označuje určitý časový krok, v jehož rámci jsou uskutečněny určité (v jednotlivých rámečcích blíže uvedené) činnosti. Jednotlivé fáze modelu jsou následující: (1) Správná komunikace, sdílení strategie a respektování principů strategického řízení. (2) Přijetí rozhodnutí o uplatnění strategického řízení a vytvoření podmínek pro jeho realizaci. (3) Provedení analýzy (analytická část plánu – včetně finančních analýz). (4) Plánování strategie – návrhové části plánu (vize, cílů, indikátorů, finančních a časových rámců, odpovědností), a to jak pro dlouhodobý plán, tak pro akční plány. (5) Vytvoření systému strategického řízení (zavedení implementačních pravidel – včetně vazby na rozpočet a rozpočtový výhled). (6) Realizace strategického plánu, kontrola, jeho hodnocení. (7) Ověření trvalého zavedení (projektů, investic, aktivit atd.) a změny plánu. Podrobněji je model popsán v publikaci Půček – Koppitz: „Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony“, která je na stránkách Národní sítě Zdravých měst ČR ([www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)).

Obr. 2.2 Fáze strategického řízení pro obce a kraje včetně vazby na rozpočet



Pramen: upraveno dle Půček, Koppitz 2012, s. 51

Je samozřejmě možné (a s ohledem na zákon o obcích korektní), že se některá obec rozhodne z různých důvodů (např. „rozhádanost“ vedení obce či zastupitelstva, slabá koalice atd.) neuplatňovat komplexní přístup strategického řízení v uvedených sedmi fázích. Zúží jej například na fázi 2 + 3 + 4, tedy na sestavení strategického plánu (programu rozvoje obce). V každém případě je však nezbytné najít vhodné propojení informací z rozpočtu (rozpočtového výhledu) a strategického plánu.

Kromě vazby strategický plán – rozpočet (a rozpočtový výhled) je důležité vyřešení vazby na komunitní plánování (zejména z hlediska sběru podnětů od občanů, zapojení veřejnosti do rozhodování atd.). Na následujícím obrázku je dle Metodiky Národní sítě Zdravých měst ČR zviditelněna vazba mezi (a) komunitním plánováním<sup>45</sup> (potřebami rozvoje na základě každoročně zjišťované poptávky veřejnosti<sup>46</sup> – jde o levou část obrázku) a (b) strategickým řízením a plánováním (v podobě ročních či dvouletých akčních plánů nebo střednědobých čtyřletých plánů na jedno volební období nebo případně dlouhodobých plánů – pravá část následujícího obrázku) a dále vazba mezi strategickým řízením a (c) rozpočtem (rozpočtovým výhledem) obce – střed obrázku.

<sup>45</sup> Komunitní plán rozvoje (komplexní, pro všechny oblasti života, nejen např. pro oblast sociálních služeb) je důležitým podkladem strategického plánování a řízení. Ve Zdravých městech, obcích a regionech představuje komunitní plán standardní součást procesu řízení rozvoje. Vazby mezi komunitním, strategickým plánem a dalšími koncepcemi jsou sledovány pomocí internetového databázového informačního systému DataPlán NSZM ([www.DataPlan.info](http://www.DataPlan.info)). Komunitní plán je dokumentem, který vzniká procesem „plánování odspodu“ (jedná se tedy o tzv. bottom-up či „induktivní“ postup). Na jeho přípravě a každoroční aktualizaci spolupracuje místní veřejnost za účasti odborníků a politiků. Každoročně probíhají veřejná Fóra Zdravého města, obce, regionu, kde jsou souhrnně projednávány veškeré oblasti rozvoje municipality s možností vyjádření široké veřejnosti. Je doporučeno, aby vytvořený komunitní plán byl ověřen prostřednictvím anket nebo nejlépe sociologických průzkumů – tento krok zamezí zpochybnění výstupů komunitního plánu ([www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)).

<sup>46</sup> Viz například Metodika Národní sítě Zdravých měst ČR – „10P“, která je dostupná na <http://metodika.ZdravaMesta.cz/cz/metodicky-list/forum-zdraveho-mesta-verejne-projednani>.

Obr. 2.3 Vazba mezi komunitním plánováním, strategickým řízením a rozpočtem



Pramen: Metodika Národní sítě Zdravých měst ČR, [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)

Z hlediska hledání možností na zvyšování příjmů obce je důležitá také spolupráce s podnikateli při tvorbě a naplňování strategického plánu (viz například město Kopřivnice).

#### Příklady chyb a problémů:

- Se strategickým plánem se nijak nepracuje („šuplíkový dokument“), nejsou v něm nastaveny měřitelné cíle, není možné posuzovat účelnost v rámci vnitřního kontrolního systému.
- Rozpočtování a strategické plánování nejsou propojené procesy, strategický plán je souborem námětů bez vazby na finanční možnosti.
- Strategický plán není při svém vzniku či aktualizacích opřen o potřebné analýzy. Pro celkový přehled o slabých stránkách rozvoje území je využívána Metodika hodnocení udržitelného rozvoje, která je k dispozici na webu: <http://mistniAgenda21.cz/metodikaUR>.

---

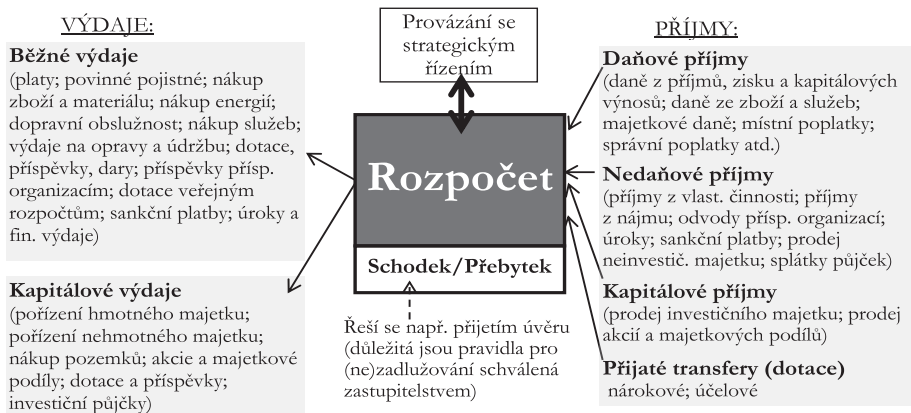
# Rozpočet a účinné metody rozpočtování

# 3.

## 3.1. Základní informace k rozpočtu

Pokud má zastupitel obce či kraje správně rozhodovat o výdajích a příjmech, měl by dobře znát strukturu rozpočtu. Následující obrázek zjednodušeně zobrazuje rozpočet. Případné úspory je možné dosahovat jak v běžných (provozních) výdajích, tak v kapitálových výdajích. Přičemž je nutné znát potřebné souvislosti a zejména místní podmínky.

Obr. 3.1 Zjednodušené zobrazení rozpočtu obce



Pramen: autor dle Půček, Matochová 2007, s.16

Obsah rozpočtu tvoří příjmy (podrobně se příjmům věnuje kapitola 5), výdaje (podrobněji kapitola 6) a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není uvedeno, že probíhají mimo rozpočet. Mimo rozpočet se uskutečňují následující peněžní operace, které se týkají (1) cizích prostředků, (2) sdružených prostředků. Podnikatelská činnost obce se sleduje mimo rozpočtové příjmy a výdaje. Jejich výsledek se promítne do rozpočtu a je součástí závěrečného účtu obce.

Obec též může zřizovat **peněžní fondy obce** (1) pro konkrétní účely anebo (2) bez účelového určení. Můžeme je členit na (1) trvalé a (2) dočasné. Zřizování fondů je vyhrazeno zastupitelstvu obce<sup>47</sup>. Zdrojem peněžních fondů obce mohou být zejména: (1) přebytky hospodaření z minulých let, (2) příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce, (3) převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů.

<sup>47</sup> podle § 84 odst. 2 písm. c) obecního zřízení

**Základní pojmy ve vztahu k rozpočtu** v dostatečném rozsahu uvádí následující tabulka. Záměrně byl použit vzor z praxe – z rozpočtového výhledu města Znojma. Rozpočtový výhled města Znojma je velmi zdařilý dokument, který lze vnímat jako využitelný vzor<sup>48</sup>.

Tab. 3.1 Základní pojmy ve vztahu k rozpočtu či rozpočtovému výhledu obce

Č.	Pojem	Vysvětlení pojmu
1	Běžné příjmy	Daňové příjmy, nedaňové příjmy a provozní dotace (transfery)
2	Kapitálové příjmy	Prodej pozemků, ostatních nemovitostí, akcií a majetkových práv
3	Kapitálové příjmy celkem	Obsahují kapitálové příjmy a investiční dotace (transfery)
4	Provozní přebytek (saldo provozního rozpočtu)	Rozdíl běžných příjmů a běžných výdajů. Výše provozního přebytku by měla vždy nabývat kladných hodnot a neměla by v čase klesat.
5	Rozdíl provozního přebytku a splátek jistin	Rozdíl provozního salda a splátek krátkodobých i dlouhodobých úvěrů. Také výše tohoto ukazatele by měla být vždy kladná
6	Saldo bez financování	Rozdíl celkových příjmů a výdajů
7	Saldo úplné (saldo rozpočtu)	Celkové příjmy a přijaté úvěry minus celkové výdaje a uhrazené splátky úvěru
8	Dluhová základna	Celkové příjmy po konsolidaci
9	Dluhová služba	Součet splátek úroků a splátek jistin
10	Ukazatel dluhové služby	Podíl dluhové služby a dluhové základny. Jeho hodnota by neměla přesáhnout 25 %
11	Index provozních úspor	Podíl provozního přebytku a běžných příjmů. Výše tohoto ukazatele by neměla klesnout pod 10 %. Ideální hodnota se nachází v intervalu 20 – 25 %

Pramen: autor s využitím Rozpočtového výhledu města Znojma na roky 2015–2019

Rozpočet obce může být sestaven jako (1) vyrovnaný, nebo (2) přebytkový (některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech, nebo jsou určeny ke splacení jistiny úvěrů z předchozích let), nebo (3) schodkový – ale jen v případě, že schodek bude možné uhradit: (a) finančními prostředky z minulých let, nebo (b) smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů obce (dále jen „návratné zdroje“).

Na rozpočet můžeme pohlížet třemi pohledy: (1) Rozpočet jako bilance příjmů a výdajů; (2) Rozpočet jako finanční plán; (3) Rozpočet jako nástroj na prosazování cílů. To popisuje následující tabulka.

<sup>48</sup> K datu zpracování publikace byl dostupný na: [http://www.znojmocity.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=19341&id\\_dokumenty=41034](http://www.znojmocity.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=19341&id_dokumenty=41034)

Tab. 3.2 Tři pohledy na rozpočet obce/kraje

Č.	Název	Komentář
První pohled	Rozpočet jako: <b>bilance příjmů a výdajů</b>	První pohled vnímá rozpočet jako bilanci příjmů a výdajů za rozpočtové období (jímž je v ČR kalendářní rok). Bilance podává informaci o vyrovnanosti, případně nevyrovnanosti hospodaření. Pokud je hodnota příjmů rovna hodnotě výdajů, jedná se o rozpočet vyrovnaný. Většinou si nejsou příjmy a výdaje rovny. Pokud příjmy přesáhnou výdaje, jedná se o přebytek; v opačném případě o schodek (deficit). Pokud je hospodaření schodkové, musí obec/kraj někde získat dodatečné finanční prostředky. Může buď použít rezervu z minulých let, nebo si půjčit (vhodné je, pokud má obec předem schválena pravidla pro (ne)zadlužování a postupuje podle nich).
Druhý pohled	Rozpočet jako: <b>finanční plán</b>	Druhou možností, jak chápat rozpočet, je pohlížet na něj jako na finanční plán. Jeho cílem je tak sladění příjmových možností obce/kraje s výdajovými aktivitami. Stejně jako každý občan jsou i obce/kraje omezeny ve svých výdajích množstvím prostředků, jimiž disponují. Nutnost sestavit rozpočet omezuje představitele místních samospráv v jejich aktivitách a nutí je přiřazovat jim priority. Důležitou roli zde též hraje schopnost uvažovat v delším časovém horizontu než je jeden rok, což současná legislativa podporuje svým požadavkem na používání institutů rozpočtového výhledu.
Třetí pohled	Rozpočet jako: <b>nástroj na prosazování cílů</b>	S pojetím rozpočtu jako finančního plánu úzce souvisí i třetí možný pohled - tím je chápání rozpočtu jako nástroje na prosazování cílů obecních či krajských politik. Struktura výdajů rozpočtu totiž v podstatě určuje, jaké aktivity budou nebo nebudou podporovány. To je také důvodem, proč schvalování rozpočtu představuje jedno z nejdiskutovanějších a často i nejvíce kontroverzních hlasování v zastupitelstvech. Rozpočet by z tohoto hlediska měl být úzce provázán se strategickým plánem.

*Pramen: autor dle Pavel, Císařová 2008*

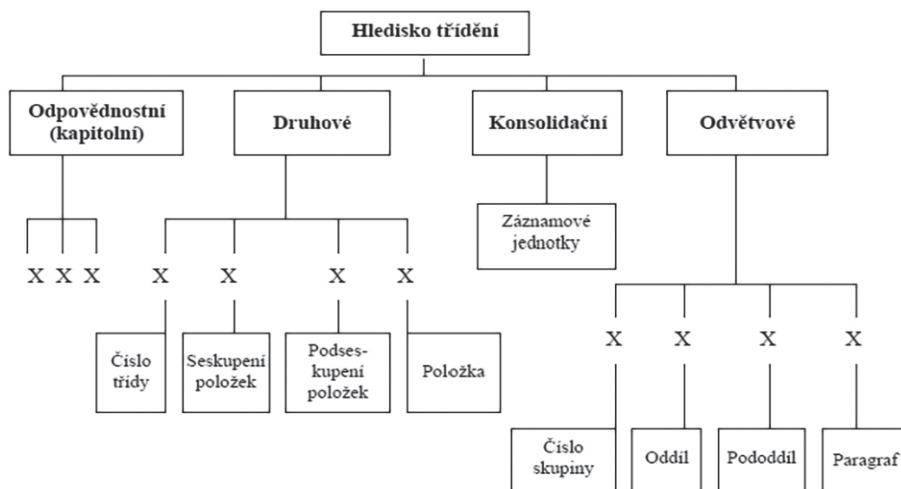
K finančním plánům obce obvykle řadíme (1) rozpočet obce, (2) rozpočtový výhled, (3) rozpočty projektů, (4) finanční rámce u dlouhodobých strategických plánů, (5) ostatní finanční plány (např. navazující na tematické strategické dokumenty obce).

Obec zpracovává též **rozpočtový výhled**. Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem obce sloužícím pro střednědobé finanční plánování. Sestavuje se zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet, na základě: (1) uzavřených smluvních vztahů a (2) přijatých závazků. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích (uvádějí se jejich dopady na hospodaření obce po celou dobu trvání závazku) a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Důležitá je vazba na strategický plán.

### Rozpočtová skladba

Rozpočtová skladba se používá pro klasifikaci peněžních operací (tedy systematické, jednotné a závazné třídění příjmů a výdajů), které jsou obsaženy v rozpočtu. Rozpočtová skladba je stanovena vyhláškou Ministerstva financí (č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů) a je ke stažení (včetně vysvětlujících komentářů, co obsahuje která položka či paragraf) na stránkách Ministerstva financí ČR. Každý zastupitel či zájemce o rozpočet obce by se s ní měl seznámit, aby se v rozpočtu a finančních analýzách lépe orientoval. Rozpočtová skladba je zobrazena na následujícím obrázku.

Obr. 3.2 Zjednodušená rozpočtová skladba



Pramen: Provazníková 2007, s. 104

1. Odpovědnostní členění: Pro obce je toto třídění nepovinné a je v jejich pravomoci ho využít. Třídí se příjmy a výdaje státního rozpočtu, a to podle správců kapitol. Obvykle v tomto členění je rozpočet v zastupitelstvu schvalován.
2. Druhové členění: Třídí se všechny příjmy a výdaje, a to podle příjmových a výdajových druhů (druhem je například plat, opravy, energie atd.). Je pro obce povinné. Druhové členění používá 4 úrovně podrobnosti – nejvyšší jsou třídy (jednomístný kód, tříd je 7), další úrovně jsou seskupení položek (dvoumístný kód), podseskupení položek (třímístný kód) a nejnižší úrovně podrobnosti jsou položky (čtyřmístný kód).
3. Odvětvové členění: Pro obce je povinné. Člení příjmy a výdaje podle odvětví a doplňuje druhové členění tím, že poskytuje informace o účelu, na jaký byl daný výdaj použit, příp. z jaké oblasti byly příjmy realizovány. Využívá 4 úrovně podrobnosti – nejvyšší úrovně jsou skupiny (6 skupin – viz dále), další jsou oddíly, pododdíly a nejnižší úrovně jsou paragrafy. Pomocí odvětvového členění lze určit, zda se výdaj týká například základního školství nebo odpadového hospodářství nebo kultury atd.
4. Konsolidační členění: Smyslem tohoto členění je vyloučit duplicity, tzn. vyloučit převody prostředků uvnitř veřejných rozpočtů, vyloučit peněžní převody mezi fondy a rozpočtem, převody mezi zřizovatelem a organizační složkou a mezi veřejnými rozpočty na různých úrovních. Používá třímístný kód.
5. Ostatní: Podkladové třídění; Prostorové třídění; Doplnkové třídění.



Druhové třídění **dělí peněžní operace** následujícím způsobem:

- a. příjmové operace na třídy: 1. daňové příjmy, 2. nedaňové příjmy, 3. kapitálové příjmy, 4. přijaté transfery,
- b. výdajové operace na třídy: 5. běžné výdaje, 6. kapitálové výdaje,
- c. financování: třída 8.

**K odvětvovému členění:** Rozpočtové skupiny se člení na

1. zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
2. průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
3. služby pro obyvatelstvo (například školství, kultura atd.)
4. sociální věci a politika zaměstnanosti
5. bezpečnost státu a právní ochrana
6. všeobecná veřejná správa a služby (například výdaje na úřad)

### Průkazné účetnictví

Základem efektivního finančního řízení je vedle rozpočtování také spolehlivé, průkazné, včasné a v souladu s platnou legislativou vedené účetnictví obce, kraje či jejich organizací. Účtování veřejných institucí je mnohem složitější a nesnadnější než účtování dle podnikatelské osnovy. Toto řada (zejména začínajících) starostů či primátorů podceňuje. Kvalitní účetní tým je základem řádného hospodaření a rozvoje. Též je třeba vědět, že legislativa definuje postupy rozpočtování, postupy účtování (klíčový je mimo jiné oběh účetních dokladů) a postupy finanční kontroly. Není v tom však zahrnuto manažerské účetnictví – to obec či kraj může, ale nemusí mít. Obec, která je plátcem DPH, musí počítat s vyšší administrativní zátěží spojenou s vykazováním DPH.

#### Příklady chyb a problémů:

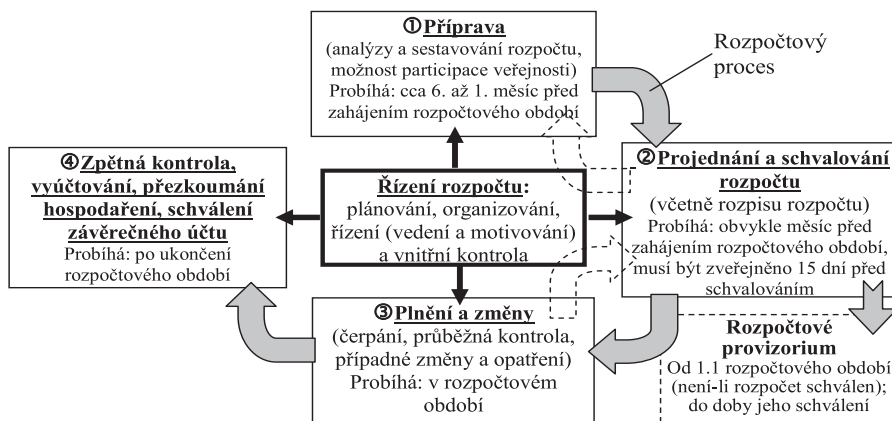
- Neznalost nezbytných informací o rozpočtu.
- Neznalost rozpočtové skladby.
- Nezkušený účetní tým obce (např. způsobený odchodem zkušené hlavní účetní do důchodu).

## 3.2 Rozpočtový proces, příprava a schvalování rozpočtu

Znalost rozpočtového procesu každému umožňuje navrhnout nebo připomínkovat výdaje nebo příjmy obce ve správný okamžik. Transparentnost tvorby rozpočtu zvyšuje (a) zveřejnění postupu a harmonogramu tvorby rozpočtu, (b) definování a zveřejnění postupu sběru a hodnocení podnětů od veřejnosti (příklad viz dále). Běžně se stává, že aktivita, činnost či akce, která vyžaduje výdaje z rozpočtu obce, je navržena v nevhodnou dobu – a přesto, že by s ní jinak byl vysloven souhlas a byla by financována, není to v nevhodnou dobu možné (například určené výdaje jsou v dané položce již vyčerpány).

Rozpočtový proces obce či kraje je zobrazen pomocí následujícího obrázku. Rozpočtový proces má čtyři fáze<sup>49</sup>, tedy (1) příprava rozpočtu (včetně potřebných finančních analýz – více viz kapitola 4, propojení se strategickým řízením a zapojení veřejnosti); (2) projednání a schvalování rozpočtu (v případě neschválení to vede k rozpočtovému provizoriu); (3) plnění rozpočtu (hospodaření podle rozpočtu) a případné změny rozpočtu; (4) zpětná kontrola, vyúčtování, přezkoumání hospodaření (audit)<sup>50</sup>, schválení závěrečného účtu.

Obr. 3.3 Rozpočtový proces



Pramen: autor

V rámci každého roku se (z hlediska rozpočtového procesu) nacházejí tři po sobě jdoucí rozpočty. To zobrazuje následující tabulka:

- loňský: ve fázi zpětné kontroly, vyúčtování, přezkoumání hospodaření a schválení závěrečného účtu,
- letošní: ve fázi plnění (tedy hospodaření podle schváleného rozpočtu) a případných změn (rozpočtových opatření),
- příští: ve fázi přípravy (včetně analýz), projednání a schvalování. V této fázi je velmi důležitá možnost zapojení veřejnosti do tvorby rozpočtu.

49 Podobně rozpočtový proces popisují Pavel, Císařová 2008 jako postup zahrnující následující kroky: (1) sestavování (příprava), (2) projednávání a schvalování rozpočtu, (3) plnění (čerpání), průběžná kontrola a případné změny, (4) zpětná kontrola, vyúčtování, audit a schválení závěrečného účtu.

50 Hodnocení rozpočtu ve smyslu zákona se nazývá **přezkoumání hospodaření**. To je pro obec povinné dle § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. a řídí se zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Tab. 3.3 Rozpočtový proces – loňský, letošní a příští rozpočet

	I. čtvrtletí	II. čtvrtletí	III. čtvrtletí	IV. čtvrtletí
<b>Loňský rozpočet</b>	Fáze kontroly, vyúčtování a přezkoumání hospodaření	Schválení závěrečného účtu	-	-
<b>Letošní rozpočet</b>	Plnění rozpočtu a případné změny	Plnění rozpočtu a případné změny	Plnění rozpočtu a případné změny	Plnění rozpočtu a případné změny
<b>Příští rozpočet</b>	-	-	Příprava rozpočtu včetně analýz	Projednáání a schvalování

Pramen: autor dle Pavel-Císařová 2008

Rozpočet jako takový schvaluje zastupitelstvo. Změny rozpočtu (tak zvaná rozpočtová opatření) schvaluje zastupitelstvo nebo rada (pokud byla k danému typu rozpočtového opatření zmocněna zastupitelstvem).

### Sestavování (příprava) rozpočtu obce – fáze 1 rozpočtového procesu

Každá obec (kraj) připravuje svůj roční rozpočet v návaznosti: (1) na provedené analýzy, situaci a možnosti – podrobněji jsou analýzy popsány v kapitole 4, (2) na svůj rozpočtový výhled (má-li jej schválen) a (3) na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, kterým (a) státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí, (b) rozpočet kraje určuje své vztahy k rozpočtům obcí v kraji.

Samotná příprava rozpočtu záleží na každé obci. Důležitá je při tvorbě rozpočtu transparentnost (harmonogram, postupy a limity jsou známy předem) a rozsah participace veřejnosti. Obvykle rozpočet připravuje úřad (respektive pověřený odbor – obvykle finanční či ekonomický) dle pokynů rady obce (případně starosty obce). Při přípravě je nezbytné provést potřebné finanční analýzy (více viz kapitola 4). Důležité vazby mezi rozpočtem a strategickým plánem (například prostřednictvím akčního plánu) byly popsány v kapitole 2.2, kde je zobrazen vztah mezi rozpočtem, strategickým a komunitním plánováním (viz obr. 2.2) a příklad procesu přípravy akčního plánu ve vazbě na rozpočet (viz obr. 2.1). V řadě obcí ekonomický odbor (dle pokynů rady) na začátku přípravy rozpočtu stanoví limity jednotlivým správcům kapitol rozpočtu (obvykle odborům) – tedy kolik bude prostředků na školství, kulturu, životní prostředí atd. Každý správce rozpočtu (odbor úřadu) tento limit rozepíše do konkrétních položek, a pokud mu limit nedostačuje, snaží se vyjednat vyšší. Rada zastupitelů a zástupců veřejnosti si dostatečně neuvědomují, že právě v této fázi mají největší prostor rozpočet ovlivnit. Pověřený odbor pak rozpočet sestaví jako celek. Obvykle rozpočet před předložením do zastupitelstva projednává finanční výbor zastupitelstva obce<sup>51</sup> (finanční výbor plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce) a rada obce. Pokud se obec podílí na realizaci projektu spolufinancovaného z rozpočtu EU, musí jeho rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování projektu EU.

51 Podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o obcích

Následující tabulka uvádí příklad harmonogramu přípravy a projednání rozpočtu – je vzat příklad z praxe ze směrnice k Rozpočtovému procesu města Uherské Hradiště. Harmonogram zahrnuje tvorbu rozpočtu, rozpočtového výhledu a akčního plánu ke strategickému plánu (propojení rozpočtového procesu a strategického řízení) včetně zapojení veřejnosti. Projednání je součástí následující fáze, ale kvůli přehlednosti byla příprava i projednání ponechána v jedné tabulce.

Tab. 3.4 Příklad harmonogramu přípravy a projednání rozpočtu

Čas	Aktivita v rámci přípravy rozpočtu (rozpočtového výhledu a akčního plánu)
T-8 měsíců (duben)	- Ekonomický odbor (dále jen EKO) předá vedoucím odborů a útvarů příslušné části dosud platného Rozpočtového výhledu s žádostí o jejich aktualizaci, současně stanoví limity pro tvorbu rozpočtů jednotlivých útvarů. - Zahájí sběr podnětů od občanů města na projekty, které mohou být zařazeny do akčního plánu.
T-7 měsíců (květen)	- vedoucí odborů a útvarů provedou tzv. předběžnou kontrolu <sup>52</sup> spočívající v aktualizaci příslušných částí dosud platného Rozpočtového výhledu dle rozhodnutí orgánů města, státu, či na základě jiných objektivních skutečností. Takto aktualizované doklady budou vedoucím podepsány a vráceny na EKO. - EKO předá vedoucím odborů a útvarů žádost o záměr pro přípravu Akčního plánu.
T-6 měsíců (červen)	- vedoucí odborů a útvarů provedou v souladu s rozhodnutím orgánů města, státu, či na základě jiných objektivních skutečností aktualizaci Akčního plánu v částech týkajících se jejich působnosti. Aktualizovaný zásobník předají elektronicky zpět na EKO. - EKO předá vedoucím odborů a útvarů základní návrh nového Rozpočtu a Rozpočtového výhledu, tj. na období, jehož začátek i konec je posunut o rok proti dosud platnému.
T-5 měsíců (červenec)	- vedoucí odborů a útvarů předají na EKO korekce nového Rozpočtového výhledu. Požadované korekce by neměly znamenat zhoršení výsledku hospodaření. - Strategický tým (komise rady) odborně posoudí jednotlivé projekty navržené pro zařazení do Akčního plánu s ohledem na jejich kvalitu, socio-ekonomický dopad a soulad se Strategickým plánem rozvoje.
T-4 měsíce (srpen)	- je-li to vhodné, zpracuje EKO návrh Pravidel rozpočtového provizoria (např. v roce, kdy se konají komunální volby). Expertní hodnocení podnětů na projekty, které mohou být zařazeny do Akčního plánu. - uskuteční se poradna uvolněných členů zastupitelstva města a vedoucích odborů a útvarů za účelem odsouhlasení, případně korigování, základních parametrů Rozpočtového výhledu. - příprava první verze projektů, které byly Strategickým týmem udržitelného rozvoje doporučeny ke schválení.
T-3 měsíce (září)	- EKO zpracuje připomínky z porady do nového Rozpočtu nebo Rozpočtového výhledu a taktó upravený ho předá tajemníkům všech stálých komisí rady města k jeho projednání. Komise projednávají zejména jim příslušné oblasti, místní komise projednávají zejména opravy a investice, týkající se dotčené části města. Projednávání Rozpočtu a Rozpočtového výhledu v každé z komisí (mimo místní komise) je zpravidla přítomen zástupce ekonomického odboru. Tento proces se netýká Finanční komise. - tajemníci komisí rady města předají závěry komisí rady města ekonomickému odboru. - Finanční komise rady města projedná celkový návrh nového Rozpočtu a Rozpočtového výhledu a své připomínky sdělí Radě města. - EKO předloží návrh nového Rozpočtu a Rozpočtového výhledu Radě města (zpravidla výjezdni), která vysloví své připomínky či náměty a vrátí materiál zpět k dalšímu zpracování.
T-2 měsíce (říjen)	- uskuteční se poradna uvolněných členů zastupitelstva města a vedoucích odborů a útvarů za účelem posledních korekcí návrhu Rozpočtu a Rozpočtového výhledu. - návrh Rozpočtu a Rozpočtového výhledu projedná Finanční komise, která předloží své návrhy Radě.
T-1 měsíc (listopad)	- Rada města projedná návrh Rozpočtu a Rozpočtového výhledu a s případnými úpravami, které provede EKO, doporučí materiál ke schválení v Zastupitelstvu města. - Projednání aktualizace Akčního plánu v Radě města. - EKO zajistí, aby návrh rozpočtu byl po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu města zveřejněn vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu na úřední desce a v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup v souladu s platnou legislativou <sup>53</sup> .
T (prosinec)	- Zastupitelstvo města projedná a schválí nový Rozpočet, Rozpočtový výhled a Akční plán. Budou vybrány projekty kryté rozpočtem zařazené do Akčního plánu. Ostatní projekty zařazené do zásobníku.
T+0 měsíc (prosinec)	- Neprodleně po schválení Ročního rozpočtu v zastupitelstvu města provede EKO Rozpis <sup>54</sup> rozpočtu, jehož součástí bude členění podle rozpočtové skladby a závazné ukazatele pro subjekty, které se mají rozpočtem řídit.

Pramen: autor dle směrnice k Rozpočtovému procesu města Uherské Hradiště

52 § 11, odst. 2 z.č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

53 § 11, odst. 3, z.č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

54 § 14, z.č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

## Projednávání a schvalování rozpočtu – fáze 2 rozpočtového procesu

Projednávání a schvalování rozpočtu je druhou fází rozpočtového procesu. Příklad harmonogramu projednávání a schválení je zahrnut do předchozí tabulky. Schvalování rozpočtu obce je podle § 84 odst. 2 písm. b) obecního zřízení vyhrazeno zastupitelstvu obce. Radě obce je vyhrazeno v souladu s § 102 odst. 2 písm. a) provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Pokud rozsah není stanoven, schvaluje rozpočtová opatření zastupitelstvo. Každé zastupitelstvo musí velmi odpovědně zvážit, zda a jaký rozsah ve věci přijímání rozpočtových opatření radě svěří. Je to otázkou transparentnosti – jednání rady obce je totiž neveřejné.

**Zákonné povinnosti při zveřejňování:** Návrh rozpočtu obce musí být<sup>55</sup> nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu zveřejněn vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu (a) na úřední desce a (b) v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. **Připomínky k návrhu rozpočtu** mohou občané obce v souladu se zákonem uplatnit buď (a) písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo (b) ústně na zasedání zastupitelstva, na kterém bude návrh rozpočtu projednáván.

**Rozpočtové provizorium:** Pokud není rozpočet obce schválen před 1. lednem rozpočtového období, řídí se rozpočtové hospodaření obce v době do schválení rozpočtu obce pravidly rozpočtového provizoria, které stanoví zastupitelstvo obce. Rozpočtové příjmy a výdaje usku- tečněně v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.

**Rozpis rozpočtu:** Součástí této fáze je také rozpis rozpočtu. Ten se provádí neprodleně po schválení rozpočtu zastupitelstvem obce. Zahrnuje **sdělení závazných ukazatelů** rozpočtu těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit. Zastupitelstvo obce projednává a schvaluje rozpočet v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit:

- výkonné orgány obce (například úřad) při hospodaření podle rozpočtu,
- právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti obce při svém hospodaření,
- další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.

### Příklady chyb a problémů:

- Špatné analýzy při přípravě rozpočtu.
- Nepochota propojit rozpočet a strategické řízení.
- Nezáměr o zapojování veřejnosti, neochota zveřejnit harmonogram přípravy rozpočtu, snaha minimalizovat zapojení veřejnosti.
- Snaha o netransparentnost (například předání velkého rozsahu pravomocí k rozpočtovým opatřením radě, která jedná neveřejně).

<sup>55</sup> v souladu s § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb.

### 3.3 Hospodaření podle rozpočtu, změny, porušení rozpočtové kázně – fáze 3

Třetí fáze rozpočtového procesu zahrnuje: (1) plnění rozpočtu (čerpání, hospodaření podle rozpočtu), (2) průběžnou kontrolu (finanční kontrolu definuje zákon o finanční kontrole) a (3) případné změny (rozpočtová opatření).

#### Hospodaření podle rozpočtu a kontrola

Každá obec uskutečňuje své hospodaření dle schváleného rozpočtu, což je vyhrazeno radě obce<sup>56</sup>. Každá obec či kraj jsou povinni vykonávat kontrolu svého hospodaření podle zákona č. 320/2001 Sb. (zákon o finanční kontrole) po celý rozpočtový rok – rizikům a finanční kontrole se věnuje kapitola 7. Zejména provádění předběžné, průběžné a následné kontroly v rámci systému finanční kontroly je velmi důležité. Vedle toho obec vykonává kontrolu hospodaření jí zřízených (například příspěvkových organizací) nebo založených (například s.r.o.) právnických osob. **Do plnění rozpočtu se zahrnují** jen takové (a) příjmy, které byly skutečně přijaty, resp. takové finanční operace, které byly uskutečněny v kalendářním roce; (b) výdaje, tedy takové čerpání prostředků, které se uskutečnilo v kalendářním roce. Pro zařazení příjmu nebo výdaje do plnění rozpočtu v kalendářním roce je rozhodující datum připsání anebo odepsání prostředků na bankovních účtech.

#### Změny rozpočtu

Změny rozpočtu schvaluje zastupitelstvo. Rada provádí změny rozpočtu jen v rozsahu jí stanoveném zastupitelstvem. Změny rozpočtu se provádí z důvodu (1) organizačních změn, (2) změn právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů (jde o metodické změny), (3) změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů (jde o věcné změny). Změny se provádějí **rozpočtovými opatřeními**. Ta se evidují podle časové posloupnosti, přičemž rozpočtové opatření je: (1) Přesun rozpočtových prostředků: Jednotlivé příjmy nebo výdaje se navzájem mění, ale aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů. (2) Nové příjmy a nové výdaje: Jde o použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů – zvýší se celkový objem rozpočtu. (3) Vázání rozpočtových výdajů: Vázání výdajů se provádí tehdy, pokud je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje. Rozpočtová opatření se provádějí povinně: (1) Jde-li o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu; (2) Jde-li o změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám; (3) Jestliže hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku.

#### Porušení rozpočtové kázně

Za porušení rozpočtové kázně je považováno každé (1) neoprávněné použití nebo (2) zadržetí peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu obce. **Neoprávněným použitím** peněžních prostředků je (1) jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo (2) porušení podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, (3) dále se tím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity. **Zadržením peněžních prostředků** je porušení povin-

<sup>56</sup> v souladu s § 102 odst. 2 písm. a).

nosti vrácení poskytnutých prostředků ve stanoveném termínu. Obec, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna **provést odvod** za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty. Odvod za porušení rozpočtové kázně odpovídá částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků.

#### Příklady chyb a problémů:

- Časté změny rozpočtu, které nejsou dostatečně odůvodněné.
- Nedostatečná kontrola hospodaření podle rozpočtu.
- Radě je svěřen příliš velký rozsah oprávnění ve věci rozpočtových změn (s ohledem na neveřejnost jednání rady to snižuje transparentnost).

### 3.4 Vyúčtování, přezkoumání hospodaření, závěrečný účet – poslední fáze rozpočtového procesu

Fáze 4 zahrnuje zpětnou kontrolu, vyúčtování, přezkoumání hospodaření (provedení auditu), sestavení a schválení závěrečného účtu. Závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo ve II. čtvrtletí (velmi často v červnu). Z hlediska rozpočtového procesu je sestavení, projednání a schválení závěrečného účtu obce poslední fází. Probíhá po skončení kalendářního roku. Jde o souhrnně zpracované údaje o ročním hospodaření obce. Závěrečný účet je dokument, který je klíčový z hlediska uzavření rozpočtu za předchozí rok. Je zdrojem důležitých informací pro občany, neziskový sektor a další zájemce o tom, jak obec hospodařila. Kvalitně a v dostatečném rozsahu zpracovaný závěrečný účet je dokladem otevřenosti a transparentnosti obce či kraje. Někdy je k závěrečnému účtu vydávána také výroční zpráva obce či úřadu (na rozdíl od závěrečného účtu je to dobrovolný dokument).

**Závěrečný účet obsahuje** (a) údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, (b) údaje o hospodaření s majetkem a (c) údaje o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití fondů (vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob), (d) zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření obce (je nezbytná při jeho projednávání v orgánech obce). Vše musí být v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření (1) obce a (2) jí zřízených nebo založených právnických osob. **Přezkoumání hospodaření** je pro obec povinné dle § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. a stejně tak podle § 42 obecního zřízení. Samotná pravidla pro přezkoumání hospodaření upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

**Projednání a připomínky k závěrečnému účtu:** Po dobu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednání v zastupitelstvu musí být návrh závěrečného účtu **zveřejněn** vhodným způsobem a ve vhodném rozsahu (1) na úřední desce a (2) v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Občané obce mohou dávat **připomínky** k návrhu závěrečného účtu (1) buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo (2) ústně na zasedání zastupitelstva, kde je projednáván.

Jednání zastupitelstva o závěrečném účtu se uzavírá vyjádřením (1) souhlasu s celoročním hospodařením, a to bez výhrad, nebo (2) souhlasu s výhradami, na základě nichž přijme obec opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků; přitom vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily obci škodu. Případný **schodek hospodaření** se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech. Kladný zůstatek finančních prostředků hospodaření běžného roku se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů, anebo se převádí do peněžních fondů. V zastupitelstvech se často odehrává „boj“ o použití kladného zůstatku – zda jej rozdělit či nikoli.

#### Příklady chyb a problémů:

- Závěrečný účet není dostatečně podrobný.
- Není ochota zveřejňovat informace o hospodaření.

## 3.5 Možnosti zlepšování rozpočtového procesu – účinné rozpočtové metody

Ve veřejné správě v ČR (a v samosprávách nevyjímaje) dosud existují rezervy v oblasti rozpočtování a monitorování veřejných výdajů z hlediska hospodárného, efektivního a účelného vynakládání veřejných výdajů tak, jak povinnosti 3E ukládá zákon o finanční kontrole. V současném systému rozpočtování dominuje **přírůstková (indexová) metoda**. Tento přístup se opírá o logiku indexového přístupu tvorby rozpočtu, kdy základem pro sestavení rozpočtu je předchozí rozpočet, který je (obvykle plošně) o několik procent snižován či zvyšován. Takto sestavovaný rozpočet sice umožňuje relativně snadné sestavení návrhu rozpočtu, avšak opomíjí sledování hospodárného, efektivního a účelného využití zdrojů. V praxi obvykle neexistuje systém, který by dostatečně v rámci auditu ex ante a auditu ex post sledoval u jednotlivých výdajových aktivit všechny výkonové ukazatele 3E (zejména jde o 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 hlavně účelnosti nákladových aktivit. V praxi jde o to, že jednotlivé útvary (správci dané kapitoly rozpočtu) pak hospodaří dle jim schválené výše rozpočtu, kontrola 3E probíhá spíše formálně a útvary se snaží přidělený rozpočet „utratit“ na 100 %. Pokud by realizovaly úsporu, mají obavu, že rozpočet sestavovaný indexovou metodou na další rok by zohlednil tuto skutečnost, což by jim snížilo rozpočet. Vykázání úspory v jednom roce by mohlo vést k jejich „potrestání“ za dosažení úspory tím, že by došlo ke snížení rozpočtu na další roky. Přičemž je jasné, že jen některé úspory mají trvalý ráz, řada z nich je spíše neopakovatelná (členění úspor viz kapitola 6.2). Navíc jednotlivé útvary mají tendenci mít ve svém rozpočtu vždy dostatečnou rezervu na řešení neplánovaných či mimořádných situací (které se objektivně vyskytují). Pokud však taková situace nenastane, jsou prostředky ke konci roku utraceny „za každou cenu“.

Obce v ČR mají 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 pro jednotlivé činnosti (například pro oblast školství, sekání trávy, úklid obce atd.). Tento **nákladový standard (limit)** by měl obsahovat jasnou kalkulaci účetně podmínek, ze kterých vychází (například se kalkulují jednoznačně náklady na energii).



Standard by měl být pečlivě připravován a analyzován (analýza trendu, benchmarking). Dojde-li k mimořádné či neplánované situaci, je použita rezerva, která však není k dispozici danému útvaru, ale je například k dispozici na úrovni úřadu. Jako příklad lze uvést sekání trávy v obci – v rámci nákladového standardu je počítáno 4x ročně, ale některé roky se může stát, že kvůli počasí je nezbytné sekat 5x ročně. Je však nežádoucí, aby přírůstková metoda byla propojena pouze s institucionálním financováním (tedy neexistuje uvedený standard, prostředky jsou rozdělovány indexovou metodou bez prověření účelnosti), kdy není na vstupu prověřována účelnost alokace veřejných zdrojů a nejsou sledovány výstupy ve formě výkonových ukazatelů. Cílem by proto měla být systémová přeměna sestavování rozpočtu na systém, který je částečně či plně založen na **popůtkovém přístupu** – zavádění některé z **moderních rozpočtových metod**. Pro hospodárnou, efektivní a účelnou alokaci zdrojů se nabízí řada vhodných rozpočtových metod. Vhodnost je však třeba předem pečlivě analyzovat a ověřit. Jejich přehled uvádí následující tabulka.

Tab. 3.5 Moderní rozpočtové metody

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	<b>Výhoda:</b> – vhodné pro komplexní transformaci resortu, – evidentní přehled o programech v návaznosti na transformační cíle. <b>Nevýhoda:</b> – 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	<b>Výhoda:</b> – vhodné použít u administrativních celků (např. centrální správní úroveň) a u podpůrných prvků. <b>Nevýhoda:</b> – financování do organizační struktury.
Programové rozpočtování	Podíl na plnění cílů členěných do programové struktury	<b>Výhoda:</b> – systémově provázaná alokace zdrojů, – cílené restrikce, – transparentní alokace. <b>Nevýhoda:</b> – manažerský problém vznikající tím, že vedle sebe existuje organizační a programová struktura („dvoukolejnost“ řízení).
Výkonové rozpočtování	Podíl na cílech měřených ve formě výkonu	<b>Výhoda:</b> – systém výkonových ukazatelů umožňujících měřit výkon nákladových prvků. <b>Nevýhoda:</b> – není-li rozpočtováno do programů, sama o sobě nemusí být zabezpečena účelná alokace zdrojů.
Funkční rozpočtování	Podíl na plnění činností	<b>Výhoda:</b> – transparentní pohled na nákladové ocenění činností. <b>Nevýhoda:</b> – a priori nesleduje kritérium účelnosti.
Rozpočtování na základě výsledků (Budgeting for Results)	Přidělení globální dotace a hospodaření s ní na bázi idejí New Public Management	<b>Výhoda:</b> – ekonomická zainteresovanost manažerů a nákladových středisek na efektivním užití zdrojů. <b>Nevýhoda:</b> – dosud malé zkušenosti, – v ČR nutná adekvátní právní úprava rozpočtových pravidel.

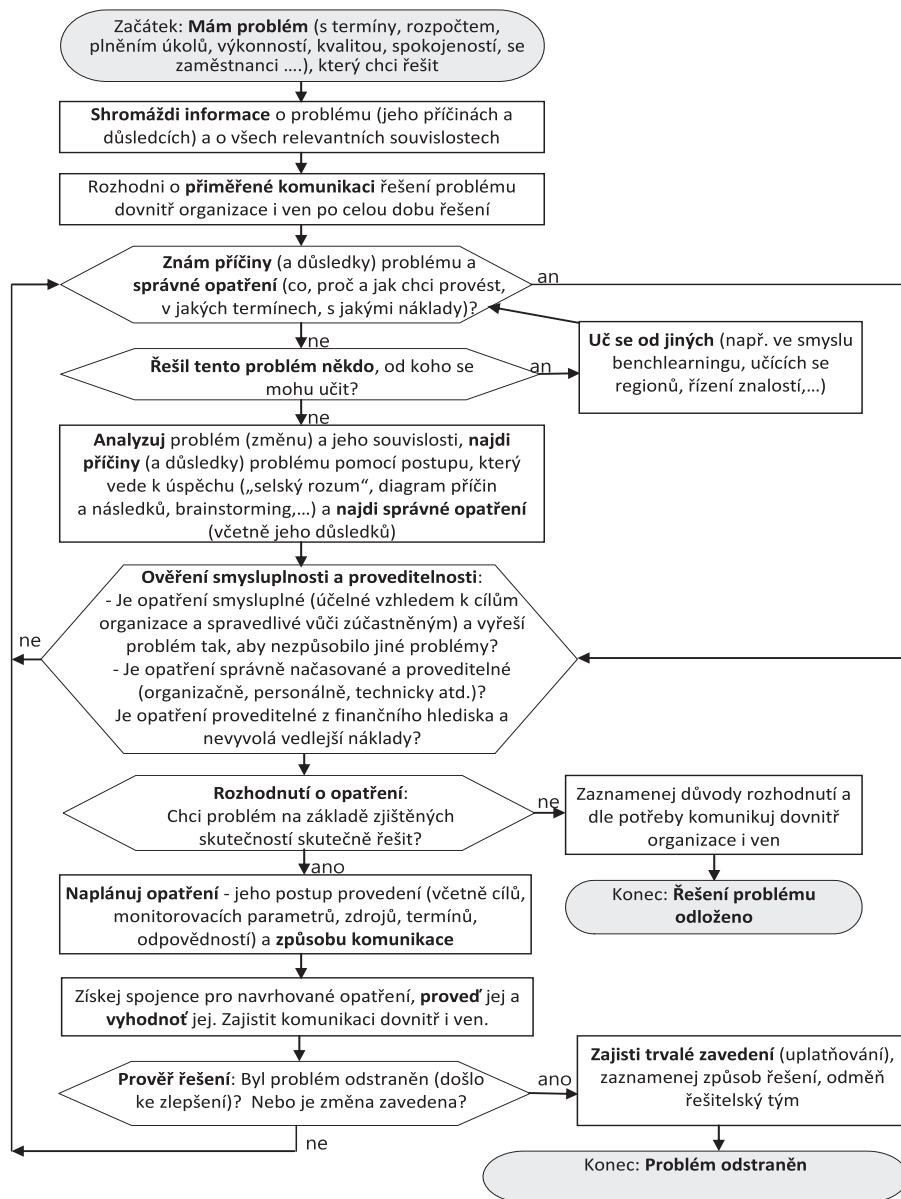
Pramen: Půček, Ochrana 2009, s. 135

Chceme-li rozpočtový proces zlepšit, nebo pokud se v rozpočtovém procesu objeví problémy, je třeba situaci řešit. K tomu může sloužit například následující vývojový diagram.

#### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost či neochota využívat nové metody.
- Stávající systém může radě politiků či úředníků vyhovovat.

Obr. 3.4 Vývojový diagram řešení problémů nebo zlepšování rozpočtového procesu



Pramen: Ochrana, Půček 2011

# Zadluženost, finanční data a analýzy

# 4.

## 4.1 Finanční data – základ finančních analýz

Pro tvorbu rozpočtu, rozpočtového výhledu, při tvorbě strategického plánu, při přípravě rozpočtových opatření, při rozhodování o přijetí úvěru, při přípravě organizačních či jiných změn, při zavádění nové legislativy do praxe a dalších a dalších událostech v životě obce či kraje je nezbytné rozhodování na základě faktů (rozhodnutí by měla být logická), potřebných souvislostí a místních podmínek. K tomu mohou velmi pomoci analytické metody, benchmarking (porovnávání za účelem učení se od druhých) a znalosti o dostupnosti relevantních dat. Někteří politici a zejména vedoucí ekonomických útvarů obcí či krajů umí potřebná data zajistit a analýzy provést. V řadě případů však tyto znalosti naprosto chybí.

V České republice jsou dostupná finanční data, která jsou potřebná k analýzám. Lze je hledat například v těchto databázích obsahujících data o hospodaření obcí:

- Databáze Ministerstva financí: MONITOR (<http://monitor.statnipokladna.cz/2014/>)
- Databáze Ministerstva financí: ÚFIS, pro roky 2010 až 2012 (<http://wwwinfo.mfcr.cz/ufis/>)
- Data Ministerstva financí: Zadluženost územních rozpočtů, monitoring obcí (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu>)
- Databáze Ministerstva financí: ARIS, pro roky 2001 až 2009 (<http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/>)
- Databáze (provozuje Rozpočet Veřejně o.s.): Rozpočet obce (<http://www.rozpocetobce.cz/>)

Další data, informace či náměty lze hledat v jiných databázích či stránkách, například:

- Databáze ČSÚ: Veřejná databáze ČSÚ (<http://vdb.czso.cz/vdbvo/uvod.jsp>)
- Databáze ČSÚ: Sčítání lidu 2011 (<http://scitani.cz/>)
- Databáze CRR: Regionálního informačního servisu – RIS (<http://www.risy.cz/cs>)
- Databáze strategií: Veřejný informační systém v gesci MMR, který provozuje jako hlavní administrátor NSZM ČR (<http://Databaze-Strategie.cz/>)
- Databáze Národní sítě Zdravých měst ČR: DataPlán<sup>57</sup> (<http://DataPlan.info>)
- Databáze Národní sítě Zdravých měst ČR: DobráPraxe.cz (<http://DobraPraxe.cz>)
- Veřejná správa online – archiv (rubrika Ekonomika) <http://www.dvs.cz/archiv.asp?ru=5>

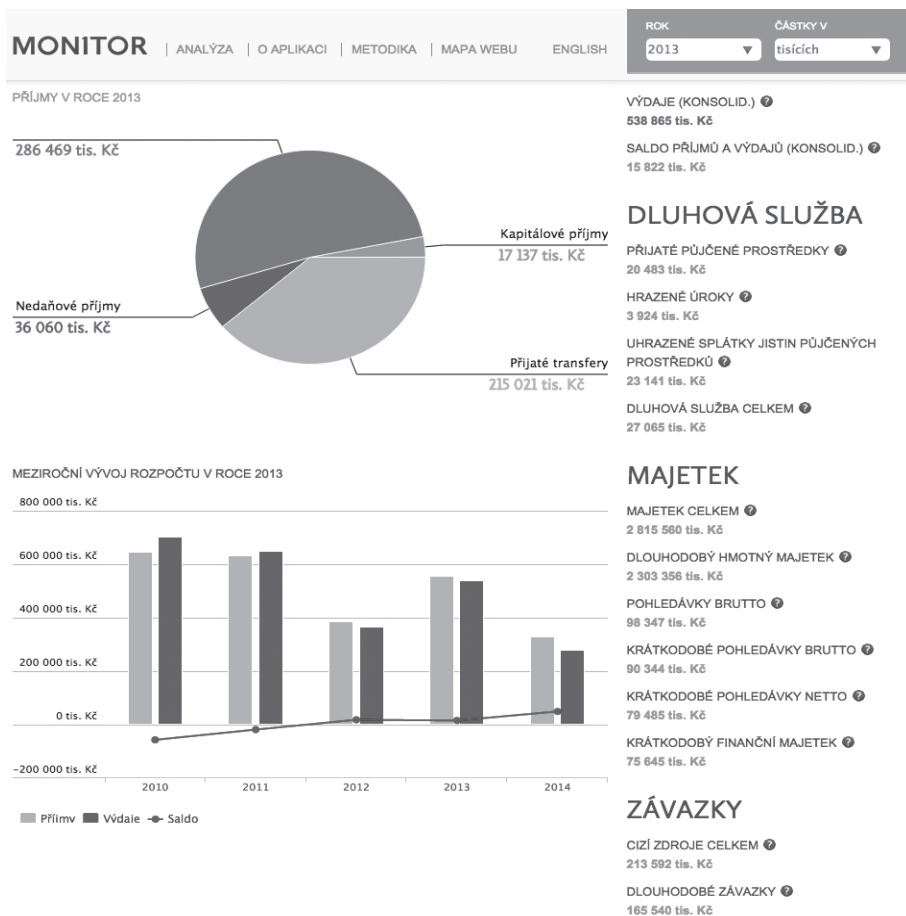
V následujícím textu je popsána databáze MONITOR a databáze Rozpočet obce.

<sup>57</sup> „DataPlán NSZM“ je internetový informační systém – softwarový nástroj využívaný pro strategické řízení na všech úrovních veřejné správy ČR. Vznikl již v roce 2003 jako podpora pro uplatnění metod MA21 a BSC ve městech, obcích a regionech. Posláním DataPlánu je přispívat k celkovému zlepšení strategického řízení a plánování na všech úrovních veřejné správy v České republice. Jedním z cílů je propojení informací mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (od obcí a regionů až po úroveň národní a mezinárodní).

## Databáze MONITOR (provozuje MF ČR)

Databáze je dostupná na stránce: <http://monitor.statnipokladna.cz/2014/>. MONITOR je specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Je zpracován kvalitně a umožňuje řadu funkcí. Data je možné zobrazit pro každou obec, kraj (a jejich organizace), dobrovolný svazek obcí, regionální radu. Databáze umožňuje zobrazit informace o příjmech a výdajích (také pomocí funkce „rozklikávací rozpočet“), dluhové službě, majetku, závazcích, hospodaření. Je možné též zobrazit údaje o podřízených organizacích a data z účetní závěrky. Na následujícím obrázku jsou zobrazena data pro město Chrudim.

Obr. 4.1 Příklad zobrazení dat v databázi MONITOR – město Chrudim



Pramen: autor dle MF ČR <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/obec/detail/00270211>

Největší slabinou této databáze je datová řada – je zde k dispozici jen od roku 2010 (starší data je nutné čerpat z databáze ARIS – odkaz výše). Prezentované informace pocházejí ze systému Státní pokladny (IISSP – Integrovaný informační systém státní pokladny) a Centrálního systému účetních informací (CSÚIS) a jsou čtvrtletně aktualizovány. MONITOR dále zajišťuje zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Základní verze portálu byla spuštěna v roce 2013, na konci roku 2013 byla zpřístupněna analytická část portálu, která umožňuje dynamickou analýzu dat pomocí pokročilého nástroje pro reporting.

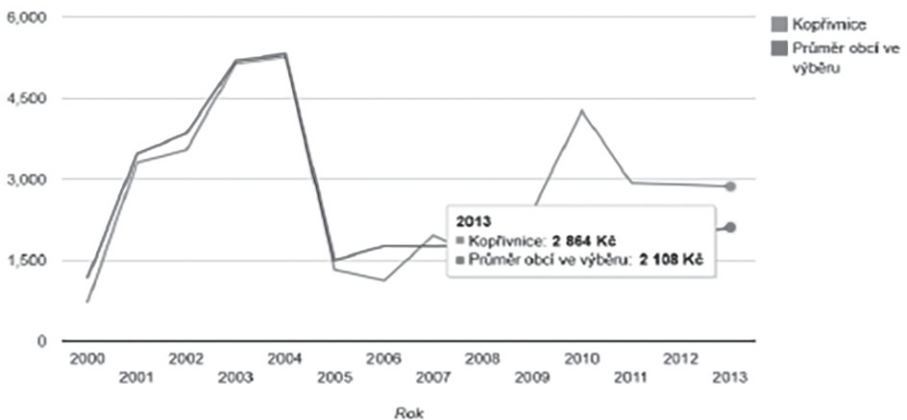
### Databáze Rozpočet obce (provozuje Rozpočet Veřejně o.s.)

Databáze je dostupná na stránce: <http://www.rozpocetobce.cz/>. Databáze čerpá data z Ministerstva financí (zejména ARIS, ÚFIS, MONITOR), Českého statistického úřadu a dalších. Jejím hlavními výhodami oproti databázím MF ČR je skutečnost, že

- poskytují tak časovou řadu údajů za roky 2000 až 2013;
- umožňuje porovnání dvou obcí;
- pomocí funkce „žebříčky“ umožňuje porovnání více obcí (finanční benchmarking).

Na následujícím obrázku je zobrazen příklad výstupu v podobě grafu z funkce „žebříčky“ – je provedeno porovnání výdajů předškolního a základního vzdělávání města Kopřivnice se skupinou měst o velikosti 20 tis. až 50 tis. obyvatel za roky 2000 až 2013.

*Obr. 4.2 Výdaje na zařízení předškolního a základního vzdělávání přepočteno na obyvatele pro Kopřivnici a města velikosti 2001–50000*



Pramen: autor dle Databáze Rozpočet obce <http://www.rozpocetobce.cz/>

#### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost zdrojů dat pro analýzy.
- Neschopnost využít data pro analýzu nebo finanční benchmarking.
- Analýza se neprovádí nebo je velmi povrchní.
- Analýza neumožňuje rozhodovat na základě faktů (rozhodnutí by měla být logická), potřebných souvislostí a místních podmínek.

## 4.2 Zadluženost a další ukazatele finanční kondice (monitoring hospodaření obcí MF ČR)

Jeden ze šesti principů zdravého finančního řízení se týká přístupu samosprávy k zadlužování.<sup>58</sup> Za transparentní přístup k (ne)zadlužování je považován postup, kdy zastupitelstvo předem schválí svým usnesením **pravidla pro (ne)zadlužování** a dodržuje je (pravidla má například město Chrudim<sup>59</sup> nebo Uherské Hradiště<sup>60</sup>). Jak je uvedeno v *kapitole 2.1*, zadlužování nesmí být na úkor budoucnosti. Pokud si již obec nebo kraj berou úvěr, mělo by to být například na návratné investice, nezbytné opravy, smysluplné využití fondů EU atd. Před přijetím úvěru by měla být provedena finanční analýza účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti investice a možnosti splácení úvěru. Ke sledování zadluženosti se používá například ukazatel dluhové služby. Jde o podíl dluhové služby (je tvořena součtem splátek úroků a splátek jistin) a dluhové základny (jde o celkové příjmy obce po konsolidaci). Jeho hodnota by neměla přesáhnout 30 %.<sup>61</sup> Vedení obce by též mělo provádět optimalizaci dluhu z hlediska úspor úroků.

Zadluženost obcí je součástí **monitoringu**, který provádí stát. Vláda ČR každoročně do 30. 9. projednává materiál MF ČR týkající se monitoringu hospodaření obcí (viz usnesení 1395 z roku 2008). Informace jsou dostupné na internetu<sup>62</sup>. Monitoring hospodaření obcí je založen na sledování soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) u jednotlivých obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací, přičemž za zásadní ukazatele jsou považovány ukazatel celkové likvidity a ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům. Obce, jejichž ukazatel celkové likvidity bude k 31. 12. daného roku v intervalu <0; 1> a zároveň podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyšší než 25 %, budou osloveny dopisem ministra financí a požádány o zdůvodnění tohoto stavu a o stanovisko zastupitelstva obce. **Soustava informativních a monitorujících ukazatelů zahrnuje** tyto ukazatele (následující tabulka uvádí zdroje dat a výpočet):

- Informativní ukazatele: 1) Počet obyvatel, 2) Příjem celkem (po konsolidaci), 3) Úroky, 4) Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků, 5) Dluhová služba celkem, 6) Ukazatel dluhové služby (v %), 7) Aktiva celkem, 8) Cizí zdroje, 9) Stav na bankovních účtech celkem, 10) Úvěry a komunální dluhopisy, 11) Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy, 12) Zadluženost celkem, 14) Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %), 15) Cizí zdroje na 1 obyvatele, 16) Oběžná aktiva, 17) Krátkodobé závazky
- Monitorující ukazatele: 13) Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), 18) Celková (běžná) likvidita (výpočet: podíl oběžných aktiv / krátkodobé závazky).

58 Zadlužování obcí, případně řešení předluženosti obcí, není v České republice ve srovnání se zahraničím regulováno. Tak např. ve Velké Británii stanoví vláda každoročně maximální objem peněžních prostředků, které si obce mohou vypůjčit (obdobný systém funguje v Německu s tím, že limity jsou stanoveny spolkovými zeměmi). V Dánsku si zase obce zásadně nemohou půjčovat peníze vůbec (Kameníčková 2012).

59 Celkové zadlužení musí splnit hranici stanovenou „Pravidly pro zadlužování města Chrudim“, schválenými usnesením ZM č. Z/91/2012 dne 17. 12. 2012 – limit dluhu na obyvatele do 10 tis. Kč a poměr zadlužení do 50 %.

60 Viz indikátor strategického plánu „Ukazatel dluhové služby města“ – Indikátor pro město Uherské Hradiště stanovuje udržovat ukazatel dluhové služby ve výši maximálně 11 % v roce 2015 a 10 % v roce 2020. Podobně má tento indikátor stanoveno také město Litoměřice.

61 Stanoveno MF ČR v roce 2004 (viz [http://www.denik.obce.cz/go/dokumenty/z\\_mf/rok\\_04/3\\_04/text3\\_04.htm](http://www.denik.obce.cz/go/dokumenty/z_mf/rok_04/3_04/text3_04.htm)); nyní platné usnesení o monitoringu obcí již tuto hranici neuvádí – pracuje s celkovou likviditou a druhým ukazatelem je podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům – více viz *kapitola 4.2*.

62 <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>

Tab. 4.1 Soustava informativních a monitorujících ukazatelů – výpočet, zdroj dat

č	Ukazatel	Zdroj údajů, výpočet
1	Počet obyvatel obce	ČSÚ
2	Příjem celkem (po konsolidaci)	Finanční výkaz FIN 2-12M RS - Třída 1+2+3+4 (po konsolidaci)
3	Úroky	Finanční výkaz FIN 2-12M RS - položka 5141
4	Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků	Finanční výkaz FIN 2-12M RS - položky 8112, 8122, 8212, 8222, 8114, 8124, 8214, 8224
5	Dluhová služba celkem	Součet 3 a 4
6	Ukazatel Dluhové služby (v %)	Podíl 5 a 2
7	Aktiva celkem	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ - BRUTTO“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
8	Cizí zdroje	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
9	Stav na bankovních účtech celkem	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ - BRUTTO“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
10	Úvěry a komunální dluhopisy	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
11	PNFV a ostatní dluhy	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
12	Zadluženost celkem	Součet 10 a 11
13	Podíl cizích zdrojů k celkov. aktivům (%)	Podíl 8 a 7
14	Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (%)	Podíl 12 a 8
15	8-leté saldo	Finanční výkaz FIN 2-12M součet výsledků od počátku roku za posledních 8 let
16	Oběžná aktiva	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ - NETTO“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
17	Krátkodobé závazky	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec „BĚŽNÉ OBDOBÍ“ Součet výkazů za vlastní obec a jí zřízené PO
18	Celková likvidita	Podíl 16 a 17

Pramen: autor dle MF ČR

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>

Pro informaci jsou uvedeny výsledky monitoringu za rok 2013: K 31. 12. 2013 byl ukazatel celkové likvidity v intervalu <0; 1> u 315 obcí, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům byl vyšší než 25 % u 154 obcí a oba ukazatele zároveň překročilo 44 obcí. Jde o meziroční pokles o 3 obce, přičemž 15 obcí tyto hodnoty překročilo už v některém z minulých let. Výsledné hodnoty ukazatelů pouze indikují možné riziko hospodářských problémů, ale nutně neznamenají, že je obec v tíživé finanční situaci. Ve zprávě k monitoringu jsou popsána největší rizika takto: (1) z hlediska platební schopnosti jsou nadále nejvíce ohroženy obce, jimž byl nařízen odvod za porušení rozpočtové kázně, a obce, které učinily chybné investiční rozhodnutí; (2) největší rizika pro situaci obcí jsou v nedodržení dotačních podmínek projektů podpořených z fondů EU, ale i z národních programů. Tato rizika vyplývají jednak z pochybení v přípravné a realizační fázi; v případě evropských projektů také z udržitelnosti projektu po stanovenou dobu, což vyžaduje každoroční vynakládání nemalých provozních výdajů z vlastních prostředků obce.

## Výše zadluženosti obcí

Zadluženost obcí a krajů je součástí monitoringu MF ČR a data jsou dostupná na jejich stránkách<sup>63</sup>. Jak ukazuje následující tabulka, všechny obce (včetně jimi zřizovaných příspěvkových organizací) vykázaly ke konci roku 2013 celkový dluh ve výši 92,2 mld. Kč. Proti roku 2012 se jedná o nárůst o 2,5 % (dluh se zvýšil o 2,2 mld. Kč).

Tab. 4.2 Souhrnné údaje o dluhu obcí ČR v letech 2002–2013

Ukazatel	Souhrnné údaje o dluhu (v mld. Kč) v letech 2002 až 2013											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Úvěry	27,3	35,2	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8	59,9	60,9	68,3	68,8
Komunální dluhopisy	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7	15,8	14	13,8	15
Přijaté návratné fin. výpomoci a ost. dluhy	12,6	13,5	12,4	11,8	10,9	9,9	10	10,1	7,6	7,5	7,9	8,4
<b>Celkem</b>	<b>55,8</b>	<b>70,4</b>	<b>74,8</b>	<b>79</b>	<b>80,9</b>	<b>79,2</b>	<b>80,1</b>	<b>80,6</b>	<b>83,3</b>	<b>82,4</b>	<b>90</b>	<b>92,2</b>

Pramen: MF ČR <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu>

Počet obcí, které vykázaly v posledních letech zadluženost, zůstává v zásadě stabilizovaný, v roce 2013 došlo pouze k mírnému nárůstu (o 22 obcí, tj. o 0,7 %). Zadluženost tak vykázalo celkem 3 239 obcí z celkového počtu 6 248 obcí, což je 51,8 % obcí. Na celkové zadluženosti obcí se výrazně podílela 4 největší města ČR. V roce 2013 tento podíl činí 53,4 %, zadluženost čtyř největších měst dosáhla výše 49,2 mld. Kč. Podle velikostních kategorií obcí platí, že podíl obcí vykazujících dluh se zvyšuje s rostoucím počtem obyvatel:

- Nejnižší podíl obcí vykazujících dluh lze nalézt v nejnižší velikostní kategorii 1–100 obyvatel (20,3 % z nich vykazuje dluh).
- Velikostní kategorie měst nad 5 000 obyvatel – cca 97 % z nich vykazuje dluh.
- Všechna města s počtem obyvatel nad 50 000 vykazují dluh v souhrnné výši více než 61,5 mld. Kč, což je o 3,1 mld. Kč více než v roce 2012.

### Příklady chyb a problémů:

- Neochota připravit a následně schválit v zastupitelstvu pravidla pro (ne)zadlužování, stávající systém (bez jasného závazku k postupu při zadlužování) může politikům či úředníkům vyhovovat.
- Pravidla jsou příliš „měkká“, neodpovídají místním podmínkám.
- Neschopnost či neochota udělat dostatečně podrobnou analýzu před přijetím úvěru.
- Neschopnost provést optimalizaci dluhu či výše úroků.

<sup>63</sup> <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu>



### 4.3 Přístup k analýzám – vymežit problém, řešit příčiny

Než začneme analyzovat jakoukoli (finanční) situaci, téma či problém, je nezbytné provést její vymezení (tedy, co má být analyzováno). Pokud je zadání nekonkrétní (což je v podmínkách samospráv v ČR běžné), bývá analýza povrchní nebo je analyzován jiný problém, než bylo požadováno. Například z obecného zadání „provedte analýzu rozpočtu obce“ není jasné, zda jde o analýzu stávajícího rozpočtu nebo rozpočtu připravovaného. Zda jde o analýzu příjmů, výdajů, možností financování – a již vůbec z toho není patrný požadovaný rozsah a podrobnost. Zda analýza bude pracovat s trendem minulých let (například 3, 5 nebo 10 let), nebo zda jde o výhled do let dalších. Také není patrné, zda se požaduje provést benchmarking se srovnatelnými městy. Není též jasné, zda se hledá prostor pro racionální úspory, nebo například prostor pro zvýšení investic. Teoreticky by se analýza mohla též týkat procesu tvorby rozpočtu (například zapojení veřejnosti) nebo jeho transparentnosti nebo možnosti využití moderních metod rozpočtování (viz kapitola 3.5). Důležité též je, zda se v rámci analýzy spokojíme jen s popisem jevů (důsledků stavu), nebo zda se v rámci analýzy budeme snažit najít příčiny problémů<sup>64</sup> – což je jistě náročnější, ale je šance na trvalejší výsledek. A to byl proveden jen výčet některých možností. Každá analýza je náročná a svým způsobem i drahá (například v čase, který tomu někdo bude muset věnovat). Proto je nezbytné vědět, co, jak a proč má být analyzováno, co je jejím cílem. Správné vymezení problému je výchozím předpokladem pro jeho následné vyřešení<sup>65</sup>. Problém je totiž nastolená otázka, která má být řešena. Chceme-li efektivně řídit, potřebujeme umět spolehlivě rozeznat, co je podstatou problému, jaké má příčiny. Na hledání odpovědi, „co je podstatou problému“, můžeme použít řadu metod. Jejich přehled podává následující tabulka.

Tab. 4.3 Vybrané metody pro analýzu a vymezení problémů

Č.	Název metody	Podstata metody
1	Analýza klíčových otázek	Metoda spočívá v definování klíčových otázek (pomocí proč?, jak?, kdy?, kde?, co bude stát?) a nalezení odpovědí (argumentů) na tyto otázky.
2	Analýza aktérů	Kvalitativní analýza rolí a činností klíčových činitelů, kteří ovlivňují řešení problému. Výstupem metody je popis role aktérů.
3	Analýza rámcových omezení řešení problému	Převážně kvalitativní analýza relevantních podmínek, které jsou klíčovými omezujícími faktory pro řešení problému. Podle potřeby může být analýza rámcových omezení doplněna kvantitativní analýzou rámcových omezení.
4	Analýza událostí	Ex post analýza vyhodnocující účinnost původního rozhodnutí. Kauzální analýza podpořená retrospektivním pohledem na již proběhnuvší tok událostí.
5	Brainstorming	Heuristická metoda zaměřená na kolektivní generování myšlenek na jakýkoliv problém, kdy hledáme nejlepší řešení.
6	Brainwriting	Pisemná forma brainstormingu. Heuristická metoda.
7	Diagram „proč – proč“	Kauzální analýza problému podpořená grafickou interpretací.
8	Ishikawův diagram	Grafická kauzální analýza problému sledující logiku příčin a následků souvisejících s hlavním problémem.

64 Při analýzách by měla vždy být snaha nalézt a řešit příčiny. V tomto smyslu každý problém, který řešíme, patří do jedné ze dvou skupin: (1) Problém má příčiny v našem předchozím rozhodování, kdy (a) jsme tento problém svým jednáním vyvolali (problém jako důsledek našeho jednání) nebo (b) jsme jej již řešili, ale neodstranili příčinu (nevřešený problém) nebo (c) jsme problém připustili naší „nebdělostí“ – neschopnost minimalizovat rizika, neschopnost preventivního jednání nebo neschopnost využívat příležitosti (problém jako realizované riziko nebo nevyužitá příležitost). Tato skupina problémů je pro řízení výzvou – pokud je řízení efektivní, mělo by fungovat preventivně a problémů v této skupině by mělo být méně. (2) Problém je příležitost, abychom na jeho řešení rostli a zvyšovali své schopnosti – tato skupina problémů vzniká ve vnějším prostředí bez našeho přičinění, např. změny legislativy, globální trendy, přírodní katastrofy, někdy také selhání lidského faktoru atd.

65 (Covey, 2005, s. 29): „Většina churavějících organizací se vyznačuje funkční slepotou vůči vlastním defektům. Nestrádají proto, že by nemohly své problémy vyřešit, ale proto, že tyto problémy nevidí.“

Č.	Název metody	Podstata metody
9	Dimenzionální analýza	Heuristická metoda odpovídající na základní kriteriální otázky: „co se děje?“, „kde se to děje?“, „jak se to děje?“, „jaké jsou kvalitativní charakteristiky problému?“, „jaké jsou kvantitativní charakteristiky problému?“
10	Hierarchická analýza	Klasifikační kauzální analýza.
11	Explanace problému v diagramu kauzality	Kauzální analýza s grafickou podporou diagramu příčin a účinků.
12	Klasifikační analýza	Logické třídění (klasifikace) jednotlivých stránek problému s použitím formálně logických vztahů (obsahu a rozsahu pojmů).
13	Myšlenková mapa	Kvalitativní metoda strukturně grafického zobrazení problému.
14	Strom problémů	Grafická strukturně funkční analýza daného problému.
15	SWOT analýza	Analýza silných, slabých stránek, příležitostí a rizik projektu či změny.

*Pramen: Ochrana, Půček 2011, s.135-136*

Jak je z tabulky zřejmé, pro analýzu a vymezování problémů ve veřejné správě se nabízí řada metod. Vybrané metody jsou popsány a vysvětleny v monografii Půček, Koppitz (2012, s. 76–79) „Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony“, ke stažení na [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz).

#### **Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost či neochota používat potřebné analytické metody.
- Neschopnost jasně zadat, co má být analyzováno (nedostatečné vymezení problému).
- Analýza je velmi povrchní – pracuje například jen s trendem, nepoužívá se srovnání (benchmarking) s jinými obcemi.
- Řeší se jen důsledky problémů – nehledají se příčiny.

## 4.4 Benchmarking (benchlearning), komparace

### Projekty a definice

Benchmarkingu ve veřejné správě se v ČR věnuje řada autorů a studií<sup>66</sup>. Také v posledních deseti letech se samosprávy účastnily na celé řadě projektů, jak ukazuje následující tabulka.

Tab. 4.4 Základní informace o vybraných projektech benchmarkingu municipalit v ČR letech 2003–2014

Č	Název projektu	Období	Koordinátor a financování	Určen pro a počet zapojených
1	Cena a výkon	2001–2002	Město Ostrava a VCVS z prostředků British Know How Fund a města Ostrava	města nad 50 tis. obyvatel; zapojeno 6 měst
2	Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu	2003–2004	VCVS z prostředků kanadské vlády	města (obce 3 typu – provádějí největší rozsah přeneseného výkonu státní správy); zapojeno 48 měst
3	Benchlearning v rámci Národní sítě Zdravých měst a regionů	2003–dosud	NSZM z prostředků členských měst a projektů	členské obce (převážně města), následně také mikroregiony a kraje; v roce 2013: 115 členů
4	Benchmarking indikátorů udržitelného rozvoje měst	2004–dosud	Ústav pro ekopolitiku, o.p.s. (prostředky vlámské vlády) a od roku 2005 TIMUR, o.s. z prostředků měst a dotací	města; v roce 2004: 5 měst; 2013: 39 obcí a měst
5	Mezinárodní benchlearning měst: „CAF Regional Benchlearning Project“	2004–2005	Ministerstvo vnitra (v rámci ČR), financováno městy	Vsetín (ČR), Martin (Slovensko), Šopron (Maďarsko)
6	Benchmarkingová iniciativa 2005	2005–dosud	VCVS z prostředků zapojených měst a dlících projektů (např. Ministerstvo vnitra)	města (obce 3 typu – provádějí největší rozsah přeneseného výkonu státní správy); 49 v roce 2005, 71 v roce 2013
7	Benchmarking místních Agend 21	2005–dosud	Ministerstvo životního prostředí a jeho organizace CENIA	obce a města (následně také mikroregiony a kraje); 2006: 40, 2013: 197
8	Benchmarking na podporu rozvoje a efektivního řízení zdrojů měst	2011–2012	MEPCO (dceřiná společnost Svazu měst a obcí) ze zdrojů MMR a měst	20 měst (zaměřeno na města nad 20 tis. obyvatel); navazující projekt v roce 2013 nezahájen
9	Mezinárodní benchmarking k přenosu dobré praxe	2012–dosud	MEPCO (dceřiná společnost Svazu měst a obcí) ze zdrojů UNDP, EU a dalších dotací	jde o dílčí projekty měst (Balkán, bývalé Sovětské republiky)
10	Benchmarking v projektu Podpory meziobecní spolupráce	2013–dosud	Svaz měst a obcí ze zdrojů fondů EU a měst	obce v rámci území obcí s rozšířenou působností; 190 účastníků

Pramen: autor dle Plaček, Půček, Jetmar 2014

V literatuře můžeme dohledat více definic pojmu benchmarking<sup>67</sup>. Pro účely této publikace definujeme benchmarking / benchlearning jako porovnávání s jinými za účelem nalezení dobré praxe.

66 Např. Široký 2006; Ochrana, Šumpiková a kol. 2007; Vrabková 2012; Neshybová 2011; Plaček 2013, 2014.

67 Například Menadál (2011, s. 15) uvádí, že benchmarking můžeme chápat jako systematický, nepřetržitý a plánovaný proces vykonávaný za účelem měření, porovnání a posouzení procesů, výrobků, služeb či parametrů výkonnosti s vybranými organizacemi, partnery nebo konkurenty, které ve vybraných parametrech můžeme považovat za lepší, za účelem definování příležitosti pro vlastní zlepšování. Široký (2006, s. 4) k definování benchmarkingu ve veřejném sektoru uvádí, že základ pojmu „benchmarking“ tvoří anglické slovo „benchmark“, v odborně zaměřených slovnících lze nalézt jeho překlad jako „standard“, „značka zeměměřiče pro měření výšky“, v novějších slovnících se uvádí i „komparativní bod“ či „porovnávací ukazatel“. Benchmarking pak Široký definuje jako metodu zlepšování učením se od druhých. Podobnou definici používá též Ochrana (2011, s. 88), kde benchmarking/benchlearning je porovnávání své organizace s jinými za účelem nalezení dobré praxe (tedy změny či inovace); benchmarking se více orientuje na porovnávání se v konkrétních procesech či aktivitách, benchlearning se více zaměřuje při porovnávání na učení se od druhých. V obou případech je to metoda zlepšování pomocí učení se od druhých. Dále například Plaček (2013) pracuje s pojmem „kolaborativní benchmarking“, který definuje jako strukturované srovnávání za účelem hodnocení vlastní výkonnosti a zlepšení sledovaných procesů prostřednictvím vzájemného učení, kdy kolaborativní benchmarking je založen na principech dobrovolnosti a spolupráce.

Benchmarking / benchlearning je uplatnitelný jak ve strategické rovině (strategický benchmarking), tak v operativní rovině (procesní nebo výkonový benchmarking – běžně se porovnávají města, a to včetně finančních záležitostí – viz např. Benchmarkingová iniciativa<sup>68</sup>), současně je možné jej uplatnit i uvnitř úřadu (porovnávání mezi odbory). Klíčové však je, aby bylo porovnáváno to, co zajímá občany. Zejména jde o kvalitu života dané obce, regionu, kraje a o spokojenost občanů s kvalitou života (viz např. [www.timur.cz](http://www.timur.cz)). Benchmarking umožňují také kritéria místní Agendy 21 (viz [www.MA21.cz](http://www.MA21.cz)) – jde o porovnání se standardem, který kritéria představují, a hledání nejlepší praxe v deseti mezinárodně sledovaných oblastech rozvoje měst, obcí a regionů. Pro své přednosti byl benchmarking zvolen jako jedna z klíčových metod pro zlepšování veřejné správy v rámci EU. Metoda nese s sebou také řadu problémů spojených například s: (1) špatně stanovenou metodikou porovnávání nebo nekvalitním sběrem dat, záměrné zkrsování údajů atd., (2) porovnávání neporovnatelného nebo snahou “přenést nepřenositelné” – ne vždy jsou specifické místní podmínky vhodné pro porovnání nebo jako inspirace pro jiné.

Obr. 4.3 Příklad zobrazení postupu benchmarkingu měst



Pramen: Půček, Koppitz 2012, s.81 dle MEPCO

**Data k finančnímu benchmarkingu** může poskytnout databáze MONITOR nebo databáze Rozpočet obce (popis viz *kap. 4.1*). V databázi Rozpočet obce je benchmarking možný pomocí aplikace „žebříčky“ a „porovnání“. V „porovnání“ je možné provést detailní porovnání dvou obcí. „Žebříčky“ umožňují výběr partnera podle velikostní kategorie, kraje, okresu, roku – samozřejmě u každé příjmové či výdajové položky. Je to možné provést celkem za obec nebo na obyvatele. Projekt funguje od roku 2011 a služby jsou pro uživatele poskytovány zdarma. Jde o velmi efektivní nástroj pro finanční benchmarking. Také je třeba zmínit, že se jedná spíše o nástroj vhodný pro benchmarking – pro aktivní porovnávání za účelem nalezení dobré praxe je nutné partnera kontaktovat a některé údaje doplnit. Fakticky bez doplnění nelze hodnotit rozsah a kvalitu veřejné služby.

### Systém finančních ukazatelů dle Benchmarkingové iniciativy

Benchmarkingová iniciativa (BI 2005) je neformální sdružení obcí s cílem zvyšovat kvalitu prostřednictvím benchmarkingového porovnávání a výměny dobrých praxí. BI 2005 je založena na dobrovolné aktivní spolupráci měst (města s pověřeným úřadem III. stupně), které společně tvoří metodiku dat

<sup>68</sup> Více informací na <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php>

a ukazatelů pro vzájemné porovnávání v mnoha oblastech výkonu přenesené a samostatné působnosti, včetně finančních agend<sup>69</sup>. Je možné se porovnávat v těchto finančních ukazatelích (název ukazatele), přičemž každý ukazatel má stanovenou metodiku pro porovnávání: Výdaje na výkon státní správy a samosprávy; Dotace; Státní správa ve školství; Mzdové účetnictví a personalistika; Povolování provozování výherních hracích přístrojů; Místní poplatky; Omluvená absence; Správa a vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti; Příjmy a výdaje rozpočtu v tis. Kč; Výdaje na sociální služby a zařízení v tis. Kč; Výdaje na kulturní zařízení a služby v tis. Kč; Výdaje na sportovní zařízení a služby v tis. Kč; Výdaje na předškolská zařízení v tis. Kč; Výdaje na základní školy a školní stravování v tis. Kč; Samospráva ve školství – příspěvkové organizace (školy a školská zařízení); Příprava a realizace investic; Budovy; IC, TIC, propagace cestovního ruchu; Informatika; Služební vozidla; Sociální fond; Úklid; Telefony.

### Komparativní (srovnávací) analýza

V praxi se velmi často při finančních analýzách používá komparativní (srovnávací) analýza, a to jak (1) pro srovnání téhož jevu (téže skutečnosti) v čase, jako je například nezaměstnanost obce, přírůstek či úbytek obyvatel, získané dotace atd. – vše v jednotlivých letech, tak (2) pro srovnání téhož jevu u srovnatelných institucí či území – např. nezaměstnanost, přírůstek či úbytek obyvatel, získané dotace – vše u srovnatelných měst nebo v rámci kraje atd. Zjednodušené zobrazení komparativní analýzy je na následujícím obrázku.

Obr. 4.4 Fáze komparativní (srovnávací) analýzy



Pramen: Půček, Koppitz 2012, s. 80

#### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost či neochota využívat porovnávání (mohlo by se prokázat plýtvání).
- Pokud je účast v benchmarkingovém projektu spojena s poplatkem, nemá obec o benchmarking zájem.
- Neochota shromáždit a poskytnout data; pokud již jsou k dispozici, neschopnost je analyzovat nebo z nich vyvodit opatření.
- Chybná data – kromě chyb z nepozornosti se může stát, že někteří účastníci benchmarkingu data zkreslují nebo je vykládají účelově.
- Místo hledání dobré praxe (tedy jak se zlepšit učením od druhých) se hledá viník uvnitř úřadu nebo se výstupy používají k obhajobě vlastních postupů, bez ochoty cokoli zlepšit.

<sup>69</sup> Více informací včetně seznamu členů je na: [http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p\\_menu=pripojeni&hl\\_sloupec=pripojeni&detail=seznamclenu](http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=pripojeni&hl_sloupec=pripojeni&detail=seznamclenu)



# Příjmy obce: zvyšování příjmů, dotační management a projekty

# 5.

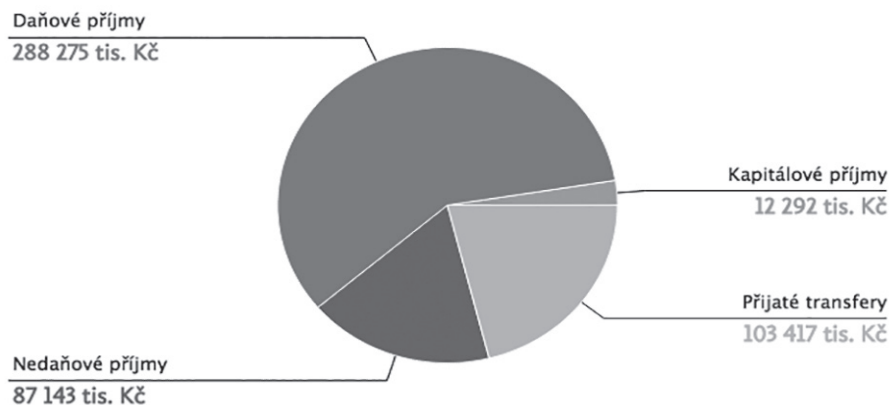
## 5.1 Struktura příjmů, náměty na jejich zvyšování

### 5.1.1 Příjmy obce či kraje

Základní struktura příjmů již byla uvedena v obrázku v kapitole 3.1. Pro vysvětlení struktury příjmů použijeme několik následujících obrázků převzatých z databáze MONITOR a databáze Rozpočet obce (databáze byly popsány v kapitole 4.1). Základní členění příjmů obcí a krajů: (1) daňové příjmy (rozhodující podíl), (2) nedaňové příjmy, (3) kapitálové příjmy, (4) přijaté transfery. Příklad základního rozdělení příjmů je na následujícím obrázku (příjmy města Strakonice za rok 2013).

Obr. 5.1 Příklad databáze MONITOR – příjmy města Strakonice

#### PŘÍJMY V ROCE 2013



Pramen: autor dle MF ČR <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/obce/detail/00251810>

Z téže databáze – z části, která se jmenuje „Rozklikávací rozpočet“ je použit další příklad, tentokrát příjmy města Hodonín. Jsou zobrazeny („rozkliknuty“) daňové příjmy a následně také daně a poplatky z vybraných činností a služeb. Pokud je u položky zobrazeno +, znamená to, že položku je možné dále rozklikávat.

Obr. 5.2 Příklad - rozklikávací rozpočet v databázi MONITOR – příjmy města Hodonín

MONITOR   ANALÝZA   O APLIKACI   METODIKA   MAPA WEBU   ENGLISH			
		ROK	ČÁSTKY V
		2013	tisících
DRUHOVÝ ROZKLIKÁVACÍ ROZPOČET PRO PŘÍJMY - HODONÍN, IČ: 00284891			
Kapitola / Třída / Seskupení položek / Podseskupení položek / Položka	Schválený rozpočet (v tis. Kč)	Rozpočet po změnách (v tis. Kč)	Skutečnost (v tis. Kč)
● Hodonín	452 602	461 770	477 314
● Daňové příjmy	279 500	292 979	309 915
● Daně a poplatky z vybraných činností a služeb	49 600	51 520	59 002
● Místní poplatky z vybraných činností a služeb	15 500	15 500	15 023
● Ostatní odvody z vybraných činností a služeb	25 000	25 000	31 768
● Poplatky a odvody v oblasti životního prostředí	100	20	13
● Správní poplatky	9 000	11 000	12 198
● Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů	111 400	117 459	124 460
● Daně ze zboží a služeb v tuzemsku	104 500	110 000	111 073
● Majetkové daně	14 000	14 000	15 379
● Kapitálové příjmy	9 000	8 000	11 475
● Nedaňové příjmy	42 179	48 128	51 299
● Přijaté transfery	121 923	112 663	104 625

Pramen: autor dle MF ČR <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/obceldetail/00284891>

Rozdělení daňových příjmů je v následujícím obrázku – daňové příjmy města Valašské Meziříčí. Tentokrát bylo použito zobrazení z databáze Rozpočet obce. V databázi je možné pomocí ikonky grafu zobrazit vývoj těchto příjmů za roky 2000 až 2012. Toto je velká výhoda této databáze. Další výhodou je, že je jednoduše možné přepínat mezi „celkem“ (v Kč) a „na obyvatele“ (tedy Kč na obyvatele).



Obr. 5.3 Příklad struktury daňových příjmů – město Valašské Meziříčí

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
<b>Příjmy - daňové v roce 2013</b>													
<b>celkem / <u>na obyvatele</u></b>													
Seřadit dle: velikosti / paragrafu													
<b>Celkem</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>302 043 702 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Daně z příjmů fyzických osob</b> <b>Pol. 111</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>60 834 229 Kč</b>													
Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků <input type="checkbox"/> <b>50 979 462 Kč</b>													
Daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti <input type="checkbox"/> <b>4 904 009 Kč</b>													
Daň z příjmů fyzických osob z kapitálových výnosů <input type="checkbox"/> <b>4 944 806 Kč</b>													
Zrušené daně, jejichž předmětem je příjem fyzických osob <input type="checkbox"/> <b>5 952 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Daně z příjmů právnických osob</b> <b>Pol. 112</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>55 601 861 Kč</b>													
Daň z příjmů právnických osob <input type="checkbox"/> <b>48 992 901 Kč</b>													
Daň z příjmů právnických osob za obce <input type="checkbox"/> <b>6 608 960 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Obecné daně ze zboží a služeb v tuzemsku</b> <b>Pol. 121</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>104 030 412 Kč</b>													
Daň z přidané hodnoty <input type="checkbox"/> <b>104 030 412 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Poplatky a odvody v oblasti životního prostředí</b> <b>Pol. 133</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>47 892 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Místní poplatky z vybraných činností a služeb</b> <b>Pol. 134</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>13 118 201 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Ostatní odvody z vybraných činností a služeb</b> <b>Pol. 135</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>20 356 686 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Správní poplatky</b> <b>Pol. 138</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>9 057 992 Kč</b>													
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Daně z majetku</b> <b>Pol. 151</b> <input type="checkbox"/> Vývoj <b>38 996 429 Kč</b>													

Pramen: autor dle Databáze Rozpočet obce

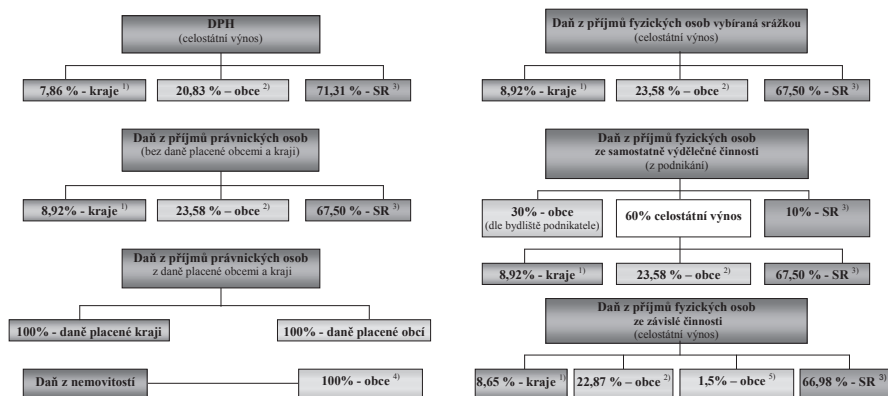
<http://www.rozpoctetobce.cz/seznam-obci/545058-valasske-mezirici/prijmy/danove/2013?razeni=paragraf>

Pokud budeme hodnotit z hlediska příjmů posledních 10 let, lze konstatovat, že do roku 2008 bylo pro obce relativně stabilní ekonomické prostředí. Průměrně rostly příjmy obcí ročně o cca 2,5 %, obce úspěšně čerpaly prostředky z fondů EU či národních dotací a často financovaly své investiční záměry z úvěrů. Ke zlomu této situace došlo v roce 2009 v důsledku krize. Příjmy obcí ze sdílených daní se propadly až o 12 %, predikce vývoje daní byla velmi nepřesná. Většina obcí zareagovala v letech 2010 a 2011 rozsáhlými úspornými opatřeními a to včetně kapitálových. Největší pokles investic byl zaznamenán meziročně v letech 2011 a 2012 – pokles až o 10 %. Změna rozpočtového určení daní (dále RUD) od 1.1.2013 přinesla většině obcí vyšší daňové příjmy.

Na následujícím obrázku je zobrazeno rozpočtové určení daní od roku 2013 dle novely zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní – s účinností od 1.1.2013. Jedním z hlavních důvodů ke změně původního RUD bylo zvýhodnění velkých měst, respektive tak zvaná „u-křivka“ daňových výnosů na obyvatele, kdy nejmenší obce a pak zejména velká města dostávaly v přepočtu na obyvatele z daní nejvíce. Nejhůře na tom byly obce okolo 5000 obyvatel. Změn od 1.1.2013 bylo více – změnil se koeficienty pro obce v rámci sdílených daní, došlo k celkovému posílení sdílených daní ze státního rozpočtu a změnil se koeficient výpočtu. Největší roli stále hraje počet obyvatel, nicméně díky postupným přechodovým koeficientům nedochází ke skokům na hranici počtu obyvatel, jak tomu bylo v dřívějším RUD. Do koeficientu se dostalo nově kritérium počtu žáků ZŠ a dětí v MŠ v obci (s váhou 7 %), jejichž je obec zřizovatelem. Z hlediska nastavení systému rozdělování sdílených daní lze tuto změnu považovat za správnou, konkrétní přínosy či ztráty se však obec od obce liší. Nově byl stanoven strop u kritéria rozlohy katastru obce na hodnotu 10 ha na obyvatele, což negativně postihlo málo lidnaté obce s velkým katastrem.

Obr. 5.4 Schéma rozdělení RUD od roku 2013

## Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015 (bez SFDI, poplatků a pokut)



## Vysvětlivky:

<sup>1)</sup> Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

<sup>2)</sup> Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

1. kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
2. prostého počtu obyvatel v obci (10 %)
3. násobků postupných přechodů (80 %)
4. počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí (7 %)

<sup>3)</sup> Příjmy státního rozpočtu

<sup>4)</sup> Výnos daně z nemovitosti: příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.  
<sup>5)</sup> Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Pramen: MF ČR – schéma rozdělení RUD

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/prijmy-kraju-a-obci/2013/novy-model-sdilenych-dani-pro-obce-10890>

Jak je z obrázku patrné, obce se podílejí na:

- Celostátním výnosu DPH podílem 20,83 %.
- Daní z příjmu fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (z podnikání) podílem 30 % dle bydliště podnikatele (do celostátního výběru jde 60 %).
- Celostátním výnosu daně z příjmu fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (z podnikání) podílem 23,58 %; do celostátního výnosu jde 60 % této daně.
- Daní z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti podílem 1,5 % dle počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.
- Celostátním výnosu daně z příjmu právnických osob (bez daně placené kraji a obcemi) podílem 23,58 %.
- Daní z příjmu právnických osob (placené danou obcí) podílem 100 %.
- Daní z nemovitostí podílem 100 %.

Porovnání stávající úpravy platné do roku 2012 a úpravy od roku 2013<sup>70</sup> zachycuje u vybraných obcí následující tabulka. U všech obcí lze tuto tabulku zobrazit na stránkách MF ČR. Nový výpočet je závislý na počtu obyvatel, počtu zaměstnanců, výměře katastrálních území obcí, počtech dětí MŠ a žáků ZŠ.

<sup>70</sup> Aktuální úprava viz Vyhláška č. 186/2014 Sb. ze dne 25. srpna 2014 o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů (dostupná na <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2014/vyhlaska-c-186-2014-sb-18888>)

Tab. 5.1 Porovnání stávající úpravy platné do roku 2012 a úpravy od roku 2013

Název kraje	Název okresu	Název obce	Počet obyvatel k 1. 1. 2012	Započtená výměra (max. 10 ha na obyvatele) (ha)	Počet dětí MŠ a žáků ZŠ k 30. 9. 2011	Původní systém RUD		RUD od 1. ledna 2013	
						Sdílené daňové příjmy (tis. Kč)	Výnos na jednoho obyvatele (tis. Kč)	Sdílené daňové příjmy (tis. Kč)	Výnos na jednoho obyvatele (tis. Kč)
Hl. město Praha	Praha	Praha	1 241 664	49 613	108 413	35 700 551	28,8	35 095 838	28,3
Středočeský kraj	Benešov	Benešov	16 460	4 687	2 335	125 947	7,7	148 308	9,0
Středočeský kraj	Benešov	Bernartice	220	1 011	0	1 745	7,9	2 088	9,5
Středočeský kraj	Benešov	Bílkovice	191	578	0	1 383	7,2	1 664	8,7
Středočeský kraj	Benešov	Blažejovice	100	463	0	794	7,9	940	9,4
Středočeský kraj	Benešov	Borovnice	80	310	0	610	7,6	718	9,0
Středočeský kraj	Benešov	Bukovany	741	740	0	4 866	6,6	5 774	7,8
Středočeský kraj	Benešov	Bystřice	4 335	6 337	465	29 870	6,9	39 663	9,1

Pramen: autor dle MF ČR <http://www.mfcr.cz/cz/aktualne/aktuality/2012/ministerstvo-financi-zverejnuje-teoretic-10897>

### 5.1.2 Náměty na zvyšování příjmů

Posláním obce je dle zákona o obcích pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a současně při plnění svých úkolů chránit také veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Práva a povinnosti obcí jsou vymezeny jednak Ústavou ČR a jednak zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). K zabezpečení poslání potřebuje obec majetek a finanční zdroje. V tomto smyslu je s ohledem na poslání otázkou, do jaké míry je vůbec pro obec (nebo kraj) možné objektivně provést maximalizaci svých příjmů. Pokud není obec v krizi, kdy všechny disponibilní příjmy musí být využity k odvrácení bankrotu, je maximalizace příjmů žádoucí jen do té míry, pokud neomezuje rozvoj a potřeby občanů a umožňuje-li to veřejný zájem. Na druhé straně však obec (kraj) musí s péčí dobrého hospodáře usilovat o dosažení dostupných příjmů. V následujícím textu jsou uvedeny příklady a náměty za tímto účelem.

### Daňové příjmy

Daňové příjmy jsou rozhodujícím příjmem každé obce. Když pomíneme možnost ovlivnění další změny RUD a výnosů daní na celostátní úrovni, má obec vliv na:

- Počet obyvatel – je základním ukazatelem pro stanovení podílu na sdílených daních. Řada představitelů obcí je přesvědčena, že počet obyvatel ovlivní jen málo. Rozvoj obce se dělá pro lidi a s lidmi. V tomto smyslu je počet obyvatel klíčovým tématem. Diskutovaným tématem je též problém trvalého pobytu (někteří lidé v obci žijí, ale mají trvalý pobyt jinde), problém s chatařmi atd. Optimální počet obyvatel by měl řešit územní plán a strategický plán.
- Počet dětí v MŠ a žáků ZŠ v zařízeních zřizovaných obcí – toto nové kritérium dává obcím prostor pro provádění prorodinné politiky. Obec má též motivaci naplnit svá zařízení až k hranici kapacity (což v některých případech může zhoršit kvalitu).

- Počet živnostníků (osob samostatně výdělečně činných) s bydlištěm v obci – obce se podílí 30 % na výnosu daně z příjmu fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti.
- Počet zaměstnanců s výkonem práce v obci – obce se podílí 1,5 % na výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti podílem.
- Příjmy z daně z nemovitostí jsou 100 % příjmem obce, obec jej svým rozhodnutím může ovlivnit (stanovení koeficientu).
- Místní poplatky (a případně ostatní odvody a poplatky) – obec místní poplatky částečně ovlivňuje nastavením jejich výše a případně aktivitou při jejich výběru.

### Nedaňové příjmy

Zvyšování nedaňových příjmů je klíčové z hlediska finanční soběstačnosti obce či kraje. V první řadě jde o zvyšování ekonomické soběstačnosti – čili usilovat o to, aby nedaňové příjmy obce (kraje) se zvyšovaly a tím se zvyšovala také soběstačnost. Tento princip je třeba přenést na všechny založené a zřízené organizace. Tento problém souvisí s daňovou optimalizací obce a přístupu k podnikání obce (vlastní daň z příjmu právnických osob je příjmem obce), rozsahem komerčního majetku (pronájem nemovitostí, pozemků), přístupem k hospodaření v obecních lesích atd.

### Kapitálové příjmy

Klíčovou otázkou z hlediska kapitálových příjmů je, kdy je prodej majetku správný či přijatelný a kdy prodej není v zájmu obce či kraje. To, co je správné a funguje velmi dobře v jedné obci, nemusí fungovat v jiné. Při prodeji majetku obce je však vždy třeba uplatnit princip předběžné opatrnosti – vycházet z toho, že prodej není pro obec výhodný, pokud se jednoznačně neprokáže opak (nezbytné jsou kvalitní analýzy). Například: Prodej obecních lesních pozemků není považován za moudrý. Nicméně pokud obec má většinu svých lesních pozemků sloučenou pohromadě v jedné části svého katastru a naprosto izolovaně a s obtížnou dostupností vlastní v jiné části katastru jeden lesní pozemek, je na zvážení, zda takový pozemek neprodat. V každém případě je k tomu nezbytná potřebná analýza.

### Transfery (dotace)

Tomu se podrobněji věnuje *kapitola 5.2*.

### Příjmy z podnikání

Obecně platí, že podnikatelská činnost obce se sleduje mimo rozpočtové příjmy a výdaje. Jejich výsledek se promítne do rozpočtu a je součástí závěrečného účtu obce. Daně z příjmu právnických osob – obcí (tedy z vlastního podnikání) je 100% příjmem dané obce. Z toho hlediska je třeba vždy pečlivě vyhodnotit, zda je pro obce výhodnější podnikat přímo (zvláště menší obce například takto zajišťují hospodaření ve vlastních lesích) nebo prostřednictvím zřízené či založené organizace. Existují však také názory, že obec by neměla vůbec podnikat – měla by pro podnikání vytvářet podmínky, ale samotné podnikání by měla obec nechat na podnikatelských subjektech. Nelze jednoznačně říci, zda je tento extrémní názor správný či nesprávný – to vždy záleží na místních podmínkách. V každém případě je nesprávný, pokud vede ke snížení finanční soběstačnosti obce.

### 5.1.3 Inspirace: 10 druhů vládnutí – cest ke zvyšování příjmů

Osborne a Gaebler ve své knize „Znovuobjevení vlády“ definovali deset druhů nového vládnutí (vhodné zejména pro „vládnutí“ na regionální či místní úrovni). Tyto druhy vládnutí se převážně týkají zvyšování příjmů, proto mohou být v této oblasti inspirativní. Přičemž autoři doporučují spojit či kombinovat více těchto uvedených přístupů dle místních podmínek (Osborne-Gaebler, In Vacek, 2006; Půček, Ochrana 2009, s. 42–44):

**(1) Katalytická vláda: raději kormidlovat než veslovat.** Veřejná správa se musí změnit a předefinovat svou roli. Stále častěji bude vystupovat v roli katalyzátoru 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.

**(2) 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 „nedostatečné“ 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 vlastní schopnosti. Dobří občané vytvářejí silné komunity.

**(3) 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.

**(4) 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 nejvhodnější.

**(5) 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, nerozeznáte 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.

**(6) 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?

**(7) 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 vděčna. 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.

**(8) Proaktivní vláda: raději prevence než léčba.** Tradiční byrokratická veřejná správa se orientuje na řešení existujících problémů a je vytížena poskytováním služeb – veslováním – a nezbývá 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).

**(9) 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.

**(10) Vláda orientovaná na trh: podpora změn prostřednictvím trhu.** Jednou z nejučinnějších 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.

#### **Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost struktury příjmů, to vede k opatřením, která příjmy nezvyšují či naopak snižují.
- Neschopnost analyzovat příjmy – například daňové dle prognózy daňových příjmů.
- Vedení obce se domnívá, že příjmy „padají do pokladny samy“ – neprovádí kontrolu, nevytváří podmínky pro udržení či zvyšování příjmů.
- Nevhodné rozdělení činností mezi obec (kraj) a jí zřízené či založené organizace, které vede k nižším příjmům obce (kraje). Nevyjasněný vztah k podnikání obce.
- Obec či kraj se nezabývají zvyšováním ekonomické soběstačnosti, nepřenáší tyto požadavky na zřízené či založené organizace.
- Nepromyšlený prodej majetku, který dlouhodobě vede ke snížení nedaňových příjmů (zhoršení soběstačnosti obce).

## 5.2 Dotační a projektový management

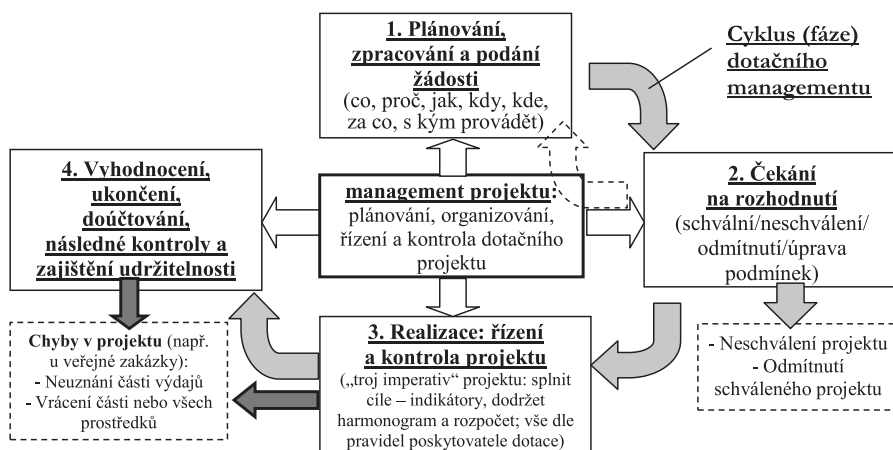
### 5.2.1 Dotační management

V posledních deseti letech bylo v obcích realizováno velké množství projektů financovaných z fondů EU. Praxe však ukazuje, že ne všechny projekty lze chápat jako účelné (tedy úspěšně naplnily cíle a poslání obce), efektivní (například zvýšily měřitelným způsobem výkonnost či produktivitu veřejných služeb či kvalitu života) nebo hospodárné (např. riziko korupce). Paradoxně většina projektů nikdy předem neprošla prověřením 3E (účelnost, efektivnost, hospodárnost). Nebo se vše posuzovalo jen k výši spoluúčasti obce. Díky projektům z fondů EU se zaměstnanci finančních útvarů často dostávají do role „finančních manažerů“ projektů a měli by problematiku dotačního managementu znát. Problematika projektového řízení je popsána v druhé části této kapitoly.

**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 či výsledků (cíle projektu, které odpovídají cílům programu – hodnocené pomocí indikátorů) v požadovaném termínu a dohodnutém rozpočtu. EU či stát si tak u jednotlivých realizátorů projektů „nakupuje“<sup>71</sup> 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.).

Jednotlivé fáze přípravy, realizace a ukončení dotačního projektu z hlediska žadatele jsou zobrazeny na následujícím obrázku.

Obr. 5.5 Jednotlivé fáze dotačního projektu včetně důsledků chyb v projektu



Pramen: autor dle Půček, Ochrana 2009, s.141

71 V řadě případů velmi účinné, ale někdy také velmi „příhloupé“ – projekty se v některých případech dělají jen „pro projekty“, tedy nejsou v území požadovány a realizují se jen proto, že jsou na ně peníze.



Každá z uvedených fází projektu je důležitá a nese svoje rizika a vyžaduje efektivní řízení. Významné **chyby v projektu** (které se nepodaří včas napravit) vedou k neuznání části výdajů (v době realizace projektu) nebo k vrácení části nebo všech peněz (při následných kontrolách). Výhodnost projektu se musí posuzovat nejen ve vztahu k výši dotace a spoluúčasti obce, ale je třeba vyhodnotit **výši „nezpůsobilých“ (neuznatelných) výdajů** projektu během jeho realizace (ne každý výdaj projektu je uznatelný, ale přitom může být pro realizaci nezbytný) a **dopady do rozpočtu** (běžné i případně investiční výdaje) po ukončení projektu (po dobu udržitelnosti i dále). U investičních projektů může jít například o zvýšení odpisů, zvýšení výdajů na energie, zajištění oprav či údržby, různé druhy revizí, platy zaměstnanců atd. V následující tabulce je uveden popis jednotlivých fází. Popis uvádí jen některé aspekty, na které je vhodné brát zřetel.

Tab. 5.2 Popis fází dotačního projektu

Č	Název fáze	Popis fáze dotačního projektu
1	Plánování, zpracování a podání žádosti	Pokud podáme fázi přípravy projektu, tedy jeho plánování, zpracování a podání žádosti, snadno se dostaneme do problémů s naplněním cílů, dodržení nákladů nebo harmonogramu. Prvním krokem pro zpracování projektu bývá vydefinování jeho zadání a schválení tohoto zadání (například v radě). K tomu účelu se používá <b>projektový rámec</b> (někdy též nazván projektová fiše, rodný list projektu atd. – vzory jsou v kapitole 5.2.2). V rámci této fáze přípravy by mělo dojít k posouzení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti projektu. 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 výborný, ale naprosto nevhodný pro předložení do konkrétní výzvy na předkládání žádostí o spolufinancování (zkrátka, že náš projekt neodpovídá cílům výzvy nebo příruče pro žadatele). V této fázi je nutné naplánovat i všechny <b>finanční záležitosti projektu</b> . Jde zejména o sestavení rozpočtu, zajištění odděleného účtování, zajištění financování – dostatek zdrojů po celou dobu projektu, zajištění finanční spoluúčasti, řešení finanční rizika, způsob finanční kontroly, zajištění finančních prostředků na udržitelnost projektu, prověřit, zda projekt bude mít nějaké <b>dopady do běžného rozpočtu</b> při jeho průběhu v době udržitelnosti atd. Tato fáze končí předložením našeho projektu ve stanoveném termínu.
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, případně 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 – např. rozhodnutím o projektu).
3	Realizace – řízení a kontrola projektu	Třetí fáze je realizační, tedy řízení a kontrola postupu projektu. <b>Co je třeba u projektu sledovat?</b> (1) Je třeba hlídat <b>termíny</b> (dodržet harmonogram), (2) sledovat <b>náklady</b> (dodržet rozpočet, obvykle zabezpečit oddělené účtování). (3) To všechno by bylo úplně k ničemu, pokud by projekt nesplnil <b>stanovené cíle</b> (často jsou v žádosti o projekt nazývány plánované výstupy/výsledky, nebo někdy také monitorovací parametry). <b>Projekt je tedy úspěšný</b> , když jej realizujeme včas, za stanovené (nebo nižší) náklady a dosáhneme cíle projektu. To často bývá kamenem úrazu – když stanovíme nesmyslné cíle, dosáhneme nesmyslných výsledků. Když špatně stanovíme náklady, tak se projekt neúměrně prodražuje (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 neuznání části výdajů nebo k vrácení dotace). <b>Chyby v projektu</b> (odlišný postup, než jaký stanovuje poskytovatel – například při veřejných zakázkách) vedou často k neuznání části výdajů projektu. Abychom se těmto problémům vyhnuli, musíme projekt řídit a nastavit si kontrolní mechanismy ( <b>controlling projektů</b> ). Pokud je při projektovém řízení cokoli ohroženo, je třeba okamžitě přijímat opatření. Průmyslný 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“.
4	Ukončení, doúčtování, vyhodnocení, následné kontroly a zajištění udržitelnosti projektu	Čtvrtá (podceňovaná fáze) zahrnuje ukončení projektu, jeho vyhodnocení a doúčtování. Je také třeba myslet na to, že i po mnoha letech na nás mohou přijít <b>následné kontroly</b> projektu (např. ze strany poskytovatele, finančního úřadu, Evropské komise atd.). Existuje velké riziko, že pokud třeba i jen částečně nesplníme stanovené cíle (indikátory) nebo se dopustíme chyby při řízení projektu (odlišný postup oproti zákonům nebo příručkám poskytovatele), budeme peníze vracet. Důležité je též mít zajištěnou <b>udržitelnost projektu</b> v rozsahu, k jaké se k ní žadatel zavázal. Pro obec může udržitelnost znamenat výrazné výdaje, které hraje ze svého rozpočtu.

Pramen: autor dle Ochrana, Půček 2012, s. 163

## 5.2.2 Projektové řízení

Znat základy projektového řízení patří v dnešní době k nezbytným znalostem politiků i zaměstnanců ekonomických útvarů obcí a krajů. Projektové řízení používá pro zavedení jednorázové změny. V praxi se uplatní tehdy, když se připravuje investice, plánuje jakákoli změna jako je například projekt zavedení nového softwaru či informačních systémů, pořádání významných kulturních či společenských akcí, projekty zavádění či formulování strategií, reorganizace činností atd. a samozřejmě – projektové žádosti na spolufinancování ze zdrojů EU a státu („dotační projekty“). Z toho plyne, že ne vždy je využití projektového řízení vhodné<sup>72</sup>.

**Projektové řízení** (Project Management) zahrnuje<sup>73</sup>: (a) plánování; (b) organizování a realizaci (včetně řízení změn projektu a řízení rizik); (c) vedení a motivování projektového týmu a dalších zapojených osob včetně správné komunikace dovnitř projektu i ven; (d) monitorování, reporting a kontrolu souboru aktivit (např. složitých činností, jednorázových akcí), které je nutné provést tak, aby byla naplněna kritéria úspěšného projektu<sup>74</sup>. Pro řízení projektů se ve světě vyvinula celá řada standardů, jak projekt úspěšně řídit. Mezi nejznámější patří – PRINCE2 (www.apmgroupproject.com/prince2), PMI (www.pmi.org), IPMA (www.ipma.ch), norma ISO 10 006. Nejrozšířenější je certifikace standardů PRINCE2 (přes 726 000 certifikovaných osob) a PMI (přes 605 000 certifikovaných osob). Certifikace IPMA má cca 100 000 celosvětově certifikovaných osob, IPMA je také v globálním měřítku méně známější. Následující tabulka uvádí pro srovnání tři definice projektu.

Tab. 5.3 Co je projekt

Č	Zdroj definice	Popis
1	dle ISO 9000, s. 25	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.
2	dle IPMA (2010 s. 16)	Projekt je časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem vytvoření definovaných výstupů (rozsah naplnění projektových cílů) co do kvality, standardů a požadavků.
3	Dle PRINCE 2	Úkol, který má definovaný začátek a konec a vyžaduje nasazení jednoho nebo více spojených a vzájemně na sobě závislých zdrojů, které musí být nasazeny, aby bylo dosaženo stanoveného cíle.

Pramen: autor dle uvedených zdrojů

S projektovým řízením je úzce spjat pojem „trojimperativ projektu“. Jde o kritéria úspěšného projektu. Pro úspěšnou realizaci projektu je potřeba zajistit: (1) splnění cílů projektu (k tomu je třeba stanovit měřitelné indikátory projektu), (2) dodržení stanoveného termínu a harmonogramu aktivit, (3) dodržení nákladů (rozpočtu) projektu. K těmto třem oblastem se často řadí také čtvrtá – uznání ze strany zadavatele a zainteresovaných stran. Kritéria úspěšného projektu jsou uvedena v následující tabulce.

72 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 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 4 roky); (4) v podmínkách, kde vládne zmatek, emoce, bezradnost, či převládá nevdělnost.

73 Členění dle IPMA (Doležal, Máchal 2009, s. 155) na (1) předprojektovou fázi (jde o přípravu a definici projektu – projekt ještě nebyl zahájen),

(2) projektovou fázi – realizační (člení se na zahájení, plánování, vlastní realizace – implementace, ukončení projektu), (3) poprojektovou fázi (vyhodnocení).

74 (Doležal, Máchal 2009, s. 34): „Úspěšnost řízení projektu je dána oceněním výsledků projektu různými zainteresovanými stranami.“

Tab. 5.4 Kritéria úspěšného projektu

Kritérium	Název kritéria	Příklady
1.	splnění cílů projektu	– splnění cílových hodnot (indikátorů) – splnění všech aktivit – splnění výstupů, výsledků, dopadů
2.	dodržení termínů a harmonogramu aktivit	– dodržení časového harmonogramu – dodržení konečného termínu – dodržení harmonogramu aktivit
3.	dodržení nákladů (rozpočtu) projektu.	– dodržení rozpočtu projektu – splnění finančních ukazatelů projektu
4. parametr	uznání ze strany zadavatele a zainteresovaných stran	– spokojenost zadavatele a zainteresovaných stran – vyjádření uznání

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 103

Jak již bylo uvedeno v tabulce popisující dotační management, prvním krokem pro úspěšný projekt je vyspecifikování zadání projektu. K tomu je vhodné používat formulář „projektového rámce“ (neboli projektové fiše, rodného listu projektu atd.) – pokud si obec či kraj předem standardizuje, v jaké podobě budou projekty připravovány, usnadní to projednávání a schvalování projektů. Příklad projektového rámce (externí projekt – např. na investici financovanou pomocí zdrojů fondů EU) je uveden v následující tabulce.

Tab. 5.5 Vzor projektového rámce (externí projekt)

PROJEKTOVÝ RÁMEC
<b>A. Všeobecné informace</b>
1. Název projektu:
2. Zaměření projektu:
3. Umístění projektu:
4. Celkový rozpočet:
<b>B. Předkladatel</b>
1. Plný název a úřední adresa předkladatele projektu (není-li jím obec):
2. Přehled partnerů participujících na projektu:
3. Koordinátor projektu a projektový tým:
<b>C. cíle a popis projektu</b>
1. Cíl projektu
1.1 Vazba na cíle a poslání obce (vyhodnocení účelnosti projektu):
1.2 Cíle projektu:
1.3 Indikátory pro plánované výstupy a výsledky projektu:
1.4 Zdůvodnění projektu:
2. Přehled cílových skupin:
3. Aktivity a termíny projektu:
4. Synergické efekty, příležitosti a rizika:
5. Zajištění výstupů projektu po jeho ukončení (udržitelnost projektu):
<b>D. Doba trvání projektu</b>

**E. Zdroje financování projektu a dopady do běžného rozpočtu**

1. Rozpočet projektu a finanční zdroje (v Kč)

Rok	Příjmy			Výdaje		
	EU	stát. rozp.	rozp. obce	EU	stát. rozp.	rozp. obce
2012						
2013						
celkem						

2. Dopady do běžného rozpočtu obce po realizaci projektu (v Kč)

Předpokládané snížení / navýšení běžného rozpočtu po realizaci projektu dle struktury nákladů a výnosů

Náklady	Dopady do rozpočtu po ukončení projektu: navýšení / snížení		
	2013	2014	2015
č. účtu 501			
...			
celkem náklady			
Výnosy			
č. účtu 601			
...			
celkem výnosy			
rozdíl náklady - výnosy			

3. Vyhodnocení efektivity projektu:

4. Vyhodnocení hospodárnosti projektu:

Pramen: autor s využitím Půček, Koppitz 2012, s. 69

Jiný vzor projektového rámce uvádí následující tabulka. Používá se zejména pro vnitřní projekty (financované z vnitřních zdrojů) a řeší také odměnu pro tým.

Tab. 5.6 Vzor projektového rámce interního projektu

A) Název a číslo interního projektu:		
Název: Projekt předkládá (jméno zaměstnance):	Číslo:	
B) Cíl a indikátory projektu		
Cíl:		
Indikátory:		
Vyhodnocení účelnosti (vazba na cíle a poslání obce):		
C) Výstupy:		
č.	Popis výstupu	
1.		
2.		
3.		
D) Koordinátor projektu a tým	návrh předkladatele	schváleno
Koordinátor:		
Tým:		
E) Termíny	návrh předkladatele	schváleno
– zahájení projektu		
– konečný termín		
– kontrolní termíny		
F) Zdroje v Kč (vyjma odměn)	návrh předkladatele	schváleno
– požadavky na běžné výdaje:		
– požadavky na vybavení:		
– odhadované závazky do budoucna:		
– vyhodnocení efektivnosti projektu:		
– vyhodnocení hospodárnosti:		
G) Rizika – popis a návrh opatření		
H) Odměna pro koordinátora a tým	návrh předkladatele	schváleno
1.	Při dodržení výstupů v dohodnutých termínech pro koordinátora + tým celkem (1/2)	
2.	Po zavedení do praxe a ověření funkčnosti (1/2)	
I) Požadavky týmu		
J) Schválení projektu		
Projekt schválen / neschválen.		
Podmínky a komentáře:		
Ve ....., dne:		

Pramen: autor dle Půček, Koppitz 2012, s. 70

### **Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost či neochota využívat projektové řízení tam, kde je to vhodné; opačným a také chybným přístupem je situace, kdy jsou běžné činnosti řízeny jako projekt.
- Neschopnost jasně definovat zadání projektu (nepoužití fiše či jiného vzoru), není jasné, co bude považováno za úspěch.
- Řízení projektů nese problémy – vedení musí být připraveno je řešit, ne „odkopávat“ od sebe. Některé problémy může vyřešit projektový tým, řada problémů však zcela přesahuje odpovědnosti a možnosti týmu.
- Neschopnost provádět kontrolu projektů.
- Řada měst neprovádí vyhodnocení projektů či investic z hlediska možností poučení se z chyb a úspěchů. Standardy řízení projektů (např. dle IPMA – viz [www.ipma.cz](http://www.ipma.cz)) to považují za nezbytnou součást řízení. Jde obvykle o zaznamenání: (1) dobrých praxí uplatněných v rámci projektu či investice (dobrých postupů, uplatněných nápadů, zlepšení, úspor atd.), (2) ale také zaznamenání problémů, chyb a nedostatků včetně způsobů jejich vyřešení.
- Neochota odměnit projektový tým.

# Výdaje, racionální úspory a štihlá administrativa

# 6.

## 6.1. Struktura výdajů

Základní struktura výdajů již byla uvedena v obrázku v kapitole 3.1. Výdaje se obecně člení na: (1) běžné výdaje, z nich se financují provozní záležitosti obce (např. platy zaměstnanců, nákupy materiálu, energií, služeb, zboží atd.); (2) kapitálové, z nich se financují dlouhodobé investiční potřeby (např. výdaje na infrastrukturu atd.), lze k nim řadit i nákup cenných papírů apod.

### Příklady výdajů obce (nebo kraje):

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
- výdaje na vlastní činnost v samostatné působnosti obce, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem (v rámci tzv. přenesené působnosti obce),
- závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu podnikání prospěšného pro obec,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

Mimo to hradí obec ze svého rozpočtu také splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných výpomocí nebo splátky jistiny vlastních dluhopisů.

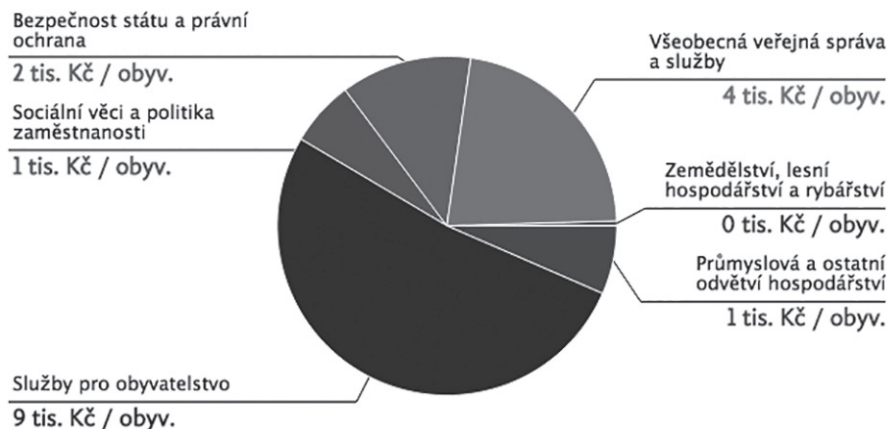
Na následujícím obrázku jsou zobrazeny výdaje města Štětí na jednoho obyvatele, členěné dle odvětví (odvětvové členění rozpočtu viz kapitola 3.1 – rozpočtová skladba).

Obr. 6.1 Databáze MONITOR – výdaje na obyvatele dle odvětvového členění města Štětí

## OBEC ŠTĚTÍ

CELKEM | NA OBYVATELE

VÝDAJE V ROCE 2013

Pramen: autor dle MF ČR <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/obce/detail/00264466?hodnoty=obvy>

Výdaje je možné zobrazit nejen podle odvětví, v jakém byly vynaloženy, ale také podle druhu (např. nákup materiálu, služeb, mzdy atd.). Na následujícím obrázku jsou zobrazeny výdaje města Jihlava dle druhového členění v „rozklikávacím“ rozpočtu databáze MONITOR.

Obr. 6.2 Databáze MONITOR – vybrané běžné výdaje dle druhového členění města Jihlava

ODVĚTVOVÝ PRO VÝDAJE	DRUHOVÝ PRO VÝDAJE	DRUHOVÝ PRO PŘÍJMY	FINANCOVÁNÍ	SOUHRNNÝ
DRUHOVÝ ROZKLIKÁVACÍ ROZPOČET PRO VÝDAJE - JIHLAVA, IČ: 00286010				
Obec / Třída / Seskupení položek / Podseskupení položek / Položka	Schválený rozpočet (v tis. Kč)	Rozpočet po změnách (v tis. Kč)	Skutečnost (v tis. Kč)	
● Jihlava	1 151 483	1 137 192	1 084 846	
● Běžné výdaje	722 912	779 905	750 340	
● Neinvestiční nákupy a související výdaje	313 418	346 469	347 082	
● Nákup materiálu	10 321	11 989	16 587	
● Nákup služeb	163 566	185 408	182 417	
Služby pošt	1 679	1 679	1 901	
Služby telekomunikací a radiokomunikací	1 440	1 435	789	
Služby peněžních ústavů	1 499	1 499	1 194	
Nájemné	1 083	1 083	1 599	
Konzultační, poradenské a právní služby	1 836	2 946	2 531	

Pramen: autor dle MF ČR <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/obce/detail/00286010>



**Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost struktury výdajů, neschopnost porovnání se srovnatelnými samosprávami.
- Neprovádí se dostatečná analýza výdajů.
- Finanční kontrola výdajů je prováděna formálně.

## 6.2 Dosahování úspor

Ve veřejné správě je pod pojmem „úspora“ nejčastěji myšleno rozhodnutí o tom, že se nějaká investice či aktivita nebude provádět (tak zvané škrty). Pokud šlo o neúčelnou (nepotřebnou) činnost či investici, lze to pak ztotožnit s úsporou. Šlo-li pouze o přesun opravy z jednoho rozpočtového roku do druhého, je to sice formálně v daném roce snížení výdajů, ale fakticky žádná úspora dosažena nebyla. Typickým příkladem racionálních úspor mohou být například investice do návratných energetických úspor budov nebo sdružování nákupů za účelem výhodnější ceny (energie, telefonní poplatky, pojištění atd.). Pojmy „úspory“ a „plýtvání“ byly vymezeny v kapitole 1.5. Ve smyslu definic těchto pojmů je **efektivní řízení úspor zaměřeno**: (1) Na dosahování racionálních úspor, tedy na (a) účelné („chytřé“) škrty, (b) odstraňování plýtvání, (c) inovace a zlepšování zaměřené na úspory, (d) ostatní úspory. Přitom jsou veřejné služby, veřejné investice a ostatní veřejné výdaje optimalizovány z hlediska nákladů a posuzovány z hlediska jejich účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Je hodnocen dopad (vliv) úspory na místo (investici, veřejnou službu, proces či aktivitu), kde byla úspora realizována, současně s ohledem na celek. Tedy aby úspora na jednom místě nevyvolala mnohem vyšší náklady<sup>75</sup> v rámci posuzovaného systému jinde. (2) Na vytváření kompetencí a kultury organizace, která je „štihlá“, umožňuje odstraňovat všechny druhy plýtvání a dosahovat efektivní úspory. S obdobným přístupem se setkáváme i u Baťova systému řízení<sup>76</sup>. Je zřejmá dobře srozumitelná, že opakem efektivního řízení úspor je „neefektivní“ řízení úspor<sup>77</sup>. Při „**neefektivním**“ řízení úspor není kladen důraz na účelnost, ale zejména a na prvním místě jen na hospodárnost. Neřeší se negativní vliv úspor, takže relativně malá úspora na jednom místě může vyvolat vyšší náklady než dosažená úspora jinde. Není vytvářen takový systém řízení, který podporuje „štihlou“ organizaci a kultura organizace není na úspory zaměřena.

<sup>75</sup> V rámci této publikace nebudeme pro zjednodušení rozlišovat rozdíl mezi pojmy „náklady“ a „výdaje“. V účetnictví výdaje znamenají úbytek prostředku na straně „Dal“ rozvahových účtů aktivních, zatímco náklady se zachycují na straně „Má dáti“ nákladových účtů. Zachycují se narůstajícím způsobem – kumulování stavu až do konce roku, kdy se převádí na účet zisku a ztrát jako celkové náklady. Pouze oprava účetní chyby se může účtovat na stranu „Dal“ příslušného nákladového účtu. Náklady a výdaje představují dvě stránky jedné operace. V případě příjmu a výnosů platí výše uvedené obdobně (MF ČR, PPP centrum 2010, s. 3).

<sup>76</sup> Viz <http://www.bata.websnadno.cz/Batova-soustava-rizeni.html>

<sup>77</sup> Je zaměřeno na jakékoli úspory, tedy např. na (a) „hloupé“ škrty (např. úspora na jednom místě vyvolá zvýšené výdaje na jiném, často ve vyšším rozsahu než původní úspora), (b) rovnostářské (plošné) snižování nákladů všem stejně (tento přístup vedl v minulosti ke kultuře organizace, která vedla všechny vedoucí pracovníky ke strategii maximalizace svého rozpočtu, aby měli „polštář“ na opakující se vlny plošných škrťů), (c) odkládání investic či naléhavých oprav atd.

Tab. 6.1 Příklad klasifikace úspor ve veřejné správě

Klasifikační hledisko podle	Druh úspory
Ekonomické racionality	Racionální (účinná) úspora
	Neracionální (neúčinná) úspora
3 E	Úspora vzniklá vyšší hospodárností
	Úspora vzniklá snížením nákladů na jednotku výstupu (resp. zvýšením produktivity)
	Úspora založená na vyšší účinnosti
Periodicity	Jednorázové úspory
	Opakovatelné
	Trvalé
Dle účelu nákladů (věcnost)	Úspory v provozních nákladech
	Úspory v investičních nákladech
Rozsahu	Klasifikace podle určité škály či hodnoty úspory vyjádřené peněžními jednotkami (např. malé úspory, velké úspory).
Lokalita	Klasifikace podle místa vzniku
Iniciační příčina	Pojmenování úspory podle příčiny jejího vzniku (např. racionalizace postupu, optimalizace chodu úřadu)
Atd.	

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 12

Jak ukazuje předchozí tabulka, pro klasifikaci úspor můžeme použít různá třídící hlediska. Důležitým klasifikačním hlediskem je periodičita (**opakovatelnost**) úspor: (1) Jednorázová úspora se vztahuje k danému jedinečnému, neopakovatelnému opatření. Může jí být například energetická úspora, která vznikla úsporou energie v důsledku teplého zimního období. (2) Opakovatelná úspora se projevuje opakovaně po určitou dobu jejího fungování. Může to být například úspora, která vzniká při veřejném zadávání v rámci institutu rámcové smlouvy, či úspora, která vzniká při dodávce zboží či služeb jako smluvně dohodnutá sleva od dodavatele na první dva roky. (3) Trvalé úspory jsou takové, které „nejsou“ omezeny kritériem opakovatelnosti. Je to například trvalá úspora na energii, která vznikla zateplením budovy. Nejdůležitějším klasifikačním kritériem úspor je **hledisko ekonomické racionality**. Podle něj rozlišujeme dva základní druhy úspor, a to (1) racionální úsporu a (2) „neracionální“ úsporu. Z ekonomického hlediska může úspora vznikat třemi základními způsoby – nalezením úspor cestou vyšší hospodárnosti, formou vyšší efektivity a vyšší účelnosti (účinnosti) použitých zdrojů. Pojmy hospodárnost, efektivity a účelnost byly vysvětleny v kapitole 1.4. Smyslem dosahování úspor v samosprávách je, aby úspory byly racionální. Jak bylo řečeno, úspory mohou vzniknout (Ochrana, Půček 2012, s. 18–19):

(1) **cestou vyšší hospodárnosti:** Jí rozumíme takovou redukci nákladů, kdy tento proces je v souladu s obsahem principu hospodárnosti. To znamená, že snížení nákladů na jejich „úspornou hranici“ *nesmí* nijak ohrozit plnění původně stanoveného cíle. Zároveň tato úspora v původně plánovaných nákladech *nesmí* nákladově negativně ovlivnit žádné jiné plánované aktivity v jiném segmentu v působnosti obce/kraje. Provedená úspora tudíž *nesmí* při plnění jiných aktivit (cílů) vyvolat dodatečné náklady, které by převýšily původně plánované náklady.

(2) **cestou vyšší efektivity:** Jí rozumíme takové zvýšení plánované produktivity nákladů či takové snížení jednotkových nákladů, kdy tímto racionalizačním efektem nedochází k ohrožení plnohodnotného plnění cíle.

(3) **cestou zvýšení účelnosti (účinnosti):** Třetím projevem racionálně provedených úspor je zvýšení účinnosti procedur souvisejících s realizací stanoveného cíle, kdy její podstatou je nalezení racionálnějšího způsobu pro dosažení stanoveného cíle.

Ve všech případech platí, že provedená **úspora nesmí při plnění jiných aktivit (cílů) vyvolat dodatečné náklady**, které by převýšily původně plánované náklady. Matematicky je to možné vyjádřit (Ochrana, Půček 2012, s. 18–19):

$$C_p > C_R, \text{ kde} \quad (1)$$

$C_p$  původně plánované náklady;  $C_R$  reálně vynaložené náklady

Jak vyplývá z rovnice (1), racionalizační činností se podařilo snížit původně plánované náklady  $C_p$  na hodnotu  $C_R$ , přičemž rozdíl mezi původně plánovanými náklady  $C_p$  a reálně vynaloženými náklady  $C_R$  představuje úsporu v nákladech. **Dosaženou úsporu**  $U$  je pak možné vyjádřit:

$$U = C_p - C_R > 0, \text{ kde} \quad (2)$$

$U$  dosažená úspora;  $C_p$  původně plánované náklady;  $C_R$  reálně vynaložené náklady

Uvedený vztah vyjadřuje nutnou, nikoli však dostačující podmínku pro vznik úspor  $U$ . Úspora totiž musí být racionální. To znamená, že musíme prověřit doplňující podmínku vzniku úspory, a tou je zjištění, zda (a jak velké) vyvolané náklady  $C_v$  daná úspora vyvolá. Jsou to takové náklady, které vznikají v důsledku provedené racionalizační akce. Příkladem může být, že provedená úspora v původně plánovaných nákladech povede k tomu, že vzniknou vyšší nároky na ošetřování techniky, či dojde např. ke zkrácení životního cyklu dané investice. Pro **racionální úsporu**  $U_r$  platí, že

$$U_r = C_p - C_R > 0, \text{ za podmínky, že} \quad (3)$$

$$U_r - C_v > 0, \text{ kde} \quad (4)$$

$U_r$  dosažená úspora;  $C_v$  vyvolané náklady

Racionální úspora  $U_r$  tedy nesmí svými důsledky vyvolat dodatečné náklady  $C_v$ , které by vedly k celkovým vyšším společenským ztrátám. Pokud tato podmínka neplatí, pak se jedná o tzv. neracionální úsporu. Pro **neracionální úsporu**  $U_n$  platí, že snížením nákladů dojde ke konečnému výsledku, že dosažená úspora  $U$  vyvolává v jiné aktivitě takové dodatečné vyvolané náklady  $C_v$ , přičemž platí:

$$U_n = (C_p - C_R) - C_v < 0, \text{ kde} \quad (5)$$

$U_n$  neracionální úspora (peněžní jednotky);  $(C_p - C_R)$  pseudoracionální úspora  
 $C_v$  vyvolané náklady

Rozdíl mezi ( $C_p - C_R$ ), třebaže je kladný, představuje v případě neracionální úspory  $U_n$  tzv. **pseudoúsporu**, neboť vyvolané náklady  $C_v$  převyšují rozdíl mezi plánovanými náklady  $C_p$  a mezi reálně vynaloženými náklady  $C_r$ . Celkově tak vzniká **záporný užitek  $U_n$** . Taková aktivita je z ekonomického hlediska neracionální, nesmyslná. Je v rozporu s principem účelného nakládání se zdroji. Proto tento případ označujeme termínem **neracionální úspora**. V praxi se takové případy označují termíny „hloupé škrty“. Problematice řízení úspor se podrobně věnuje publikace Ochrana – Půček (2012) „Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru“ nebo případová studie týkající se potenciálních úspor krajů (v oblasti přeneseného výkonu státní správy)<sup>78</sup>.

### Příklady chyb a problémů:

- Za úspory jsou vydávány „škrty“.
- Úsporné chování není odměňováno či kladně hodnoceno.
- Úspory nemají vazbu na hospodárnost, efektivnost nebo účelnost.
- Nezkoumá se, zda úspory budou mít nějaké negativní dopady do rozpočtu letošního nebo dalších let.
- Rozpočet se každoročně zpracovává na základě předchozího rozpočtu bez ohledu na důsledné prověření potřebnosti a rozsahu úkolů, vazbu na cíle atd.
- Přiznat možnost úspory znamená krácení rozpočtu v dalším roce bez náhrady, (c) (d).
- Toleruje se překotné utrácení prostředků na konci roku, protože systém rozpočtování neumožňuje jejich převod.
- Odkládání oprav majetku (velký problém řady obcí – „vnitřní“ zadluženost).
- Neschopnost provést analýzu nebo vyčíslit potenciální úspory.
- Vedení obce nejde příkladem.

<sup>78</sup> Je dostupná na <http://tisa.ro/tras/index.php/tras/article/view/98/94>

### 6.3 Energetické úspory – příklad Litoměřic

Energetické úspory jsou nejtypičtějším druhem úspor obcí a měst v ČR. V této oblasti je činných řada organizací, včetně Národní sítě Zdravých měst ČR (viz sekce portálu „Dobré praxe“) a „Paktu starostů<sup>79</sup> (Covenant of Mayors)“. V rámci energetických úspor se používají zejména (1) návratné investice do zateplování, výměny oken, změny vytápění atd., (2) energetický management (optimalizace odebraného tepla, správné větrání atd.), (3) sdružené nákupy tepla, soutěžení cen, (4) další opatření.

Jako příklad pro energetické úspory jsou použity zkušenosti města Litoměřice<sup>80</sup>:

Město Litoměřice od roku 2011 provádí celkovou analýzu stavu hospodaření s energiemi. Na základě výsledků vznikly a byly přijaty návrhy konkrétních opatření, dokončen je energetický plán. Město prostřednictvím svého energetického manažera obchoduje a pořizuje energii na burze. Díky systematickému postupu město od roku 2012 dosáhlo celkových úspor ve výši 7,5 milionu korun.

Energetice se město chce věnovat systematicky a dlouhodobě, ve svém Strategickém plánu rozvoje města do roku 2030 je jedna prioritní oblast věnována udržitelné energetice a nese název „Litoměřice – město inovací: energeticky nezávislé a nízkoemisní“. Tuto rozvojovou oblast podrobněji rozpracovává Energetický plán města Litoměřice do roku 2030, který na období 2014 – 2030 definuje základní vize, principy a priority energetického hospodářství města Litoměřice. Základním cílem energetického plánu je dosažení úspor energie ve výši 20 % do roku 2030 v rámci majetku města oproti referenční spotřebě energie v roce 2012 (přičemž teoretický potenciál je kalkulován na 28 %).

Od roku 2012 energetický manažer města mapuje týdenní spotřeby tepla a měsíční spotřebu elektřiny, plynu a vody v příspěvkových organizacích města. V roce 2013 město Litoměřice pořídilo fotovoltaické elektrárny (FVE), které v roce 2014 zprovoznilo na střeších dvou budov základních škol<sup>81</sup> a jedné mateřské školy. Fotovoltaické elektrárny vyrobí elektřinu levněji, její cena by se, podle propočtu, měla pohybovat v rozmezí 2,20 až 2,30 Kč za kilowatthodinu, což je ve srovnání s běžnou cenou 4 až 4,50 Kč/kWh evidentně výhodnější. Město tak ušetří převážnou část výdajů za elektrickou energii. Počítá se s tím, že čisté přínosy po odečtení veškerých nákladů na investici se za dobu životnosti (minimálně 20 let) dostanou k 3,5 mil. Kč.

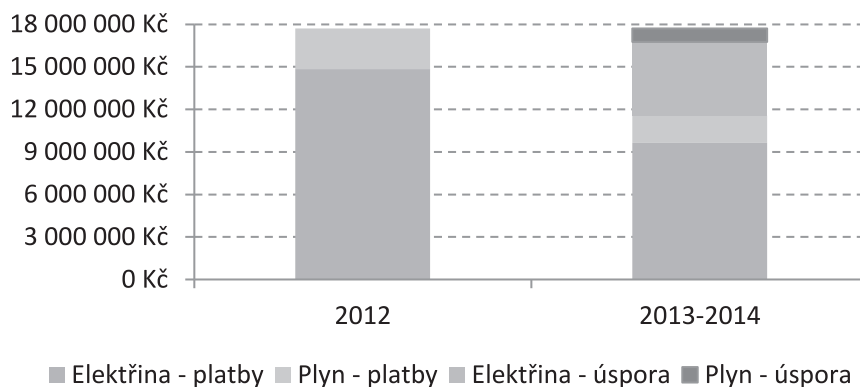
Od roku 2014 město Litoměřice používá v praxi tzv. Fond úspor, tedy zvláštní fond, jehož financování je založeno na prokazatelných úsporách v rámci energetického managementu. Jedná se o to, že prostředky uspořené v daném roce díky opatřením snižujícím spotřebu energie jsou rozděleny mezi městský rozpočet, fond úspor a příspěvkové organizace, které jsou tím pádem motivovány na dosahování daných úspor, a zároveň se uspořené prostředky vracejí zpátky do opatření generujících další úspory.

<sup>79</sup> Pakt starostů a primátorů je evropská iniciativa zaměřená na orgány místní a regionální správy, které se dobrovolně zavazují ke zvýšení energetické účinnosti a používání obnovitelných zdrojů energie na území, jež spravují. Signatáři se zavazují ke splnění a překročení cíle Evropské unie snížit do roku 2020 emise CO<sub>2</sub> o 20 %. Viz: [http://www.paktstarostuaprimatoru.eu/index\\_cs.html](http://www.paktstarostuaprimatoru.eu/index_cs.html)

<sup>80</sup> Podklady dodal energetický manažer města Litoměřic Ing. Jaroslav Klusák, Ph.D.

<sup>81</sup> Podobně postupovalo například i město Vsetín.

Obr. 6.3 Úspory dosažené zobchodováním elektřiny a plynu na komoditní burze



Pramen: město Litoměřice

## 6.4 Optimalizace veřejných služeb, majetku, investic

### 6.4.1 Optimalizační kritérium – co se má optimalizací zlepšit

Nepopulárním (ale v mnoha případech velmi potřebným) krokem je provedení optimalizace například (1) rozsahu či kvality poskytovaných veřejných služeb (např. základních a mateřských škol, činností úřadu, úklidu obce, městské hromadné dopravy atd.) nebo (2) správy a údržby majetku (přičemž je obtížné správně identifikovat skutečně nepotřebný majetek) nebo (3) provádění investic a veřejných zakázek atd. atd. Slovo „optimalizace“ bylo v samosprávách používáno tak často a tak nevhodně, že je vždy spojeno s očekávaným negativním vývojem – optimalizace rovná se snižování výdajů v této oblasti. To je však jen jeden z možných cílů optimalizace. Ve skutečnosti je pod **pojmem optimalizace myšleno hledání optima (správného, adekvátního rozsahu, kvality atd.) z hlediska stanoveného kritéria nebo kritérií**. Přičemž je nutné brát v úvahu potřebné souvislosti, místní podmínky a hledat příčiny (ne jen důsledky) problémů. Pokud tedy chceme optimalizaci provést, mělo by být jasné, co je optimalizačním kritériem – co se má zlepšit. Optimalizaci je možné zacílit na: (1) ukazatele kvality (standard veřejné služby), (2) ukazatele výkonu, (3) náklady, respektive šířeji na finanční ukazatele (např. náklady na jednotlivé veřejné služby, investice, úspory, návratnost). K dalším optimalizačním kritériím patří (4) spokojenost zákazníků (či hodnota pro zákazníka), (5) vliv na prostředí a společnost. Ideální stav nastává, když se všechna kritéria zlepšují. Cílem je zlepšit alespoň jedno z kritérií. Negativní vývoj přichází, když se zhoršuje jedno nebo více kritérií (viz následující tabulka).

Tab. 6.2 Vztah kvalita – výkony – náklady veřejné služby (3 kritéria)

Příklady vztahu	Kritérium pro hodnocení veřejné služby		
	kvalita	výkony	náklady (3 E)
Ideální situace	↑	↑	↓
Kladný vývoj 1	↑	↑	0
Kladný vývoj 2	0	0	↓
Kladný vývoj 3	↑↑	0	↑
atd.	mnoho dalších kombinací		
Negativní vývoj	↓	0	0
Nebo například	0	↓	0
atd.	mnoho dalších kombinací		
Krise	↓	↓	↑
Druh trendu hodnoty kritéria: ↑ hodnota roste, ↑↑ hodnota výrazně roste, 0 neroste ani neklesá, ↓ klesá			

Pramen: autor dle Půček, Ochrana 2009, s. 98

### Příklady problémů při optimalizaci výkonu-nákladů-kvality:

- Neprovázanost s posláním a hodnotami: Před zahájením hodnocení těchto 3 kritérií je třeba se ujistit, že cíle v oblasti veřejných služeb vycházejí ze sdílených hodnot a zejména z posláním (dáno legislativou nebo zřizovatelem).
- Nic se neměří: Je často špatnou praxí, že se ani jedno z těchto 3 kritérií dostatečně neměří (nebo nesleduje).
- Neměří se náklady na veřejnou službu: 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 potřebují.
- Neměří se výkony: Neměří se výkonnost procesů (veřejné služby) a výkony jednotlivých zaměstnanců. Nejsou stanoveny cílové hodnoty výkonnosti a nejsou propojeny s odměňováním<sup>82</sup> nebo jsou stanoveny naprosto nekonkrétně.
- Kvalita není řešena: Kvalita (standard služby) 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 geografická, spolehlivost hodnocená např. pomocí počtu zrušených rozhodnutí, způsob přijetí a zacházení, komunikace, kompetentnost zaměstnanců, vhodnost prostředí a vybavení atd.).
- Není návaznost na odměňování: Při odměňování je nezbytné usilovat o spravedlivost (spravedlivost ve smyslu rovnováhy mezi množstvím, kvalitou a významem odvedené práce a poskytovaným platem).
- Neměří se hodnota pro zákazníka (nebo spokojenost): Pokud se měří náklady – výkony – kvalita, nehledá se vliv těchto parametrů na spokojenost zákazníků/občanů nebo se neřeší vliv na životní prostředí (a případně na společnost).

82 (Drucker 2006, s. 309): „Lidé jednají podle toho, jak jsou odměňováni nebo trestáni.“

**Veřejné služby** (a obecněji všechny činnosti) by měly být rozděleny do třech oblastí: (1) Ty, co poskytují výsledky odpovídající cílům, a fungují optimálně. (2) Ty, co nefungují optimálně, nenesou očekávané výsledky, ale musí být např. v souladu s legislativou nebo dle požadavků zřizovatele zachovány, případně je poskytovat chceme (platí jen, pokud máme mandát o tom rozhodnout). Ty je nutné optimalizovat. (3) Ty, které nenesou výsledky odpovídající cílům, respektive výsledky nesou, ale cílům neodpovídají (tedy jsou z hlediska cílů neúčelné). Ty by měly být zastaveny.

### 6.4.2 Nakládání s majetkem, investice

Nakládání s majetkem by mělo být (1) v první řadě **účelné** – tedy, zda je jeho držení a způsob využívání pro naplňování poslání a cílů dnes i v budoucnosti potřebné, (2) **efektivní** (zda proběhla optimalizace), (3) **hospodárné** (zda např. správu či údržbu nelze dělat při zajištění všech parametrů levněji). U komerčně využívaného majetku je třeba se chovat podnikatelsky.

Samosprávy disponují velkým majetkem. Držení tohoto majetku vyvolává významné náklady na jeho správu, údržbu, opravy, u budov také vytápění a ostatní (například nutnost provádět různé revize atd.). Řada obcí nedisponuje dostatečně kvalitním systémem správy svého majetku (chybné inventury, nejsou známy předpokládané budoucí opravy – neexistuje pasport nemovitostí včetně příjmů a výdajů). Další významnou otázkou je, zda má či nemá samospráva prodávat majetek. Na straně jedné by prodej majetku ze strany samospráv měl být spíše výjimečný, na straně druhé by si každý starosta či hejtman měl klást otázku, zda skutečně všechen majetek pro plnění poslání a cílů potřebuje, respektive by se měl zabývat možnostmi zeštíhlování z hlediska zbytečného majetku. Této odpovědnosti jej nikdo nezbaví. Navíc to vyžaduje udělat v majetku pořádek z hlediska jeho transparentnosti a reálné potřeby, což však následně může vyvolat rozsáhlou diskusi<sup>83</sup>. Rezervy se také objevují v oblasti hospodárného nakládání s majetkem, a to již při porušování principu hospodárnosti při jeho pořizování. Typické pro veřejný sektor je, že se usiluje pořídit majetek za „nejnižší cenu“. Výsledkem však často je, že se tak děje na úkor kvality. Pořízený majetek tak nemá potřebné užitkové parametry.

Pro hledání úspor v **oblasti investic** se můžeme orientovat podle jejich následné klasifikace a identifikace úspor – viz následující tabulka. Pokud je to možné, měly by být upřednostňovány návratné investice.

<sup>83</sup> Transparentnost z hlediska dosahování úspor v oblasti majetku nezačíná deklarací, ale poctivou inventurou, která je podkladem pro identifikování nadbytečného majetku. Je obtížné říci, kolik majetku patří do kategorie „neúčelný majetek“. Liší se to od typu organizace a jednotlivých sektorů.



Tab. 6.3 Druhy investic a možnosti identifikace úspor

Č.	Skupiny investice	Popis či komentář z hlediska úspor
1	Návratné investice	Jde o investice, u kterých je možné počítat návratnost, a hlavní motivace pro tento druh investic jsou úspory. Jde například o zateplování budov. Z hlediska úspor jde o nejlepší kategorii.
2	Vynucené investice právními předpisy	U celé řady investic není možné návratnost počítat, protože jsou vynuceny legislativními předpisy (hygienické, bezpečnostní, životní prostředí atd.). Jako příklad jde uvést investice do školních jídelen z důvodu hygienických předpisů.
3	Reprodukce, modernizace majetku	Jde o prostou obnovu nebo modernizaci v případech, kdy nejde o návratné investice a ani vynucené investice. Může jít například o obnovu vozového parku nebo investice do budovy školy, tělocvičny, úřadu atd., kde byla překročena její životnost.
4	Investice do základní infrastruktury	Je podobné kategorii 3. Může jít o investice do plynofikace, odkanalizování, připojení vodovodu, cestní sítě atd.
5	Dotované investice	Obvykle současně splňují podmínky některé z výše uvedených druhů. Financování je však u těchto investic z více zdrojů. U dotovaných investic je nezbytné podrobně prověřit, zda jsou dotace skutečně výhodné – zda nevyvolají další investice nebo nepřiměřené provozní náklady.
6	Ostatní investice	Všechny ostatní druhy investic. Z hlediska úspor je tato kategorie nejrizikovější.

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 149

Před rozhodnutím o každé investici je nezbytně nutné znát nejen investiční náklady (což je běžné), ale také případnou návratnost a zejména dopad do běžného rozpočtu po uvedení majetku do užívání. Právě neznalost budoucích provozních nákladů bývá častou chybou při pořizování investice. Vzor vyčíslení nákladů a výnosů zobrazuje následující tabulka, která zachycuje předpokládané snížení nebo navýšení běžného rozpočtu po realizaci investice dle struktury nákladů a výnosů. Je třeba do ní doplnit všechny nákladové a výnosové účty dle účetní osnovy, u kterých dojde ke změně oproti plánovanému rozpočtu. U každého roku se uvádí změna oproti rozpočtu (kladná nebo záporná) v Kč a v % plánovaného rozpočtu.

Tab. 6.4 Dopady do běžného rozpočtu po realizaci investice

Náklady	Dopady do rozpočtu po ukončení projektu: navýšení / snížení					
	2015		2016		2017	
	Kč	% změny	Kč	% změny	Kč	% změny
č. účtu 501						
č. účtu 502						
...						
celkem náklady						
Výnosy						
č. účtu 601						
č. účtu 602						
...						
celkem výnosy						
rozdíl náklady - výnosy						

Pramen: autor

Dalším velkým prostorem pro posilování transparentnosti a také dosahování úspor je systém zadávání veřejných zakázek. Jako vhodný příklad transparentnosti při zadávání veřejných zakázek se lze odkázat na město Chrudim – viz <http://www.chrudim-city.cz/izvz/vz/>.

### 6.4.3 Optimalizace počtu pracovníků – procesní, personální či jiný audit

Personální<sup>84</sup> nebo procesní<sup>85</sup> audity byly v minulosti v některých případech používány jako analýzy k ověření nezbytného počtu zaměstnanců. Základním východiskem pro efektivní personální či procesní audit je správné zadání ze strany vedení instituce – proč audit chceme, na jaké otázky má odpovědět, na co se má zaměřit, jaké postupy mají být přednostně zvoleny atd. Bez jasného zadání nelze očekávat jasné výsledky. Klíčové u těchto auditů je, z jaké metodiky či postupu vycházejí. Pomineme-li skupinu auditů, které lze nazvat „argumentační“ – tedy takové, které mají pouze dodat argumenty pro prosazení určitého názoru (např. snížení počtu pracovníků, zrušení vybraného útvaru atd.), lze prováděné personální či procesní audity v české veřejné správě rozdělit do několika skupin (které se často kombinují):

(1) Audit výkonu – využívají se postupy dle zákona o finanční kontrole (viz kapitola 7.1).

(2) Porovnávací audity – benchmarking se srovnatelnými institucemi nebo s ideálem (nebo standardem). Problémem je, že většina firem provádějících audity nemá k dispozici data pro porovnávání. Pokud je audit založen na benchmarkingu se srovnatelnými institucemi, může nám říci, jak daleko jsme v jednotlivých činnostech z hlediska výkonu vzdáleni od nejlepších v dané oblasti. Pokud máme informace o tom, s kým se porovnáváme, můžeme u nejlepších hledat dobrou praxi a zavést ji. Více o benchmarkingu uvádí kapitola 4.4.

(3) Měření práce a trendů – využívá se metoda pozorování, měření času jednotlivých úkonů, kvalifikované odhady a normování úkonů, popisují se procesy, používá se strukturovaných rozhovorů, využívá se také sebehodnocení, provádí se analýzy a hodnocení trendů atd.

(4) Sektorové či tematicky zaměřené audity – audit zakázek, majetku, školství atd.

(5) Audit účelnosti – porovnání skutečně prováděných činností s tím, co má být prováděno dle poslání, schválených cílů a hodnotou pro zákazníka (očekávanou zákazníkem). Provádí se potřebná šetření (např. očekávání zákazníků), řeší se potřebné vazby, využívá se benchmarking pro hledání dobré praxe a nastavení adekvátních ukazatelů cílů. Hledá se optimalizace mezi účelně prováděnými činnostmi a hledají se činnosti, které jsou neúčelné a mají být ukončeny atd. Je součástí auditu pro odhalování plýtvání.

(6) Audit úzkých míst prováděný např. podle metody TOC. Audit se zaměřuje na hledání kritických procesů (činností) a jejich „úzkých míst“.

84 **Personální audit** je název pro jednorázovou analýzu (přezkoumání) personálních procesů. Zaměřuje se zejména na optimalizaci procesů a organizačních struktur z hlediska počtu zaměstnanců, jejich kompetencí (způsobilosti), výkonnosti a odměňování. Má jít o objektivní a nestranné posouzení.

85 **Procesní audit** je název pro jednorázovou analýzu (přezkoumání) procesů, jejíž cílem je (a) optimalizace nákladů, kvality nebo výkonnosti procesů, nebo (b) mapování hodnoty pro zákazníka jako podklad pro zlepšení, nebo (c) hledání úzkých míst v procesech (např. dle metody TOC) jako podklad pro zlepšení. Může se týkat celé instituce nebo jen její části. Základním krokem je popis a mapování procesů, jako podklad pro analýzu. Má jít o objektivní a nestranné posouzení.

(7) Audit administrativní zátěže – analyzují se směrnice, řídicí dokumenty, všechny postupy a toky informací za účelem zjednodušování a odstraňování zbytečných úkonů a administrativní zátěže. Je součástí auditu pro odhalování plýtvání.

(8) Audit štíhlé administrativy a audit plýtvání (ztrát) – více viz kapitola 6.5.

#### 6.4.4 Přístup k optimalizaci podle Druckera

Peter Drucker<sup>86</sup> nechápe management jen jako „technický nástroj“ efektivního řízení, ale za jeho neoddelitelnou součást považuje nejen vnímání souvislostí s okolním prostředím (společenská role a odpovědnost), ale také hovoří o hodnotovém systému manažerů (problém integrity – nepodvádět, nekrást, plnit sliby, dělat to, co říkám atd.). V tomto smyslu chápe management jako „svobodné umění“. Přičemž umění jako takové nelze provádět jen rozumem (pak se z něj stává řemeslo; dobře prováděné řemeslo je velmi cenné, ale zůstává jen řemeslem), ale také „srdcem“. Strategické řízení není podle něj samostatná disciplína. Strategický přístup, optimalizace a uplatňování zásad „štíhlé“ organizace patří podle Druckera k běžné výbavě každého manažera.

Ve vztahu k optimalizaci veřejného sektoru je důležité (kromě doporučení týkajících se všech institucí) uplatňovat nejméně tyto dvě zásady: (1) optimalizovat (náklady, kvalitu a výkony), ne maximalizovat, (2) zrušit nefungující, podpořit fungující. Toto ve třech krocích popisuje následující tabulka.

Tab. 6.5 Tři kroky optimalizace veřejného sektoru dle Druckera

Č	Název kroku	Popis kroku
1	Ukončit neúčinné, nefunkční a přežitě aktivity	Vzdát se věcí, které nefungují, věci, které nikdy nefungovaly, věci, které se přežily a přestaly být užitečné a přínosné.
2	Financovat aktivity nesoucí výsledky a výkon	Soustředit se na věci, které fungují, na věci, které přinášejí výsledky, na věci, které zvyšují schopnost organizace podávat výkon.
3	Rozhodnout o polovičitých aktivitách	Provést rozbor polovičních úspěchů a polovičních nezdarů.

Pramen: Ochrana, Půček 2012 s. 84 dle Drucker 2006

Drucker klade velký důraz při řízení (finanční řízení nevyjímaje) na schopnosti manažera:

(a) Z hlediska důvěryhodnosti a integrity (přijímat správná rozhodnutí a ne přijatelná; dále plnit sliby; dělat to, co říká a požaduje po ostatních – jít příkladem v otevřenosti, odstraňování plýtvání; podporovat protikorupční prostředí atd.).

(b) Z hlediska správné komunikace a s tím související kultury organizace prosadit změnu kultury orientovanou na účelnost a „štíhlost“ a získat pro to podporu zaměstnanců.

(c) Přijímat efektivní rozhodnutí, přičemž strategie bez vůdce, bez vůdcovství je jen papír. Ale i naopak vůdce bez strategie není opravdový vůdce.

<sup>86</sup> Drucker napsal více než 40 knih, ty nejvýznamnější byly přeloženy do češtiny. V českém jazyce vyšlo v nakladatelství Management Press 16 knih, např.: Řízení v turbulentní době (1994), Řízení v době velkých změn (1998), To nejdůležitější z Druckera v jednom svazku (2004), Drucker na každý den – 366 zamyšlení, jak dělat správné věci (2006), Efektivní vedoucí (2008). Peter Drucker byl významný profesor, konzultant, analytik ekonomických, společenských i politických problémů. Je považován za zakladatele a představitele moderního světového managementu (jak podnikového, tak v oblasti veřejného a neziskového sektoru). Bývá označován za „guru guruů“ managementu (viz např. text „O autorovi“ – Drucker 2006, s. 429).

(d) Rozpoznat, zda požadavek, situace je pro organizaci rizikem, nebo příležitostí<sup>87</sup>, přičemž je změna prioritně považována za příležitost s tím, že rizika změny je nutné omezit<sup>88</sup>.

(e) Chápat souvislosti, rozpoznat budoucí trendy a změny, které mají vliv na náklady, kvalitu, výkony. A to ty, ke kterým již došlo, ale zejména ty, které se teprve připravují<sup>89</sup>.

(f) Stanovit měřitelné parametry a cíle týkající se rozpočtu vzhledem k cílům organizace<sup>90</sup>.

Při řízení musí manažer přijímat rozhodnutí. Prvky efektivních rozhodnutí jsou shrnuty do následující tabulky. Nestačí jen efektivně řídit, je třeba efektivně vést.

Tab. 6.6 Prvky efektivního rozhodování – součást strategického řízení

Č.	Název prvku	Popis / komentář
1	Posouzení nezbytnosti rozhodnutí	V některých případech může být efektivnější neudělat nic nebo případně rozhodnutí odložit. To nemá nic společného s váhavostí nebo nerozhodností – v některých případech může být rozhodnutí „neudělat nic“ těžší než „udělat cokoli, jen že to bude vidět“ <sup>91</sup> .
2	Ujištění, že řešíme správný problém	Jde o orientaci na to, co je při řízení skutečně důležité. Pokud usilovně řešíme nesprávný problém, nedosáhneme výsledku. Ztratíme tím jen čas, energii, peníze atd.
3	Schopnost vymezit (analyzovat) problém	Každý problém, který řešíme, musí být jasně vymezen, musíme najít potřebné vztahy, příčiny a důsledky problémů.
4	Schopnost nehledat přijatelné kompromisy dříve, než se přesvědčíme o tom, jaké řešení je správné	Pokud nevíme přesně co je při strategickém řízení správné (vzhledem k plnění cílů organizace), je přijímání kompromisů chybou, která může výsledek ohrozit. Nevíme-li, co je správné, je obtížné určit hranici, kam až můžeme ustoupit při hledání kompromisu. Náš postoj pak může být zbytečně tvrdý nebo naopak velmi benevolentní.
5	Připravenost k hledání ústupků	Jde o schopnost správné komunikace, o hledání podporovatelů strategie. Jde o styl řízení založený na principu vítězství – vítězství (pokud je to možné vždy brát ohled na všechny zúčastněné).
6	Podpora realizace, efektivnosti a zpětné vazby	Řada manažerů přijme rozhodnutí, ale neposkytne osobně při zavádění změny strategie realizačnímu týmu dostatečnou podporu, nehodnotí efektivnost (plnění stanovených cílů) nebo nesleduje zpětnou vazbu.

Pramen: *Ochrana, Půček 2011, s. 66*

87 (Drucker 2006, s. 92): „Všimněte si každé změny, dávejte pozor na každou odlišnost. A kladte si otázku: „Mohla by to být příležitost?“, „Přináší ta nová věc skutečnou změnu, nebo jde prostě jen o pomíjivý výstřelek?“ Odlišite je velice jednoduše: Změna je to, co lidé dělají; módní výstřelek je to, o čem lidé mluví.“

88 (Drucker 2006, s. 321): „Každé rozhodnutí je rizikové: je to vynaložení dnešních zdrojů na nejistou a neznámou budoucnost. Pokud ale proces bude podřízen svědomitému dohledu a pokud budou podniknuty nezbytné kroky, rizika budou omezena na nejmenší možnou míru, tak rozhodnutí bude se značnou pravděpodobností úspěšné.“

89 Drucker (2006, s. 18): „Avšak nejvýznamnější součástí práce vedoucího je rozpoznávat změny, ke kterým již došlo. Náročným úkolem vzhledem ke společnosti, ekonomice a politice je zužitkovat změny, které již nastaly, a využít jich jako příležitosti. Důležitou věcí je rozpoznat „budoucnost, která již nastala“ – a vytvořit si metodologii zaměřenou na rozboru těchto změn.“

90 Drucker (2006, s. 362) k řízení podle cílů uvádí: „Pokud cíle nejsou ničím více než dobrými úmysly, jsou bezcenné. Musí se rozložit a přeměnit v práci. A práce je vždy konkrétní, vždy má – nebo by měla mít – jasné, jednoznačné a měřitelné výsledky, termín dokončení a někdo konkrétní by za ni měl nést odpovědnost.“

91 Drucker (2008, s. 183): „Potom je zde jedna závěrečná otázka, kterou si efektivní rozhodovatel klade: „Je rozhodnutí opravdu nutné?“. Jednou alternativou vždy totiž je nedělat nic.“ ... „Rozhodnutí je nutné přijmout v případě, že hrozí, že podmínky se pravděpodobně zvrtnou k horšímu, pokud se nic neudělá. To platí také se zřetelem k příležitostem. Je-li příležitost významná, a pokud je pravděpodobné, že pomine, když se nebudete jednat rychle, musíme jednat a provést zásadní změnu.“

**Příklady chyb a problémů:**

- Optimalizace je vždy prováděna na náklady – tedy vždy je usilováno jen o úspory.
- Personální či procesní audity se používají jako nástroj pro „vyřizování účtů“ s nepohodlnými pracovníky.
- Samospráva neprovádí řádnou inventarizaci majetku, provádí ji jen formálně.
- Samospráva není schopna určit, zda existuje nepotřebný majetek, který majetek je skutečně účelný a který ne.
- Prodej majetku bez dostatečné analýzy a zdůvodnění.
- Provádějí se investice, aniž by obec přesně věděla, jaké dopady bude investice mít do běžného rozpočtu po předání investice do užívání.
- Samospráva nedostatečně udržuje svůj majetek (vnitřní zadlužení). Toto je velký problém mnoha obcí. Často neexistuje podrobný pasport nemovitostí (zejména budov), který by zahrnoval příjmy a výdaje spojené s budovou a zejména plánované nezbytné opravy a modernizace. Většina obcí vkládá do oprav a údržby majetku mnohem méně finančních prostředků, než by měla.

## 6.5 Řízení úspor podle metody Lean, Kaizen, „štihlá administrativa“

### Sevem druhů plýtvání (ztrát) v samosprávách

V současnosti bude velmi významné hledání racionálních úspor, proto může být inspirace těmito metodami značně vhodná. Metoda „štihlý podnik“ vznikla ve firmě Toyota<sup>92</sup>. Bývá též označována jako metoda Lean<sup>93</sup>, metoda Kaizen<sup>94</sup>. Štihlost v tomto pojetí neznamená nutně menší počet zaměstnanců. Znamená však vydat menší úsilí, odstranit zbytečnou práci, šetřit časem, prostorem a zdroji ve všech prováděných činnostech. To má vést k menšímu počtu chyb, k potřebě méně lidí, investic, prostor, vybavení, majetku atd. U každého procesu (aktivity, služby) můžeme z hlediska hodnoty pro zákazníka jednotlivé dílčí činnosti či úkony rozdělit do třech základních skupin: (1) ty činnosti, které přidávají hodnotu, (2) plýtvání (ztráty)<sup>95</sup> a (3) ty činnosti, které nepřidávají hodnotu, ale jsou vyžadovány – např. ze strany legislativy, zřizovatele nebo také z hlediska systému řízení – kontrolní mechanismy, tvorba postupů atd. (Ochrana, Půček 2012, s. 186). Odstraňování plýtvání se zaměřuje<sup>96</sup> (1) přednostně na maximální zeštíhlování činností (procesů) při současném nesnížení zjistitelné hodnoty výstupu (rozsahu, kvality poskytované veřejné služby) pro zákazníka, občana či společnost – zejména zkrácení nutného času a (2) na systematické hledání a odstraňování příčin všech druhů plýtvání.

92 Někdy bývá označována též jako Toyota Production System (metoda TPS).

93 Anglicky znamená „netučný“, tedy štihlý.

94 Z japonštiny: „kai“ – změna, „zen“ – dobro, překládá se jako „zlepšení“ nebo „změna k lepšímu“ a obvykle se nepřekládá.

95 V literatuře týkající se „štihlého podniku“ (označováno také jako „Toyota Production System“, ve zkratce TPS, někdy též nazývaná metoda „Lean“) se běžně používá pro plýtvání také pojem „ztráta“. V rámci tohoto textu je budeme považovat za synonyma. Pojem „plýtvání“ je odvozeno z japonského slova „muda“, které zahrnuje plýtvání i ztráty – je zahrnuto vše, co nepřidává hodnotu.

96 (Liker 2010, s. 350): „Zásadní věcí při uplatňování TPS (metod štihlého podniku) v jakýchkoli podmínkách je soustředění na činnosti, které přidávají hodnotu, a práce na odstraňování ztrát.“ Jak jste v této kapitole poznali, v oblasti vytváření a poskytování služeb je to poněkud náročnější, neboť určení skutečných zákaznicků a poznání jejich potřeb může být složité. Při vynaložení mimořádného úsilí je však možné to zvládnout.

V následující tabulce je uvedeno sedm druhů plýtvání. Osmým druhem je plýtvání s kreativitou lidí a místními podmínkami. V tabulce je uveden příklad popisu v ziskovém sektoru a příklad popisu ve veřejné správě. Názvy a terminologie jsou autory této monografie přizpůsobeny českým podmínkám tak, aby druhy plýtvání (ztrát) byly lépe srozumitelné a využitelné v podmínkách veřejné správy.

Tab. 6.7 Sedm druhů plýtvání (ztrát) – porovnání přístupu v ziskovém a neziskovém sektoru

Č.	Druh plýtvání	Příklad popisu v ziskovém sektoru	Příklad popisu ve veřejné správě
1	Nadbytečná práce (Over-processing)	Nadbytečná práce či zpracování - přidá se více hodnoty, než jakou zákazník vyžaduje.	<b>Neúčelnost</b> - není jasné, jakou hodnotu občan, zákazník či společnost potřebují. Činnosti nevycházejí z poslání či legislativních úkolů.
2	Nad produkce (Over-production)	Vyrábí (dělá) se více, než je potřeba.	<b>Zbytečná administrativní zátěž</b> - postupuje se podle předpisů a legislativy, která je nadbytečná nebo neúčelná. Pracuje se na nesmyslných úkolech, nepotřebných činnostech.
3	Čekání (Waiting)	Způsobeno nedostatky, špatnými postupy, prostoji.	<b>Čekání, nevytiženost</b> - nevytiženost zaměstnanců, prostoje špatnou organizací práce a špatným řízením.
4	Zásoby (Inventory)	Produkty, materiál nebo informace čekající na zpracování.	<b>Nadbytečný materiál, vybavení, majetek, prostor a informace</b> – vše, co je nepotřebné či předimenzované, špatné investice či nákupy.
5	Chyby (Defects)	Stejnou činnost je nutné provést znovu.	<b>Chyby</b> - stejnou činnost je nutné provést znovu, špatně zadané úkoly, nepromyšlené aktivity, nekoncepčnost, stále změny legislativy, neřeší se příčiny problémů.
6	Přemisťování (Transport)	Nadbytečný přesun materiálu, lidí, informací z místa na místo.	<b>Nadbytečné přesuny</b> - nadbytečný přesun, lidí, informací z místa na místo, z budovy do budovy.
7	Pohyb (Motion)	Zbytečné pohyby, špatná ergonomie pracoviště.	<b>Zbytečné pohyby, nepořádek</b> - Zbytečné pohyby, špatná ergonomie či neuklizenost pracoviště.
Jako osmý druh plýtvání se uvádí plýtvání kreativitou lidí, příležitostmi a místními podmínkami.			

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 187–188

K jednotlivým druhům plýtvání je nezbytné provést **audit ztrát** (plýtvání). Do této publikace byly zařazeny jen komentáře k prvnímu druhu plýtvání – neúčelnosti. Ostatní jsou uvedeny v publikaci Ochrana, Půček (2012) „Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru“. Jak bylo řečeno, první druh plýtvání způsobuje neúčelnost (viz následující tabulka). Právě neúčelnost je z hlediska udržitelných financí naprosto klíčová. V českých podmínkách lze neúčelnost chápat jako největší problém (viz např. problém vnímání korupce, (ne)účelného nakládání s majetkem, neúčelné nakládání se zdroji v rámci veřejného zadávání apod.). Základní otázku, kterou si při hledání těchto ztrát pokládáme, je: „Odpovídá tato prováděná konkrétní činnost našemu poslání (a úkolům), měřitelným cílům nebo je oprávněně požadována naším zákazníkem?“.

Tab. 6.8 Audit ztrát: Neúčelnost (nadbytečná práce)

Druh	Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát)	Příklady opatření kromě „auditů ztrát“
Neúčelnost (nadbytečná práce)	(1) Z hlediska hodnoty pro zákazníka / občana (či vlivu na společnost nebo životní prostředí): (a) není jasné, jakou hodnotu občan, zákazník či společnost skutečně potřebují či zda veřejná správa poskytuje služby ve větším rozsahu či kvalitě než je občané vyžadováno, (c) usiluje se o maximalizaci místo optimalizace.	(a) Mapování toku hodnoty (kap. 7.3) (b) Pravidelné zjišťování očekávání a potřeb zákazníků veřejných služeb, občanů atd. (c) Provádění optimalizace činností s využitím např. benchmarkingu.
	(2) Pracuje se na činnostech, které nevycházejí z poslání (ze zákona, dáno zřizovatelem), legislativních úkolů nebo z nich odvozených cílů. Případně jsou cíle stanoveny neměřitelné, bez termínů (nenaplnují pravidlo SMARTI).	(a) Prověření návaznosti na poslání, legislativní úkoly a cíle. (b) Prověření adekvátnosti cílů dle pravidla SMARTI, využití benchmarkingu.
	(3) Použití prostředků k jinému účelu, než byly určeny. V řadě případů zde jde o porušení rozpočtové kázně, ale rozhodně ne vždy. Jako příklad uvádíme záležitost běžnou u krajských a městských úřadů – dofinancování přeneseného výkonu státní správy z prostředků určených na samosprávné činnosti.	(a) Skutečně fungující systém předběžné, průběžné a následné kontroly. (b) Analýza a vyhodnocení uvedeného příkladu a jím podobným.
	(4) Jednotlivé veřejné služby či aktivity posuzovány odděleně od ostatních se jeví jako účelné. V součtu však převyšují možnosti rozpočtu organizace. Problémem je, že často nejsou organizace schopny hodnotit účelnost spolu nesouvisejících služeb či aktivit.	(a) Posuzování všech činností v globále nejen separátně; provedení optimalizace. (b) Využití benchmarkingu. (c) Využití analýzy nákladů a užiteků.
	(5) Neúčelnost způsobená korupcí, například: (a) nepotřebné nebo z hlediska hodnoty pro zákazníka „předimenzované“ či předražené zakázky - nákupy či investice. Tato příčina neúčelnosti je velmi významná. (b) nepotřebné pracovní pozice pro zaměstnávání politických podporovatelů, přátel.	(a) Přijmout principy a sdílené hodnoty uvedené v kapitole 1.3 a sdílet je s ostatními. (b) Provéřovat při zakázkách „hodnotu pro zákazníka“ a účelnost. (c) Stanovit jasná pravidla pro zadávání, zveřejňovat informace o zakázkách.

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 189

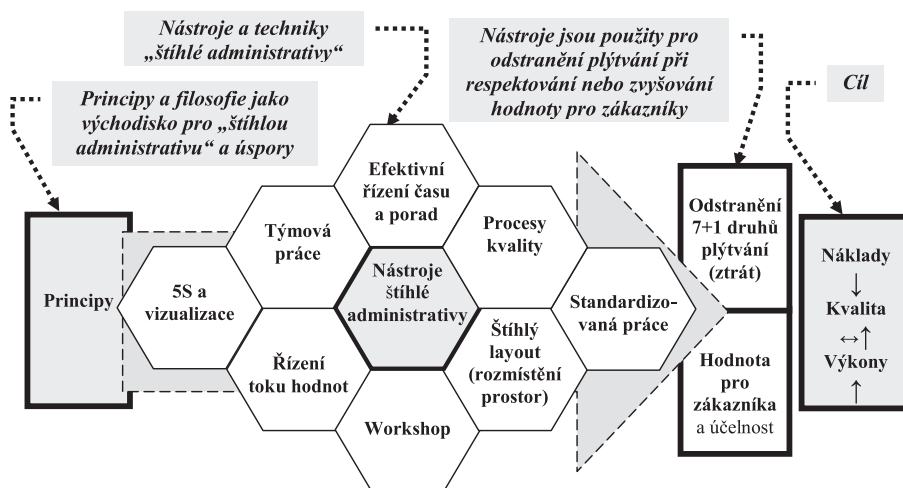
## Vybrané nástroje štihlé administrativy

V samosprávách můžeme při vytváření „štihlé administrativy“ využít následující nástroje<sup>97</sup>. První skupinu podle IPA (2001) patří: (1) metoda 5S<sup>98</sup> a vizualizace, (2) týmová práce, (3) řízení toku hodnot, (4) efektivní řízení času a porad, (5) workshopy (dle Kaizen office), (6) procesy kvality v administrativě, (7) štihlé rozmístění prostor, (8) standardizace práce. Nástroje jsou zobrazeny na následujícím obrázku. Obrázek zachycuje upravený soubor těchto nástrojů doplněný o principy, které jsou na obrázku zcela vlevo (příklad principů a sdílených hodnot viz kapitola 1.3). Nástroje jsou použity pro odstranění plýtvání při respektování nebo zvyšování hodnoty pro zákazníky. Přičemž je cílem (zobrazeno zcela vpravo) snižování nákladů – úspory; udržení nebo zlepšení hodnoty pro zákazníka – kvality; zvýšení výkonů).

<sup>97</sup> Popis nástrojů je k dispozici na [www.ipaslovakia.sk](http://www.ipaslovakia.sk).

<sup>98</sup> Nástroj 5S slouží k udělení pořádku a systemizace na pracovišti tak, abychom my (i naši kolegové) v kanceláři vždy vše rychle našli. 5S označuje 5 japonských slov (požadavků na pracoviště) – seiri, seiton, seiso, seiketsu, shitsuke. Znamenají – vytrřídění nepotřebných věcí, uspořádání potřebných věcí, stálý úklid, standardizace (zlepšování uspořádání), sebedisciplina (dodržování pravidel).

Obr. 6.4 Nástroje a techniky „štihlé administrativy“



Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 195 dle IPA

Při strategiích úspor může být použití metody „štihlá administrativa“ vhodnou alternativou k plošným škrtům.

#### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost či neochota využívat nové metody.
- Pod pojmem „štihlá administrativa“ se chápe menší počet pracovníků, přičemž to nemusí s počtem pracovníků vůbec souviset – jde zejména o odstraňování plýtvání.



# Systém kontrol a řízení rizik



## 7.1 Vnitřní kontrolní systém – vazby, controlling, reporting

Zákon o finanční kontrole přikazuje každé obci a kraji mít vybudovaný vnitřní kontrolní systém. V rámci toho je klíčové skutečně provádět předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu. V rámci vnitřního kontrolního systému se řeší zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (termíny vysvětleny v kapitole 1.4). Vnitřní kontrolní systém (někdy též nazvaný systém controllingu<sup>99</sup>) by měl být provázán se systémem oběhu účetních dokladů, se systémem podávání informací (reportingu – mít včas potřebné informace), manažerským účetnictvím (pokud jej obec má), se systémem rozpočtování a tvorby strategického plánu.

Vnitřní kontrolní systém dle zákona o finanční kontrole by měl být běžnou praxí každé obce (ne vždy tomu tak ale je). Nicméně je definován podrobně zákon a je k němu dostatek informací. Proto se v rámci této publikace věnujeme jen výkonnostnímu auditu, reportingu, controllingu.

### Výkonnostní audit ve smyslu zákona o finanční kontrole

Prověřování 3E (hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti) je jádrem **výkonnostního auditu** (neboli auditu výkonu)<sup>100</sup>. **Audit výkonu** zkoumá (a) výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací<sup>101</sup> a také (b) přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému<sup>102</sup>. Při tomto typu auditu se hodnotí především procesy a systémy organizace dle stanovených kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Při auditu výkonu je vhodné vyhodnocovat pět hledisek uvedených v následující tabulce, jde o (1) účelnost, (2) efektivnost, (3) hospodárnost, (4) soulad se zákonem a (5) kvalitu služeb.

<sup>99</sup> Ve „Slovníku controllingu“ se 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.“

<sup>100</sup> Jak na tento problém ve svých publikacích ukazují například Coombs, Jenkins (1994), Nemeč, Wright (1997), z našich autorů pak zejména Pavel (2003), Šumpíková (2003), Rektorčík, Šelešovský (2003), Ochrana (2003, 2005), Ochrana, Půček (2012).

<sup>101</sup> Dle zákona o finanční kontrole (§ 2 písm. l): Správnosti finanční a majetkové operace (dále jen „operace“) je její soulad s právními předpisy a dosažení optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností.

<sup>102</sup> V tomto směru zákon o finanční kontrole vychází z východisek a standardů uvedených v Evropské směrnici pro implementaci auditních standardů INTOSAI a jiných dokumentů nejvyšších kontrolních institucí.

Tab. 7.1 Kritéria při auditu výkonu

Č.	Kritérium	Komentář
1	účelnost	Posouzení, zda bylo dosaženo očekávaných záměrů nebo výsledků (tedy zda bylo cílů dosaženo).
2	nákladová efektivnost	Vztah mezi výstupy (službami získanými na základě programu nebo činnosti) a vstupy (zdroji využívanými k jejich získání), posuzuje se ve srovnání s určitým pevně daným ukazatelem.
3	hospodárnost	Dosažení požadované kvality a kvantity výstupů v požadovaném čase při co nejnižších nákladech.
4	soulad se zákonem	Postup v souladu se zákonem.
5	kvalita služeb	Kvalita služeb se týká míry uspokojení potřeb fyzických a právnických osob včasnými, dostupnými, spolehlivými a plynulými službami a je propojena s efektivností. V širším pojetí se týká efektivnosti, v užším smyslu je to vztah k bezprostředním potřebám uživatelů. Potřeba je pocít nedostatku něčeho, co je pokládáno za žádoucí nebo nutné.

Pramen: Půček, Koppitz 2012, s.127 dle MF ČR CHJ 2004

Pátým uvedeným kritériem v tabulce je kvalita. Požadavky na hospodárnost a kvalitu bývají velmi často protichůdné. Proto je nezbytné hledat mezi nimi optimální vztah.

## Controlling, reporting

Uvolnění politici a vedoucí pracovníci (manažeři) řídí činnosti a odpovídají za výsledky. Kontrolní pracovníci odpovídají za průhlednost těchto výsledků, respektive průhlednost jejich dosahování. Controlling jako takový však musí vykonávat manažeři (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 se velmi často útvary interního auditu na controllingu podílí, používají jeho výstupy (zprávy) a controllingové metody. 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.

**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“<sup>103</sup>), které poskytují správné a včasné informace pro potřebné rozhodování, a obvykle také (2) návrh souboru opatření, je-li potřebné je přijímat.

103 Jako příklad lze použít systém města Vsetín ke sledování rozpočtu. Úřad po zavedení tohoto manažerského účetního systému získal jasný denní přehled o plnění rozpočtu a jeho jednotlivých položek. Systém umožňuje podrobné srovnání čerpání v jednotlivých kapitolách v průběhu let – po dnech, měsících apod. Jedná se o velice efektivní nástroj pro řízení města i jeho úspor.

Více informací na <http://www.dobrapraxe.cz/cz/tema/strategicke-řízení/vsetin-využití-manažerského-ucetni-ctví-business-intelligence-v-podmínkách-mu>

**Příklady chyb a problémů:**

- Obec má vnitřní kontrolní systém zaveden jen formálně nebo je naprosto neúčinný.
- Politici a vedoucí zaměstnanci chápou systém finanční kontroly jen jako nadbytečnou byrokracii, nedokáží systém upravit tak, aby nesl užitek.
- Vnitřní kontrolní systém není propojen s dalšími systémy – systémem řízení, s oběhem účetních dokladů atd.
- Systém neposkytuje potřebné informace správným lidem ve správnou dobu a v potřebném rozsahu.

## 7.2 Řízení rizik (analýza rizik, registr rizik)

Řízení rizik je z hlediska udržitelných financí velmi důležité téma. Systém řízení rizik nesmí být nastaven tak, aby vedl ke zničení veškeré kreativity, k nechuti využívat příležitostí, synergie a nechuti k budování partnerství. Problematika řízení rizik je velmi široká a v dalším textu se věnujeme příkladům rizik v rámci analýz rozvoje obce nebo kraje. Text tak vychází v oblasti rizik nejen z metodik Ministerstva financí ve vztahu k finanční kontrole, ale také vychází z „Metodiky přípravy veřejných strategií“<sup>104</sup>.

**Co je riziko:** Riziko je nebezpečí vzniku události, která může negativně ovlivnit dosažení stanovených cílů. Jedná se o budoucí událost, která má náhodnou povahu (tj. může, ale nemusí nastat a mít negativní dopad) a není ani nemožná, ani jistá. Riziko spojujeme s negativními vlivy, nepříznivými dopady a ztrátami a chápeme jej jako synonymum nebezpečí, hrozby, úskalí a nejistoty. Protipólem rizika je příležitost, která je spojována s příznivými vlivy a dopady.

**Rizika jsou rozdělena do pěti oblastí:** (1) finanční (souvisí se způsobem financování, zdroji, vrácením dotací, zadlužováním, atd.); (2) organizační (např. spolupráce s krajem, partnery, řízení obce, nekvalitní zaměstnanci, atd.); (3) právní (zejména legislativa); (4) technická (např. stav budov, vybavení, technická infrastruktura, atd.); (5) věcná (migrace, stárnutí, neadekvátní požadavky občanů atd. – souvisí s rozvojem obce a jeho socioekonomickými a environmentálními charakteristikami).

**Hodnocení významnosti rizik** je založeno na hodnocení očekávané pravděpodobnosti výskytu jednotlivých rizik a jejich dopadu (materiálního i nemateriálního) na dosažení cílů strategie. Pravděpodobnost (v tabulce sloupec „P“) i dopad (v tabulce sloupec „D“) jsou hodnoceny na škále 1–5 (hodnoty byly stanoveny expertním odhadem a konzultovány s vybranými vlastníky rizik):

- hodnota 1 představuje velmi malý dopad (resp. velmi malou pravděpodobnost) a
- hodnota 5 velmi velký dopad (resp. velmi vysokou pravděpodobnost).

Významnost rizika pak bude součinem pravděpodobnosti a dopadu. Hodnota významnosti se pohybuje v rozmezí 1–25, přičemž v rámci registru rizik obce je nutné podle místních podmínek stanovit hodnoty pro malé, střední a velké riziko, například takto: velké riziko: hodnota 10 a více; střední riziko: 6 až 9; malé riziko: 5 a méně.

<sup>104</sup> viz <http://www.mmr.cz/cs/Microsites/verejne-strategie/Informace-o-projektu>

Vlastníci jednotlivých rizik jsou útvary obce, respektive jiné instituce, které jsou odpovědné za řízení a monitorování daného rizika – tj. průběžné přehodnocování významnosti rizik a identifikaci reálného výskytu dané rizikové události. Vlastníkem rizika je tak útvary, na který dopadne řešení problémů v případě naplnění rizika. Registr rizik je následně obvykle doplněn opatřeními – návrh a přijetí případných opatření je na obci. Opatření se přijímají vždy u velkých rizik, u ostatních v případě, že je to efektivní.

Analýza rizik je zpracována v podobě registru rizik. Registr rizik (tabulka níže – je zde jen část rizik jako příklad) obsahuje číslo rizika, skupinu rizika, název rizika, hodnocení rizika (P – pravděpodobnost na škále 1 nejmenší, 5 největší; D – dopad na stejnou škále; V – výsledek hodnoty rizika je dán znásobením pravděpodobnosti a dopadu) a vlastníka rizika.

Tab. 7.2 Příklad části registru rizik města Ústí nad Labem

Č.	Skupina rizik	Název rizika	Hodnocení rizika			Vlastník rizika
			P	D	V = P*D	
1	Finanční riziko	Nedostatek prostředků na investice (a velké opravy), vč. na kofinancování evropských dotací	4	3	12	Město Ústí nad Labem
2		Nedostatek prostředků na běžný provoz	2	5	10	Město Ústí nad Labem
3		Neochota státu finančně přispět k řešení problémů města a kraje	3	4	12	Město Ústí nad Labem; Kraj
4		Restriktivní hospodářská politika státu – omezení investic na území města a kraje při snižování schodku státního rozpočtu	3	4	12	Město Ústí nad Labem; Kraj
5		Nedostatek prostředků kraje na investice, opravy a provoz krajských zařízení na území města	3	3	9	Kraj; Město Ústí nad Labem;
6		Výrazný propad daňových příjmů	2	4	8	Stát; Kraj; Město Ústí nad Labem
7		Finanční dopady na město z důvodu chyb Úřadu regionální rady	3	3	9	Úřad regionální rady; Kraj; Město Ústí nad Labem
...		.....				
18	Organi-zační riziko	Špatné řízení města (chybná rozhodnutí)	3	3	9	Město Ústí nad Labem
19		Špatné řízení městských obvodů (chybná rozhodnutí)	3	2	6	Město Ústí nad Labem; Městský obvod
20		Nedostatečná připravenost města na využití nástrojů kohezní politiky 2014-2020	3	4	12	Město Ústí nad Labem
...		.....				
28	Právní riziko	Změna legislativy, která výrazně sníží příjmy nebo zvýší výdaje	3	4	12	Město Ústí nad Labem;
29		Změna legislativy, která zhorší kvalitu života ve městě nebo poskytované veřejné služby	3	4	12	Město Ústí nad Labem; Poskytovatel služby
30		Chyba v právních aktech města nebo ve smlouvách, prohrané právní spory	2	3	6	Město Ústí nad Labem; Zaměstnanec města
31		Nevhodná změna zásad územního rozvoje kraje nebo politiky územního rozvoje ČR	2	4	8	Kraj; Město Ústí nad Labem;

32	Technické riziko	Špatný stav dopravní infrastruktury (např. zhoršování stavu silnic pod správou kraje) a ostatní infrastruktury na území města a s tím spojené výpadky, havárie, black-outy apod.	3	3	9	Město Ústí nad Labem; Správce infrastruktury
33		Rizika plynoucí ze starých ekologických zátěží	3	4	12	Majitel; Město Ústí nad Labem;
...		.....				
36	Věcné riziko (souvisí s rozvojem města)	Povodně	4	4	16	Město Ústí nad Labem; Postižení občané a další osoby
37		Další přírodní rizika - příválové deště, bouřky, sesuvy a další přírodní rizika	3	3	9	Město Ústí nad Labem; Postižení občané a další osoby
38		Růst prostorové koncentrace sociálně vyloučených v důsledku politiky státu, nevhodně nastavené legislativy resp. nevhodného chování soukromých subjektů mimo region	4	3	12	Město Ústí nad Labem; kraj
...		.....				

*Pramen: MEPCO a město Ústí nad Labem*

Město Ústí nad Labem v rámci svého rozvoje identifikovalo celkem 52 rizik, v tabulce jsou uvedena jen vybraná.

Z hlediska řízení rizik (např. Smejkal, Rais 2010; Tichý 2006) se uplatňují obvykle čtyři strategie ke snížení rizika: (1) Strategie „Take“ – převezmi: Jsme si vědomi rizika a jeho následků, ale převezmeme jej bez protiopatření. Ve veřejném sektoru je tento scénář častý – rizika se nehodnotí vůbec nebo jen formálně. Rizika tak za neschopné manažery a politiky ve veřejném sektoru přebírá občan jako daňový poplatník. (2) Strategie „Treat“ – ošetří: K uplatňování této strategie má přispět i tato publikace. Cílem této strategie je buď odstranit příčiny rizika nebo snížit jeho nepříznivé důsledky. (3) Strategie „Transfer“ – přenes: Nejčastěji pojištění. (4) Strategie „Terminate“ – ukončí: Ukončení činnosti (to ve veřejné správě není vždy možné, nebo je, ale jen při změně zákonů).

#### **Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost či neochota se riziky zabývat.
- Analýza (či mapa) rizik je formální dokument, kterým se kromě tvůrců nikdo nezabývá.
- Vedení obce neumí přijímat opatření k rizikům.
- Ten, kdo o rizicích mluví, je potrestán jako nositel špatných zpráv.
- Sledování rizik vede k situaci, že je strach nést riziko a využívat příležitosti, partnerství nebo synergie.



# Transparentnost, boj proti korupci a podvodům

# 8.

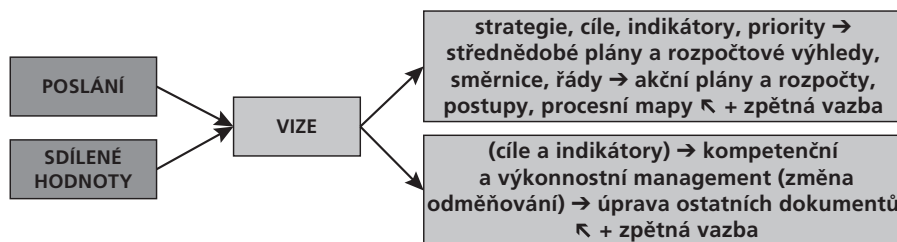
## 8.1 Integrita, transparentnost, sdílené hodnoty – základ pro finanční řízení

Základem pro efektivní finanční řízení je transparentnost, nekorupčnost, integrita, plnění slibů a dodržování vlastních pravidel a zákonů, vyjasněné sdílené hodnoty (příklad souboru principů a sdílených hodnot pro obce či kraje<sup>105</sup> byl uveden v kapitole 1.3). Drucker (2006, s. 302) k tomu uvádí: „Existuje jedna oblast, v níž slabina má sama o sobě zásadní význam a závažnost. Charakter a bezúhonnost jako takové nedosahují ničeho. Jejich nepřítomnost ovšem pokazí vše ostatní. Je to jediná oblast, v níž slabina znamená naprostou nezpůsobilost“. Integrita, charakter se týká všech, v první řadě politiků a zaměstnanců obcí a krajů (či jejich organizací), ale také dodavatelů a partnerů veřejných institucí. Stejně tak se týká novinářů a představitelů médií. Současně je také důležitá u zákazníků veřejných služeb (čerpám jen tolik, kolik skutečně potřebuji – např. nezneužívám sociální dávky) a zejména při formulování požadavků veřejnosti na kvalitu a rozsah služeb, investic či velkých oprav (jsou limitovány možnostmi příjmové stránky rozpočtu – nebo jdou na úkor navýšení dluhu).

Základní lidské hodnoty – poctivost, charakter, integrita, plnění slibů, dodržování vlastních pravidel a zákonů patří k elementárním principům řízení samospráv. Mělo by jít o společné a sdílené hodnoty všemi politiky, zaměstnanci, partnery atd. Hlavní roli v této oblasti vždy hraje vrcholové vedení samosprávy. To, že jsou hodnoty „sdíleny“, se nevytvoří samo a hned. Je k tomu nezbytné hodnoty definovat (například dle obr. 1.3 v kapitole 1.3), zakomponovat do běžných řídicích struktur (směrnic, předpisů atd.), proškolit na toto téma všechny zaměstnance, ale zejména vyžadovat a jít v naplňování příkladem. Efektivní řízení by tak mělo respektovat linii (viz následující obrázek): sdílené hodnoty + poslání → vize → cíle, indikátory → plány a rozpočty (nebo kompetenční a výkonnostní management) → každodenní fungování a zpětná vazba.

<sup>105</sup> Podrobněji je to popsáno v publikaci, která je volně ke stažení na stránkách NSZM: PŮČEK, M., KOPPITZ, D. *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony*. Vydání 1. Praha: NSZM, 2012.

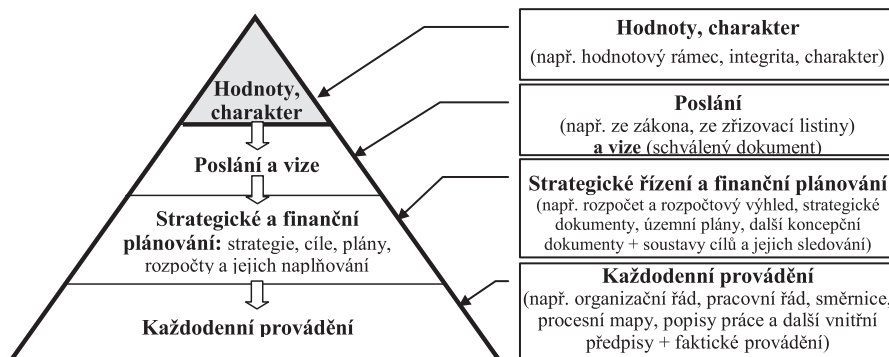
Obr. 8.1 Dvě varianty promítnutí lidských hodnot jako součást systému řízení



Pramen: Půček, Koppitz 2012, s.21

Poslání je stanoveno u obce či kraje zákonem o obcích. Vize<sup>106</sup> je způsob naplňování tohoto poslání konkrétní obcí. Jiné zobrazení sdílených hodnot jako součásti řízení uvádí následující obrázek.

Obr. 8.2 Sdílené hodnoty jako součást systému řízení



Pramen: upraveno dle Ochraňa, Půček 2012, s. 113

Řada rozhodnutí, která jsou v obcích/krajích přijímána, budou ovlivňovat kvalitu života v daném území po řadu dalších let. V rámci řízení obce nebo kraje je nezbytné, aby všichni zúčastnění přijali odpovědnost za cíle (za kvalitu, náklady a výkony), které odpovídají jejich pozici a práci. Například u obce (1) starosta a vedení obce za (udržitelný) rozvoj obce, míru zadluženosti atd., (2) vedoucí úředníci a ředitelé městských organizací za plnění cílů svých útvarů, (3) úředníci a zaměstnanci za uplatňování uvedených principů při své práci. Odpovědnost vedení obce zahrnuje zejména: (1) odpovědnost k přítomnosti i budoucnosti (k občanům, k zákazníkům veřejných služeb, ke společnosti, k životnímu prostředí), (2) poctivost, plnění slibů, (3) ochotu „vzdát se moci“ ve prospěch občanů – zapojování veřejnosti do rozhodování, (4) vládnout znamená sloužit<sup>107</sup>, (5) ochotu jít příkladem.

<sup>106</sup> V moderním strategickém řízení pohlížíme na vizi ze dvou hledisek: (1) Vize jako budoucí stav, kterého chceme realizaci strategického řízení dosáhnout. Měla by vždy stavět na silných stránkách města, obce či kraje. Samozřejmě musí být pravdivá, ambiciózní, ale přitom dosažitelná. (2) Vize jako nástroj marketingu. V posledních letech se vize vnímá také velmi výrazně marketingově. Měla by obsahovat „slogany“ či formulace, které se využívají pro propagaci města, obce či kraje dovnitř (stávajícím občanům, podnikatelům) a ven (turistům, potenciálním investorům či obyvatelům). Oba přístupy se obvykle kombinují.

<sup>107</sup> Viz deset druhů vládnutí v kapitole 5.1.



**Příklady chyb a problémů:**

- Vedení obce není schopno o sdílených hodnotách diskutovat. Domněnka, že je to všem jasné a tudíž není třeba o tom diskutovat.
- Vedení obce nejde příkladem.
- Nekorupčnost, boj proti podvodům, transparentnost se nepromítne do řízení obce či kraje (skončí to jen deklaracemi). Existuje tedy vůle se tím zabývat, ale chybí schopnost to převést do běžného chodu.

**8.2 Příklady a náměty pro posilování transparentnosti**

V následujícím textu jsou uvedeny příklady a poznámky k posilování prvků transparentnosti obcí, krajů a jejich organizací, které jsou shrnuty do následujících oblastí: Rozhodování; Rozpočet a jeho tvorba; Strategické a komunitní plánování; Veřejné zakázky; Smluvní vztahy; Výběr zaměstnanců; Systém řízení. Zveřejňování informací je obsaženo ve všech těchto oblastech. Pokud začneme uplatňovat prvky transparentnosti, hrozí nám, že dojde k navýšení administrativní zátěže. Musíme s tím počítat a administrativní zátěž předem analyzovat, jinak naše snaha může skončit neúspěchem. Právě vyšší administrativní zátěž (kdo to bude v obci dělat?) bývá nejčastějším (nicméně relevantním) argumentem pro „smetení těchto snah se stolu“.

**Transparentnost při rozhodování**

Transparentnost při rozhodování je velmi důležitá. V samosprávách jde zejména o rozhodování orgánů (tedy rady a zastupitelstva) dle zákona. V tomto smyslu je důležité zvážit postoj k těmto záležitostem:

- Dostupnost a rozsah zveřejněných podkladů předem pro orgány obce či kraje. Ze zákona se zveřejňují předem například podklady k nakládání s majetkem. Důležité však je, aby podklady k jednání zastupitelstva byly předem k dispozici na internetu (v plném znění). Velmi by k transparentnosti přispělo, pokud by se to týkalo i rady obce. Kompletní materiály by měly být dohledatelné na internetu po jednání orgánů.
- V některých obcích je špatnou praxí, že se jednání orgánů doplňují přímo na začátku jednání o další důležité body. Materiály jsou tak „dávány na stůl“ až na jednání. Sami zastupitelé (a veřejnost o to více) nemá prakticky prostor se s nimi seznámit. Je jasné, že v některých případech je tento postup nezbytný, ale měla by to být naprosto výjimečná procedura na řešení mimořádných a neočekávaných případů.
- Neveřejnost jednání rady může být velkým problémem, zejména když rada rozhoduje o zásadních otázkách (například rozpočtových opatřeních).
- Neadresné hlasování – v řadě obcí nejde dohledat, kdo jak hlasoval. Druhým problémem je možnost tajného hlasování. Samospráva by se nikdy neměla uchýlovat k tajnému hlasování (rozhodně ne v majetkových otázkách nebo otázkách rozpočtu). To transparentnosti velmi škodí.
- Uplatňovat další prvky transparentnosti a participace při rozhodování, uplatňování principů místní Agendy 21 nebo Projektu Zdravé město.

Správná komunikace při rozhodování<sup>108</sup> je vždy úzce spojena s integritou osobnosti. Nedůvěryhodné vedení prosazuje změny a řeší problémy velmi obtížně. V praxi se tak můžeme setkat se dvěma přístupy při rozhodování:

(1) Postup: **rozhodni – oznam – obhajuj**: V tomto případě je rozhodnuto o řešení problému ještě předtím, než je rozhodnutí oznámeno. Hlavním účelem komunikace je obhájení rozhodnutí.

(2) Postup: **diskutuj – dospěj k dohodě – proved'**: Zvolíme-li tento postup a zvládneme-li diskusi, je řešení problému obvykle snadnější nebo nalezené řešení problému smysluplnější. Tento postup však není možné uplatnit vždy. Zejména je nevhodný, pokud jsou pozice aktérů předem známy a diskuse by nevedla k nalezení přijatelného kompromisního řešení. Před zahájením diskuse je také nezbytné analyzovat očekávání všech skupin aktérů a mít zpracovaný komunikační plán (tedy plán komunikace vůči jednotlivým skupinám aktérů, který respektuje očekávání aktérů).

### Transparentnost při tvorbě rozpočtu a hospodaření podle něj

Problematické rozpočtu a rozpočtovému výhledu se věnuje zejména *kapitola 3*. Poznámky ve vztahu k transparentnosti:

- Zapojování veřejnosti, partnerů, NNO do přípravy a tvorby rozpočtu (příklad propojení rozpočtu a akčního plánu – viz *kapitola 2.2*). Důležité je, aby termíny a postup byly veřejnosti předem známy (příklad harmonogramu viz *kapitola 3.2*). Zapojování veřejnosti do tvorby rozpočtu je běžné pro samosprávy, které uplatňují metodu místní Agenda 21 (více informací na [www.ma21.cz](http://www.ma21.cz)) nebo realizují Projekt Zdravé město (více informací na [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)). O podobné usilují také snahy o participativní rozpočet (více informací viz <http://www.participativnirozpocet.cz/>; například takto postupuje Praha 7).
- Využívání možností rozklikávacího rozpočtu (popis viz *kap. 4.1*) – například město Uherské Hradiště má odkaz na databázi MONITOR přímo na svých stránkách.
- Zveřejňování rozpočtu, rozpočtového výhledu, závěrečného účtu – nejen v minimálním rozsahu, ale včetně všech potřebných analýz. Například rozpočtový výhled města Znojma lze považovat v tomto smyslu za zdařilý dokument<sup>109</sup>.

### Transparentnost při strategickém a komunitním plánování

Problematické strategického (a komunitního) plánování se věnuje *kapitola 2.2*, příklady tam uvedené posilují transparentnost. Zásadní je propojení s rozpočtem. Dobrým nástrojem z hlediska transparentnosti je info-systém „DataPlán“ Národní sítě Zdravých měst ČR. Také metodika „10P“ – komunikace a výběr deseti největších problémů obce ze strany veřejnosti patří k velmi zdařilým postupům v rámci komunitního plánování, kterou Zdravá města využívají v rámci místní Agendy 21.

<sup>108</sup> Podle jedné staré moudrosti začíná správná komunikace u myšlenek: „Udržujte krb svých myšlenek čistým, tak založíte mír a budete šťastni!“ Lidé velmi často nejednají podle logiky, faktů a skutečnosti, ale na základě pomluv, fám, dojmů a smyšlenek.

<sup>109</sup> K datu zpracování publikace byl dostupný na: [http://www.znojmocty.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=19341&id\\_dokumenty=41034](http://www.znojmocty.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=19341&id_dokumenty=41034)

## Transparentnost při veřejných zakázkách

U veřejných zakázek je důležité:

- Zveřejnit pravidla (například směrnici) o zadávání veřejných zakázek a dodržovat ji. Tato směrnice by měla být přiměřeně závazná také pro organizace obce či kraje. V případě zásadních připomínek ze strany odborné veřejnosti, neziskových organizací či veřejnosti by pravidla měla být upravena.
- Důležitý je transparentní postup při jmenování komisí (otevírání obálek, hodnocení). Otevírání obálek by mělo být neprodleně po ukončení lhůty pro podávání nabídek a měla by být možnost, aby se ti, kdo nabídky podali, mohli otevírání účastnit.
- Přijmout závazek zveřejňovat také zadávání malých zakázek na internetu nebo prostřednictvím e-tržistiště. Viz například město Chrudim<sup>110</sup>.
- Zveřejňovat všechny smlouvy na internetu. Přenést tuto povinnost i na zřízené či založené organizace.

## Transparentnost při smluvních vztazích

U smluvních vztahů je důležité:

- Definovat a dodržovat stanovené postupy (včetně postupů pro zveřejňování), při podobných či opakovaných případech postupovat jednotně (např. stejný typ a podmínky smlouvy pro všechny). Přijmout závazek, že v případě odchýlných podmínek, než je obvyklé, bude na toto speciálně upozorněno.
- Zveřejňovat všechny smlouvy na internetu. Přenést tuto povinnost i na zřízené či založené organizace.

## Transparentní výběr zaměstnanců

U výběru je důležité:

- Dodržovat zákon o úřednících samosprávných celků, rozšířit povinnost výběru i na další osoby (tam, kde to zákon nevyžaduje). Při konkrétním výběru definovat pravidla tak, aby byla objektivní (například po vyhodnocení naplnění kritérií udělat test a na jeho základě a naplnění požadavků zvát k pohovoru).
- Definovat pravidla pro výběr zaměstnanců u založených a zřízených organizací, zavést povinnost výběrových řízení, evidovat a zveřejňovat všechny nabídky na práci na jednom místě (například stránky obce).

<sup>110</sup> <http://www.chrudim-city.cz/izvz/vz/>

### System řízení

Problematika systému řízení byla popsána v bodě 1.3. Vhodný systém řízení je například model „Dělat správné věci správně“.

#### Příklady chyb a problémů:

- Neznalost či neochota se zabývat transparentností.
- Existuje dobrá vůle, ale chybí znalosti, jak se s tím efektivně vypořádat. Při vyskytnutí se prvních problémů a námitek se „vrátíme do starých kolejí“.
- Odsouvání zavedení těchto principů na později – chceme to, ale ne teď a tady.
- Neschopnost předem (tedy před zahájením diskuse o uplatnění prvků transparentnosti) analyzovat případné zvýšení administrativní zátěže.

## 8.3 Boj proti korupci a podvodům

Efektivita veřejných výdajů stejně jako problém korupce ve veřejném sektoru patří k významným otázkám, jak z teoretického, tak praktického hlediska<sup>111</sup>. Dle studie Transparency International (2011, s. 31): „Korupce v České republice se koncentruje do oblasti rozdělování veřejných prostředků, do nepřehledné oblasti prorůstání zájmů politických stran, státní správy a byznysu. Problémem primárně není individuální korupce při poskytování různých dílčích veřejných služeb“. Z hlediska korupce v oblasti veřejných služeb jsou nejčastěji zmiňovány (řazeno dle četnosti dle TI a STEM 2012): stanice technické kontroly vozidel, lepší péče u lékaře, prominutí dopravního přestupku policistou, přijetí dítěte do mateřské školy, složení řídicí zkoušky v autoškole, rychlé stavební řízení.

Korupci můžeme rozlišit na (1) **procesní korupci** (např. spojenou s rychlejším vyřízením žádosti, přijetí dítěte do školky mimo pořadí atd.), která není spojena s finanční újmou, ale dojde ke zvýhodnění vybraných účastníků řízení, často na úkor jiných, a na (2) klasickou **finanční korupci** (např. úplatek za získání zakázky, výhodnější ceny při prodeji majetku atd.), kdy dojde k finanční újmě na straně veřejného sektoru.

Z pozice vedení obce či kraje existují dva velmi účinné nástroje v boji proti korupci a podvodům. Prvním je skutečně fungující systém finanční kontroly (zejména z hlediska účelosti, efektivnosti a hospodárnosti). Ten ale nedokáže podchytit korupci nebo podvody ve všech oblastech (tedy ne v těch, které nesouvisí s nakládáním s finančními prostředky nebo s majetkem). Druhým klíčovým opatřením jsou analýzy rizik. Tento nástroj je v české veřejné správě využíván velmi nedostatečně, respektive využíván je, ale formálně. Výstupy z obou těchto nástrojů se mohou promítnout do protikorupční strategie. Některá města či kraje přijímají protikorupční strategie. Například Jihomoravský kraj má přijatu Protikorupční strategii Jihomoravského

111 Vztahem korupce a efektivnosti se v literatuře zabývali například Becker, Stigler (1974), Bó, Rossi (2007), Svensson (2005), z hlediska indikátorů vládnutí Volejníková (2007), ve vztahu k ČR Otáhal (2006, s. 50–60), Lopourová (2004, s. 354–369), Smith (2008), Transparency International (2011), Ochrana, Maaytová (2012, s. 732–745). Podrobné vymezení definice korupce v českých nebo slovenských podmínkách poskytl například práce Sičáková-Beblavá, Beblavý (2007, s. 316–336), Grochová, Otáhal (2011).

kraje<sup>112</sup>, město Hodonín<sup>113</sup> nebo Karlovy Vary<sup>114</sup> pracují s dokumentem Mapa korupčních rizik v oblasti zadávání veřejných zakázek.

**Vnímání korupce** ze strany občanů navíc významně snižuje důvěryhodnost veřejného sektoru. Vnímání korupce<sup>115</sup> může být měřeno pomocí jednoho z indikátorů vládnutí<sup>116</sup> – indikátor kontroly korupce. Výsledky nejsou pro ČR při porovnání se starými členskými státy EU (tedy EU-15) příznivé, je možné je chápat jako velkou příležitost pro zlepšení systému řízení. Indikátor kontroly korupce zahrnuje vnímání korupce jako výkonu veřejné moci pro vlastní zisk. Veřejná správa jako veřejná služba se tak stává nástrojem pro vlastní obohacování (vlastní prospěch) na úkor společnosti. Transparency International (TI) považuje korupci za zneužití svěřené moci pro soukromé obohacení. Do indikátoru kontroly korupce jsou zahrnuty i „dodatečné platby“ potřebné k vyřešení poskytované služby, dopady korupce na podnikání i korupce v oblasti politiky (Smith 2008, Ochrana, Půček 2011, s.231).

### **Analýza rizika korupce či podvodů – popis indikátorů**

Mezi technikami, které jsou vhodné používat k hodnocení rizik (zejména finančních rizik včetně korupce), je uvedena také metoda FMEA (Fault Mode and Effect Analysis, v češtině se někdy používá název Analýza možnosti vzniku vad a jejich následků). FMEA se liší od tradičních analýz rizik, které hodnotí riziko pomocí dvou kritérií, tedy pravděpodobnost události krát dopad (impact). FMEA k nim přidává pravděpodobnost odhalení (odhalitelnost) jako třetí kritérium.

Samospráva by měla přijmout soubor opatření proti korupci. K prověření potenciálních příležitostí korupčního jednání může také vyhodnotit korupční rizika. Ta mohou být hodnocena pomocí tří kritérií: (1) významu (dopad korupce do rozpočtu obce, dopad na pověst obce – je nejvýznamnějším kritériem), (2) pravděpodobnosti odhalení a (3) dle pravděpodobnosti výskytu. Tam, kde se jeví rizika vyšší než stanovená hranice, je nezbytné přijmout adekvátní opatření. Např. snížení hranice pro zadávání veřejných zakázek, využívání elektronické aukce, zveřejňování informací o zakázkách, jasné a transparentní postupy při pronájmu majetku nebo přidělování bytů, výcvik zaměstnanců, jak mají v případě náznaků korupčního jednání postupovat, uzpůsobení kanceláří a způsobu jednání atd.

Klíčem k efektivním protikorupčním opatřením na místní úrovni jsou indikátory rizika korupce. Příklad souboru těchto indikátorů zobrazuje následující tabulka. Pomocí výskytu korupčních příležitostí, prospěchu pro korumpovaného nebo dopadu na obec, odhalitelnosti korupce se stanovuje riziko korupce (indikátory 5 až 7) a ukazatel priority rizika korupce.

112 <http://www.krajbezkorupce.cz/Folders/754-1-Protikorupcni+politika+kraje.aspx>

113 [http://jaromir-hybner.cz/soubory/oziveni/Mapa\\_Rizik\\_VZ\\_Hodonin.pdf](http://jaromir-hybner.cz/soubory/oziveni/Mapa_Rizik_VZ_Hodonin.pdf)

114 [http://www.mmkv.cz/data/USR\\_248\\_DEFAULT/Mapa\\_rizik\\_VZ\\_Karlovy\\_Vary\\_upravy\\_290312.pdf](http://www.mmkv.cz/data/USR_248_DEFAULT/Mapa_rizik_VZ_Karlovy_Vary_upravy_290312.pdf)

115 Index vnímání korupce hodnotí organizace Transparency International. Index se na základě šetření vnímání míry korupce odhaduje jako hodnota na škále od 0 do 10, kdy 0 = velmi korupční, 10 = prakticky bez korupce. Respondenty jsou obvykle odborníci žijící mimo zkoumanou zemi (Smith 2008).

Index vnímání korupce podle TI byl v roce 2012 upraven. Nově je škála 0 – 100, kdy 0 = vysoká míra korupce, 100 = téměř bez korupce (viz <http://www.transparency.cz/cpi-2013/>).

116 Indikátory vládnutí zpracovává a sleduje tým Světové banky, který vede Daniel Kaufmann. Indikátory jsou známy pod názvem „The Worldwide Governance Indicators“ (WGI). Patří k nim: (1) efektivnost vládnutí, (2) kvalita regulace, (3) politická stabilita a absence násilí, (4) podíl (participace) na rozhodování, (5) vláda zákona, (6) kontrola korupce.

Tab. 8.1 Popis indikátorů rizika korupce

Č	Název	Jednotka	Popis, výpočet
1	Výskyt (četnost výskytu) korupčních příležitostí (Occurrence - OC),	Počet za rok	Počet událostí (například veřejných zakázek, výběrových řízení, úkonů státní správy) srovnatelného typu ročně. Podle počtu se stanoví výskyt na škále 1 (nepatrný výskyt) až 10 (velmi vysoký).
2	Prospěch (prospěch pro korumpovaného s porovnání s měsíčním platem); (Profit)	%	Potenciální prospěch v peněžních jednotkách pro korumpovaného v porovnání s měsíčním platem (bude dohodnuto, zda se vezme průměrný plat ve veřejné správě nebo na úřadu nebo případně ve vztahu k dané pozici). Podle výše se stanoví prospěch na škále 1 (nepatrný - takřka nulový) až 10 (velmi vysoký a atraktivní).
3	Dopad (závažnost) na obec (Impact - I)	Peněžní jednotka nebo % rozpočtu	Vyjádření dopadu korupce na obec (rozpočet obce) v peněžních jednotkách. Podle výše se stanoví dopad na rozpočet obce v % na škále 1 (nepatrný - takřka nulový výdaj) až 10 (velmi vysoký výdaj).
4	Odhalení - odhalitelnost, pravděpodobnost odhalení korupce; (Detection - D).	Hodnocení na škále od 1 do 10	Jde o vyjádření pravděpodobnosti, že stávající systém práce korupci odhalí. Hodnota 1 znamená, že odhalení je takřka jisté (neboli stávající systém práce zaručeně odhalí korupci), hodnota 10 znamená, že odhalení je nemožné (neboli pro úřad nejsou dostupné postupy, které korupci odhalí). Hodnoty jsou vázány ke stávajícímu systému kontroly.
5	Hodnota rizika korupce – prospěch (RCCP)	index	$RCCP = OC * P$ Výskyt krát prospěch
6	Hodnota rizika korupce – dopad (RCCI)	index	$RCCI = OC * I$ Výskyt krát dopad
7	Hodnota rizika korupce	index	RCC: Vyšší z hodnot RCCP, RCCI
8	Ukazatel priority rizika korupce (RPNC)	index	$RPNC = RCC * D$ Hodnota rizika korupce krát odhalitelnost

Pramen: autor

**Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost či neochota se tímto zabývat – „v naší obci přece žádná korupce není, proč bychom to tedy řešili“.
- Riziko korupce či podvodů není vyhodnoceno, nejsou tedy přijímána opatření.
- Nefunguje dostatečně vnitřní kontrolní systém nebo funguje jen formálně.

# Další souvislosti – udržitelný rozvoj a finance

# 9.

## 9.1 Strategické řízení jako nástroj pro naplňování zákonných povinností a minimalizaci trestně právní odpovědnosti

Tato část zde byla zařazena jako doplněk pro ty čtenáře, pro které je rozhodující při řízení obce či kraje to, co z hlediska strategického řízení ukládá zákon (strategickému řízení se též věnujeme v kapitole 2.2). Jak již bylo řečeno, strategické řízení není povinné ze zákona. Přesto jsou v této oblasti stanoveny povinnosti, které je nezbytné znát, pokud se nechceme vystavovat nepřiměřenému riziku.

### (1) Strategický plán obce, kraje = program rozvoje obce, kraje

Zákon o obcích (a v obdobné podobě také zákon o krajích) pracuje s pojmem „**program rozvoje obce**“, jehož schvalování patří do kompetencí zastupitelstva (z hlediska zákona o obcích není tento dokument povinný). V rámci této publikace používáme pro program rozvoje obce pojem „strategický plán“<sup>117</sup>. Strategické plány v České republice jsou soustředěny v Databázi strategií (<http://databaze-strategie.cz/>) – veřejném informačním systému v gesci MMR, který provozuje jako hlavní administrátor NSZM ČR.

Na obec je dle zákona o obcích pohlíženo ze dvou hledisek:

- a) obec jako územní celek: *Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce* (§ 1 zákona o obcích). Strategické dokumenty se v tomto případě týkají rozvoje území.
- b) obec jako veřejnoprávní korporace: *Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících* (§2, odst. 1, zákona o obcích). Strategické dokumenty se v tomto případě týkají například rozvoje či správy majetku nebo poskytovaných veřejných služeb. I v tomto případě by dokumenty měly být schvalovány zastupitelstvem – pokud se jakkoli týkají rozvoje obce.

<sup>117</sup> Nebo též (1) dlouhodobý, (2) střednědobý strategický dokument, případně (3) akční plán pro krátkodobé plány, případně (4) tematický koncepční dokument – např. koncepce prevence kriminality, komunitní plán sociálních služeb atd. Ve všech těchto případech mají tyto dokumenty obvykle charakter „programu rozvoje obce“ a měly by být schvalovány zastupitelstvem, přičemž nezáleží na tom, jak jsou nazvány. Jiný charakter z hlediska schvalování mají například strategické dokumenty (1) úřadu, organizačních složek nebo městské policie (například personální strategie, strategie úřadu – tyto dokumenty schvaluje dle našeho názoru statutární zástupce), nebo (2) zřízených či založených organizací (obvykle schvaluje statutární zástupce, u příspěvkové organizace tedy ředitel, pokud si to nevymíní zřizovatel – např. ve zřizovací listině příspěvkové organizace).

## (2) Cíle obce (kraje) – jsou nutné pro posuzování účelnosti (riziko trestní odpovědnosti)

Z hlediska řízení je důležité porozumět linii: poslání (dáno zákonem či u organizací jejím zřizovatelem); vize (způsob naplňování poslání konkrétní obcí); cíle (jasně definované, měřitelné).

**Poslání** obce (obdobné je to u kraje) je obecně vymezeno v § 2 odst. 2 zákona o obcích: *Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.* Tato definice souvisí s odbornými pojmy „kvalita života“ a „udržitelný rozvoj“. Zákon o obcích nepracuje s pojmem „vize“ a ani „**cíle**“, pracuje s pojmem „program rozvoje obce“ (v naší publikaci nazývaný strategický plán). V tomto dokumentu by měly být cíle popsány. Nicméně s pojmem „**cíl**“ pracuje zákon o finanční kontrole (dle § 9a zákona o obcích jsou obce povinny finanční kontrolu dle tohoto zákona provádět). A zde je velké riziko pro starosty, kteří nemají strategický plán nebo jej mají neaktuální. Hlavním cílem zákona o finanční kontrole je mimo jiné (§ 4, písm. d) zákona) prověřovat hospodárny, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Přičemž (dle § 2, písm. o) se účelností<sup>118</sup> rozumí *takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.*

**Účelnost není možné bez stanovení cílů posuzovat.** Zákon o finanční kontrole v § 4 odst. 2 starostovi ukládá stanovit kritéria pro posuzování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (těmto pojmům se více věnujeme v *kap. 1.4*): *Pokud nejsou kritéria pro hodnocení hledisek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být předem stanovena vedoucím orgánem veřejné správy, a to na základě objektivně zjištěných skutečností.* Cíle by tak měly být schváleny zastupitelstvem například v podobě strategického plánu (programu rozvoje obce). Jinak se starosta a úředníci odpovědní za uplatňování zákona o finanční kontrole v dané obci vystavují riziku „neúčelného nakládání s majetkem“. To může vést:

- v případě vzniklé škody k občanskoprávní odpovědnosti nebo
- pracovněprávní odpovědnosti za škodu (dle § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků) nebo
- v krajním případě může jít o **trestně právní odpovědnost** – porušení povinnosti při správě cizího majetku dle trestního řádu, § 220 nebo § 221 (nedbalost). U § 220 platí, že pokud by byl *prokázán záměr* způsobit škodu<sup>119</sup>, stačí škoda „*nikoliv malá*“ (tedy nad 25 tis. Kč). V případě nedbalosti (dle § 221) musí jít o škodu „*značnou*“ (nad 500 tis. Kč).

<sup>118</sup> Kritérium účelného nakládání s majetkem ukládá také zákon o obcích v § 38 odst. 1: *Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti.*

<sup>119</sup> Porušení povinnosti při správě cizího majetku: K naplnění subjektivní stránky přečinu porušení povinnosti při správě cizího majetku podle ustanovení § 220 odst. 1, 2 písm. b) tr. zákoníku nestačí, že pachatel úmyslně porušil podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, nýbrž musí být prokázáno, že jeho úmysl směřoval i ke způsobení následku, resp. účinku uvedeného v tomto ustanovení, tj. ke způsobení škody nikoli malé, zatímco ve vztahu ke značné škodě podle § 220 odst. 2 písm. b) tr. zákoníku postačí nedbalost. (Usnesení Nejvyššího soudu České republiky spis. značka 5 Tdo 1138/2010, ze dne 19.10.2010).



Tato situace by v praxi mohla hypoteticky nastat, pokud by obec realizovala problematickou investici (například by se významně zadlužila při vybudování sportoviště a neměla by zdroje na jeho provozování), která by neodpovídala cílům schváleného strategického plánu (nebo by plán vůbec nebyl nebo by byl neaktuální) a nemohla tak být posouzena účelnost investice. Většina starostů na tomto místě jistě namítne, že posuzování účelnosti je nesnadné a zatím nebylo prakticky při nakládání s majetkem u většiny samospráv (respektive v celé veřejné správě) prováděno. Je tedy spíše běžnou praxí toto „neprovádění“. To ale nemění nic na skutečnosti, že zákonná povinnost je uložena a musí být naplňována. Správně prováděné strategické řízení (cíle jsou stanoveny transparentně za účasti veřejnosti a účelnost lze tedy posuzovat) tento problém řeší.

#### **Příklady chyb a problémů:**

– Neznalost právních předpisů nebo jejich ignorování.

## **9.2 Význam synergie a partnerství pro udržitelné financování**

Synergie je vlastnost systému dosáhnout vyšší kvality, výkonnosti nebo nákladové efektivity, než je pouhý součet jednotlivých částí. Výsledkem synergie je synergický efekt, kterým je dodatečná (příznivá a přidaná) hodnota aktivit, činností či rozhodnutí. V rámci finančního plánování a řízení mají být vždy analyzovány možnosti pro využívání příležitostí a realizaci synergických efektů. Ty jsou často spojeny s partnerstvím a vytvořením prostředí důvěry. Vytváření důvěry je důležité dovnitř (k zaměstnancům, politikům atd.) i ven (k partnerům, k veřejnosti atd.). K tomu je nezbytná patřičná obezřetnost (neboli bdělost, hlídání rizik atd.) a sdílení hodnot. Partnerství by vždy mělo být oboustranně výhodné. Řada existujících partnerství je pouze formální (vznikla v rámci projektů účelově, například, aby se získaly body do hodnocení) nebo je založena na špatných základech (zneužívání postavení). Synergické efekty pak vzniknou jen stěží. V partnerství by mělo být všem zapojeným institucím jasné, že přijímat se může jen tehdy, když se dává. Přičemž zdaleka nemusí jít jen o finanční hodnoty, ale také o rady, znalosti a zkušenosti (např. s energetickými úsporami, veřejnými zakázkami), možnosti (např. kraj může nabídnout společný nákup energií kromě svých příspěvkových organizací také obcím a jejich školám), sdílení nevyužívaného majetku, společné provozování služeb (například mateřské školy) atd.

Pro pojem synergie se v manažerské literatuře objevuje celá řada definic. Některé z nich uvádí následující tabulka (v rámci této publikace pracujeme s definicí dle posledního řádku).

Tab. 9.1 Různé definice pojmu „synergie“

Č.	Zdroj definice	Vymezení
1	Gatewood, Taylor, Ferrell 1995, s. 47	Synergie je schopnost celistvého systému zajistit více, než dokáže pouhá suma jeho jednotlivých částí.
2	Vodáček, Vodáčková 2009, s. 40	Synergie je změna chování a vlastností systému vlivem vytvoření interakčního působení jeho dílčích podsystémů. Výsledkem těchto interakcí je synergický efekt, který též charakterizuje rozdíl od situace, kdy uvažované podsystémy by fungovaly bez těchto interakcí.
3	Griffin 1990, s. 58	K synergii dochází, když spolupracující subsystémy jsou schopny vytvořit větší efekt, než kdyby se o to snažily samostatně.
4	Bartol, Martin 1991, s. 66	Synergie je schopnost celistvého systému být výkonnější, než je pouhá suma výkonů jeho jednotlivých částí. Znamená to, že organizace by měla být schopna dosáhnout svých cílů účelněji a účinněji, než by bylo možné, kdyby její jednotlivé části fungovaly odděleně.
5	Ochrana, Půček 2012, s. 120	Synergie je vlastnost systému dosáhnout vyšší kvality, výkonnosti nebo nákladové efektivity, než je pouhý součet jednotlivých částí. Výsledkem synergie je synergický efekt, kterým je dodatečná (příznivá a přidaná) hodnota aktivit, činností či rozhodnutí.

Pramen: Ochrana, Půček 2012, s. 120

Synergické efekty vznikají tam, kde (1) jedno opatření podporuje jiné nebo řeší současně více problémů najednou nebo má pozitivní vlivy na životní prostředí či společnost; (2) existuje prostředí důvěry a postupuje se při jednání způsobem „výhra – výhra“ – čili tak, že všichni zúčastnění považují výsledné řešení za úspěch. Synergické efekty se nejnadhěji vytváří tam, kde se nesobecky dává (například formou sdílení dobrých praxí a postupů); pomáhá tam, kde je třeba (vládnutí jako služba); existuje porozumění pro problémy a slabosti zapojených (ale jen pokud se netýkají charakteru a staví se na silných stránkách); využívají se nabízené příležitosti a minimalizují se rizika (platí heslo: důvěřuj, ale prověřuj!); partnerství je „živé“ (je v pohybu, proaktivní, bez strnulosti).

#### Příklady chyb a problémů:

- Partnerství jsou vytvářena jen formálně, nejsou výhodná pro obě strany.
- Převažuje sobectví a neochota pomáhat na straně těch, co v partnerství spíše dávají.
- I ten, kdo v rámci partnerství více přijímá, by měl usilovat o spravedlivá vyrovnání, a to v rámci svých možností.
- Neochota se synergiemi zabývat.

## 9.3 Hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu (hodnocení udržitelného rozvoje)

V následujícím textu se zabýváme hodnocením projektů z hlediska jejich socioekonomických a environmentálních přínosů (v jednotlivých třech pilířích udržitelného rozvoje; pojem udržitelný rozvoj byl vymezen v kapitole 1.6). V dnešní době existuje více metod, které umožňují hodnotit přínos daného projektu či aktivity<sup>120</sup>. U velkých projektů jde například o EIA (hodnocení vlivů na životní prostředí), používá se například také CBA analýza (cost-benefit analýza, analýza nákladů a přínosů)<sup>121</sup>. Problémem však je, že není zřejmé v možnostech obce hodnotit pomocí těchto metod každý projekt či aktivitu, které budou zařazeny do akčního plánu. Přesto je však hodnocení socioekonomických a environmentálních přínosů důležité. Jednou z variant, jak hodnocení přínosu provést, je metoda expertního odhadu na základě dostupných informací. Je popsán postup, který používá město Litoměřice – Metodika multikriteriálního hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu<sup>122</sup>.

Hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu slouží jako jeden z podkladů pro konečné rozhodnutí ze strany zastupitelů, zda projekt (investice či opatření) bude či nebude realizován. Politická odpovědnost zůstává v rukou zastupitelů (což znamená, že se politici mohou, ale nemusí řídit výsledky hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu), ale pokud je při svém rozhodování zohlední, snižuje se tím riziko neúčelného chování (hodnotí se vztah k cílům obce) a rozhodování vykazuje vyšší znaky transparentnosti.

### Kdy se hodnocení provádí a neprovádí

Ne u všech výdajů z rozpočtu obce je smysluplné nebo potřebné hodnocení provádět. Hodnocení se v Litoměřicích provádí:

- U investičních výdajů nad 1 mil. Kč<sup>123</sup> (jedná se o celkovou výši investice vč. kofinancování bez DPH s ohledem na zákon o veřejných zakázkách /dále ZoVZ/), přičemž je možné hodnotit i výdaj pod touto hranicí, pokud odpovědná osoba toto opatření považuje za potřebné.
- U nově vzniklých neinvestičních výdajů, které nevyplývají ze zákona – např. u spolufinancování „měkkých“ projektů z fondů EU nad 500 tis. Kč (jedná se o celkovou výši investice vč. kofinancování bez DPH s ohledem na ZoVZ). Druhou možností je navýšení stávajícího běžného rozpočtu.

### Hodnocení se neprovádí:

- U odstraňování havárií (např. odstraňování škod po povodních, zásahu bleskem atd.). Jde tedy o případ, kdy havárie již nastala a dochází k odstraňování havarijního stavu. Jiná situace však nastává, pokud jde pouze o hrozbu havarijního stavu (např. – pokud neprovedeme investici do střechy do 5 let, nastane havarijní stav). V těchto případech by se hodnocení provádět mělo a je zohledněno v části 2 – dopad na společnost.

<sup>120</sup> U strategických plánů (tedy ne u akčních plánů) se zpracovává SEA – strategické posuzování vlivů na životní prostředí, ne vždy je však SEA povinná. (více informací viz [www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)).

<sup>121</sup> Metodiku výpočtu CBA lze získat například na <https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/3a86fbee-beab-48cb-8ad1-aa9ed89af9bc/1136372212-zpracov-n-anal-zy-n-klad-a-p-nos> nebo [https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/5849dc3a-ae79-4ff1-92cd-307d42ec54cd/Analiza-pouziti-CBA\\_10-07-28.pdf](https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/5849dc3a-ae79-4ff1-92cd-307d42ec54cd/Analiza-pouziti-CBA_10-07-28.pdf)

<sup>122</sup> Na zpracování se za město Litoměřice podílel zejména Mgr. Antonín Tým a Ing. Dana Svobodová.

<sup>123</sup> Hranice může být nastavena i jinak (např. na 200 tis., 500 tis. Kč).

- U nutných oprav. Hranice mezi opravou a technickým zhodnocením (investice) je někdy velmi obtížně rozpoznatelná. Toto platí zejména u oprav chodníků a komunikací.
- U opakovaných akcí, kdy se každoročně vydává obdobná částka – např. chodníky, komunikace, údržba zeleně atd.

Hodnotí se samostatně každé opatření (investice, projekt atd.).

### Metoda expertního odhadu – relativně jednoduchá metoda

Metoda expertního odhadu socioekonomického a environmentálního přínosu slouží k hodnocení přínosu jednotlivých aktivit a projektů k udržitelnému rozvoji. Nelze ji považovat za ideální (každý odhad, byť provedený odborníky a s péčí, je a zůstane jen odhadem), nicméně je metodicky přípustná a proveditelná. Expertní hodnocení nemusí být prováděno externími odborníky – pokud má město dostatek vlastních kvalifikovaných odborníků, je možné (a často i vhodnější) jej provést vlastními silami. Vždy by mělo být zjistitelné: (1) kteří odborníci se na hodnocení podíleli, (2) kdy hodnocení proběhlo a (3) vždy by hodnocení mělo být zdůvodněno. Při hodnocení se rozhoduje konsenzuálně, není-li dohoda možná, pak hlasováním. Rozhoduje-li se hlasováním, měl by být uveden výsledek hlasování.

**Navržená škála pro expertní hodnocení** je pětibodová (plus nehodnoceno) a u každého projektu (opatření) se posuzuje **přínos ve třech oblastech**: (1) Přínos (dopad) na místní ekonomiku a zaměstnanost; (2) Přínos (dopad) na společnost (např. sociální oblast, zdravotnictví, bezpečnost atd.); (3) Přínos (dopad) na životní prostředí (a spotřebu energií).

Popis **hodnocení těchto 3 oblastí** uvádí následující tři tabulky. Hodnocení mimo jiné zahrnuje problematiku účelnosti, návratnosti, hodnotí naléhavost a důležitost nebo případně havarijný stav.

Tab. 9.2 *Hodnocení dopadu na ekonomiku*

Body	Kritéria hodnocení
+2:	jde o účelné opatření [což znamená, že existuje jednoznačný přínos k plnění měřitelných cílů města (nebo případně zákonných úkolů) a současně je opatření v souladu s dokumenty města i relevantní dokumenty státu či EU], které je z hlediska města naléhavé a důležité, a současně: – jde o návratnou investici z hlediska financování z prostředků města do 15 let; – nebo jde jednoznačně definovat hospodárnost a současně efektivnost investice (obě s pozitivními přínosy); – nebo jde o jednoznačnou podporu místní zaměstnanosti nebo ekonomiky a kladný přínos lze vyčíslit a není malý.
+1:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně: – jde o návratnou investici z hlediska financování z prostředků města nad 15 let do doby trvání životnosti investice - dle praxe – nebo jde o jednoznačnou podporu místní zaměstnanosti nebo ekonomiky, ale kladný přínos nelze jednoznačně vyčíslit nebo je malý.
0:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně nemá negativní dopad na místní zaměstnanost nebo ekonomiku.
-1:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně má negativní dopad na místní zaměstnanost nebo ekonomiku nebo jde o neúčelné [neúčelné = nesplňuje podmínky pro účelné - viz +2] opatření, které: – má pozitivní – nebo nemá negativní dopad na místní zaměstnanost a ekonomiku.
-2:	jde o neúčelné [neúčelné = nesplňuje podmínky pro účelné - viz +2] opatření, které má negativní dopad na místní zaměstnanost a ekonomiku.

Pramen: autor dle podkladů MEPCO a město Litoměřice

Následující tabulka stanovuje kritéria pro hodnocení dopadu na společnost.

**Tab. 9.3** *Hodnocení dopadu na společnost*

Body	Kritéria hodnocení
+2:	jde o účelné opatření [což znamená, že existuje jednoznačný přínos k plnění měřitelných cílů města (nebo případně zákonných úkolů) a současně je opatření v souladu s dokumenty města i relevantní dokumenty státu či EU], které je z hlediska města naléhavé a důležité a současně: – jde o odstranění havarijního stavu nebo dosažení prokazatelně nezbytného souladu s legislativními předpisy; – nebo jde o jednoznačně kladný dopad na společnost (sociální oblast, zdravotnictví, bezpečnost atd.) a kladný přínos lze vyčíslit a není malý.
+1:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně má jednoznačně kladný dopad na společnost (sociální oblast, zdravotnictví, bezpečnost atd.), kladný přínos lze popsat, ale nelze jednoznačně vyčíslit nebo je malý.
0:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně nemá negativní dopad na společnost.
-1:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně má negativní dopad na společnost nebo jde o neúčelné [neúčelné = nesplňuje podmínky pro účelné- viz +2] opatření, které: – má pozitivní – nebo nemá negativní dopad na společnost.
-2:	jde o neúčelné [neúčelné = nesplňuje podmínky pro účelné - viz +2] opatření, které má negativní dopad na společnost.

*Pramen: autor dle podkladů MEPCO a město Litoměřice*

Následující tabulka stanovuje kritéria pro hodnocení dopadu na životní prostředí.

**Tab. 9.4** *Hodnocení dopadu na životní prostředí*

Body	Kritéria hodnocení
+2:	jde o účelné opatření [což znamená, že existuje jednoznačný přínos k plnění měřitelných cílů města (nebo případně zákonných úkolů) a současně je opatření v souladu s dokumenty města i relevantní dokumenty státu či EU], které je z hlediska města naléhavé a důležité, a současně: – o odstranění havarijního stavu nebo dosažení prokazatelně nezbytného souladu s předpisy v oblasti životního prostředí; – nebo jde o jednoznačně kladný dopad na životní prostředí či spotřebu energií a kladný přínos lze vyčíslit a není malý.
+1:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně má jednoznačně kladný dopad na životní prostředí či spotřebu energií, kladný přínos lze popsat, ale nelze jednoznačně vyčíslit nebo je přínos malý.
0:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně nemá negativní dopad na životní prostředí či spotřebu energií.
-1:	jde o účelné opatření [vysvětlení viz +2] a současně má negativní dopad na životní prostředí či spotřebu energií nebo jde o neúčelné [neúčelné = nesplňuje podmínky pro účelné- viz +2] opatření, které: – má pozitivní – nebo nemá negativní dopad na životní prostředí či spotřebu energií.
-2:	jde o neúčelné [neúčelné = nesplňuje podmínky pro účelné - viz +2] opatření, které má negativní dopad na životní prostředí či spotřebu energií.

*Pramen: autor dle podkladů MEPCO a město Litoměřice*

**Celkové hodnocení** se stanoví jako aritmetický průměr, přičemž jsou zobrazena všechna tři dílčí hodnocení.

#### **Příklady chyb a problémů:**

- Neznalost či neochota využívat socioekonomické a environmentální hodnocení.



# Závěr

V české veřejné správě, a v samosprávách nevyjímaje, existuje velký problém s účelností investic, majetku, aktivit a poskytovaných veřejných služeb. Přičemž řada představitelů obcí, krajů i státu tento problém nevidí a díky tomu se domnívají, že neexistuje. Proč je tomu tak? Účelnost je úzce spojena s posláním, cíli obce (kraje) a jejich měřitelnými hodnotami. Ty se však v některých případech definují jen obtížně. Druhým důvodem je skutečnost, že jejich jasné vyjádření by vedlo k vyšší kontrole ze strany veřejnosti, k hodnocení úspěšnosti či neúspěšnosti, což se zdá být pro některé politiky nežádoucí. Díky tomu se může zdát, že veřejná správa není dostatečně řízena. Profesor Stephen Covey (1989) definuje řízení jako „lidskou činnost zabezpečující cíle (produkty a služby) na základě využívání zdrojů a vedení lidí“. Covey (1989) také zdůrazňuje rozdíl mezi řízením a vedením: „Řízení znamená efektivnost postupu po žebříku úspěšnosti, vedení určuje, zda se žebřík opírá o správnou zeď.“ Vedení tedy znamená zejména vytyčení správných cílů, řízení dle něj, potom uskutečnění těchto cílů správnou cestou (zejména hospodárně, efektivně, účelně). Někdy se ve veřejném sektoru stává, že se sice věci „posouvají lopotně nahoru“, ale žel je „žebřík opřen o špatnou zeď“. Důsledkem toho může být například situace, že daná aktivita či investice byla provedena sice hospodárně a z hlediska nákladové efektivnosti dokonce i efektivně, ale žel je s ohledem na požadovaný cíl naprosto či částečně neúčelná.

V posledních deseti letech se stále častěji objevují dotazy od zastupitelů a úředníků, kteří spolurozhodovali o výdajích, jak se rychle zorientovat při konkrétním rozhodnutí. A to zejména v případech, když není provedena dostatečná analýza, aby mohlo být rozhodováno na základě logiky (faktů a analýz), souvislostí a místních podmínek (a přitom je z objektivního hlediska nezbytné rozhodnutí přijmout). K tomu lze v kontextu této publikace uvést následující dvě doporučení (platí obě současně): (1) první se týká integrity osobnosti: rozhodujte tak, abyste nikoho (tedy ani vlastní obec neúčelným výdajem) vědomě nepoškodili, a současně, abyste se za rozhodnutí nemuseli sami před sebou stydět; (2) druhé doporučení se týká použití pravidla „má dáti – dal“, tedy jakou hodnotu za peníze, které obec vydá, poskytne druhá strana. Pokud se hodnota nedá v penězích vyčíslit, v těch případech ji musíte jasně vidět v jednotlivých pilířích udržitelného rozvoje – tedy buď (a) přínos pro místní ekonomiku a zaměstnanost (včetně ozdravení obecních financí v případě úspor), nebo (b) přínos pro společnost jako celek, nebo (c) přínos z hlediska životního prostředí.

Tato publikace s větším či menším úspěchem spojila téma financí s problematikou udržitelného rozvoje. Některá témata je možno vnímat jen jako náměty či dobré praxe – v konkrétním místě a čase je třeba provést přizpůsobení dle specifických podmínek.





# Autor

**Ing. Milan Jan 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 geografie (se zaměřením na regionální rozvoj).

**Praxe:** Od roku 2014 je ředitelem Národního zemědělského muzea Praha, předtím pracoval pro Svaz měst a obcí. Čtyři roky byl ředitelem Muzea regionu Valašsko, p.o. Je vědeckým pracovníkem Karlovy University, FSV – CESES. V letech 2007 až 2009 byl náměstkem ministra pro místní rozvoj. Odpovídal za regionální a územní politiku. Dále byl 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 problematiku místní Agendy 21, certifikaci úřadu dle ISO 9001 a ISO 14001, zavedení modelu CAF, řízení strategie města dle BSC a další projekty. V letech 1991 – 2001 působil na manažerských pozicích v obchodních společnostech a v průmyslu. Pracuje také externě jako senior konzultant firmy MEPCO s.r.o. (dceřiná společnost Svazu měst a obcí). Dlouhodobě spolupracuje s Národní sítí Zdravých měst ČR a je v rámci místní Agendy 21 národním expertem na oblast veřejné správy.

Milan Jan Půček se podílí na výzkumu a publikuje v oblasti veřejné ekonomie, managementu a marketingu měst a kulturních organizací, moderních metod řízení, dále v oblasti regionálního rozvoje a udržitelného rozvoje.



# Informace o Národní síti Zdravých měst ČR

**Petr Švec, ředitel Národní sítě Zdravých měst ČR** (od roku 1996)

<http://cz.linkedin.com/in/petršvecnszm/>

**Národní síť Zdravých měst ČR** – asociace sdružující města, obce a regiony, které realizují mezinárodní programy Zdravé město a místní Agenda 21. Zdravá města, obce a regiony systematicky podporují kvalitu veřejné správy, kvalitu strategického plánování a řízení s ohledem na udržitelný rozvoj a podporu zdraví, ptají se svých obyvatel na jejich názory. NSZM má k lednu 2015 celkem 119 členů, s regionálním vlivem na 2654 měst a obcí, ve kterých žije 6,018 milionu obyvatel (57 % populace ČR). Více informací o NSZM naleznete na internetových stránkách <http://www.ZdravaMesta.cz>.

**Mezinárodní Projekt Zdravé město** – v roce 1988 iniciovala Světová zdravotní organizace (WHO) a k jeho realizaci přizvala nejvýznamnější evropské metropole. Za patnáct let trvání projektu v Evropě vzniklo 1300 Zdravých měst ve 30 zemích (např. Velká Británie, Francie, Itálie, Německo, Maďarsko aj.). Základním cílem této aktivity je podpořit na úrovni měst, obcí a regionů realizaci mezinárodně uznávaných hodnot: zdraví, udržitelný rozvoj a kvalita života.

**Místní Agenda 21** – mezinárodní program OSN pro zavádění zásad udržitelného rozvoje na místní úrovni (města, obce, regiony). V ČR podle místní Agendy 21 postupují např. radnice Zdravých měst. Cílem je vytváření procesů, které příznivě ovlivní kvalitu života nejen současných obyvatel měst, ale také život generací jejich dětí, to vše ve spolupráci s veřejností. Udržitelný rozvoj je jedním z cílů EU a OSN. Více informací: <http://www.mistniAgenda21.cz>.

# DATA PLÁN NSZM DATABÁZE STRATEGIÍ

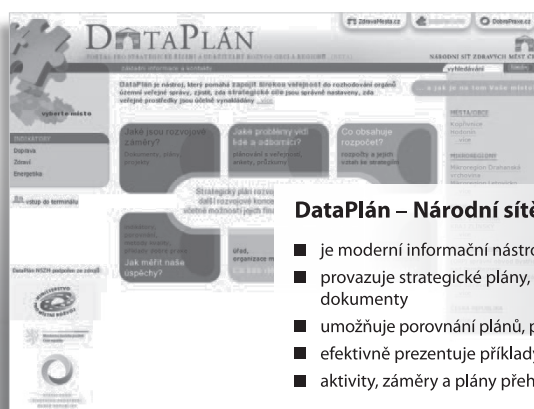
Informační systémy  
pro strategické řízení

[www.DataPlan.info](http://www.DataPlan.info)  
[www.Databaze-Strategie.cz](http://www.Databaze-Strategie.cz)

**DataPlán Národní sítě Zdravých měst (NSZM) a celostátní Databáze strategií mají Zdravým obcím, městům a regionům pomoci přehledně a efektivně řídit procesy v rámci veřejné správy a tím celkově zefektivnit a kvalitativně systém řízení a plánování na úrovni municipalit.**

Sít Zdravých měst, obcí a regionů je mezinárodně certifikovanou asociací, zastřešuje municipality, které realizují celoevropské programy „Projekt Zdravé město“ a „místní Agenda 21“. Tyto municipality systematicky podporují kvalitu veřejné správy s ohledem na udržitelný rozvoj a podporu zdraví. Asociace se proto dlouhodobě zaměřuje na oblast strategického řízení. Informační systém DataPlán NSZM je nástrojem pro zlepšení řídicích procesů ve městech, obcích a regionech. Celostátní Databáze strategií jim slouží jako databázové prostředí, ve kterém lze přehledně pracovat s veškerou strategickou dokumentací jednotlivých měst, obcí a regionů, a současně propojit místní strategie s krajskými a národními dokumenty.

Z technického hlediska jsou DataPlán i Databáze strategií velmi přehledné, intuitivní a příjemné webové prostředí. Uvnitř se však jedná o poměrně složitý systém databází, které propojují různé druhy strategických dokumentů, aktuálně probíhajících aktivit i projektových záměrů.



## DataPlán – Národní síť Zdravých měst:

- je moderní informační nástroj k efektivnímu řízení municipalit
- provazuje strategické plány, koncepce, národní a mezinárodní dokumenty
- umožňuje porovnání plánů, poukazuje na vzájemné souvislosti
- efektivně prezentuje příklady dobré praxe
- aktivity, záměry a plány přehledně provazuje s rozpočty

# FUNKCE DATAPLÁNU NSZM A DATABÁZE STRATEGIÍ

[www.DataPlan.info](http://www.DataPlan.info)  
[www.Databaze-Strategie.cz](http://www.Databaze-Strategie.cz)

- DataPlán NSZM sleduje **KONCEPČNÍ a STRATEGICKÉ dokumenty** na úrovni municipalit, zejména samotný strategický plán rozvoje a další rozvojové programy (například programy rozvoje kraje), ale i komunitní plány, mapující názor veřejnosti (například komunitní Plán zdraví a kvality života či komunitní plány sociálních služeb).
- Díky speciálním funkcím má municipalita přehledně **POROVNÁNÍ** vlastní strategické dokumentace, srovnání s jinými městy a kraji. Je možné jednoduše zjistit **SOUVISLOST místních záměrů s prioritami kraje**, operačními programy i s národními a mezinárodními dokumenty (např. Strategie udržitelného rozvoje ČR a EU, Agenda 21 aj.). Mimo tyto komplexní záležitosti umožňuje DataPlán NSZM pracovat i s dílčími koncepcemi a expertními hodnoceními.
- Za pomoci DataPlánu NSZM lze okamžitě získat přehled o tom, jaká je **vazba strategických priorit na ROZPOČET**. Tento databázový nástroj může využívat každá municipalita – od malé obce až po kraj – k tomu, aby byla ve svém území schopna sladit priority a cíle v jednotlivých oblastech rozvoje a zároveň mohla přehledně sledovat, jaké finanční prostředky a s jakým efektem jsou do těchto priorit rozděleny.
- DataPlán NSZM slouží jako **ZÁSObNÍK PROJEKTŮ**, lze jej efektivně využívat např. při mapování absorpční projektové kapacity měst, mikroregionů a krajů a lze jej rovněž využít pro sledování realizace jednotlivých projektů. Speciální funkcí je porovnávání projektových záměrů s možnostmi financování (zejména ve spolupráci s kraji a resorty).
- DataPlán NSZM je technicky připraven na sledování a porovnávání konkrétních **INDIKÁTORŮ** a měřitek, je využíván pro **BENCHMARKING** a je nezbytným pomocníkem při zavádění metody **BALANCED SCORECARD**.
- Databáze strategií je oficiální a přehlednou **NÁRODNÍ KNIHOVNOU** strategických dokumentů v ČR, kterou garantuje Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Díky propojení DataPlánu NSZM a celostátní Databáze strategií jsou strategické dokumenty propojeny od **MÍSTNÍ, PŘES KRAJSKOU AŽ PO NÁRODNÍ ÚROVEŇ ČR**.
- Databáze strategií je využívána pro **ZDROJE EU** pro období 2014+
- DataPlán NSZM dává přehled o nejlepších aktivitách, které probíhají v obcích, městech a regionech. **Databáze DobráPraxe** obsahuje inovativní a inspirativní projekty či aktivity. Umožňuje sdílet dobrá řešení nejrůznějších problémů, se kterými se municipalita setkávají ve své každodenní praxi.

DATABÁZE STRATEGIÍ



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

DATA PLÁN NSZM

Databáze  
DOBŘÁ PRAXE

NSZM ČR, Šrobárova 48, 100 42 Praha 10

[www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz), [info@nszm.cz](mailto:info@nszm.cz), tel. +420 602 500 639



evropský  
sociální  
fondy v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST



ZDRAVÁ MĚSTA, OBLASTI, REGIONY  
ČESKÉ REPUBLIKY  
PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

Materiál je tištěn na recyklovaném papíru.

## PŘÍNOSY ČLENSTVÍ V ASOCIACI

| N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě Š T Č R |



### Primátoři a starostové Zdravých měst, obcí a regionů o přínosech členství...

- ... „Zdravé město“ je pro nás **prestižní značkou, jsme členy elitního klubu obcí**
- ... umíme lépe **kommunikovat s občany** i partnery města
- ... díky síťové spolupráci máme řadu **inspirací a osvědčených praxí**
- ... naše ukázkové aktivity dokážeme nyní lépe „prodat“ a **medializovat**
- ... zlepšila se **kommunikace v rámci úřadu, dokážeme lépe strategicky řídit**
- ... díky asociaci máme dosah na řadu tuzemských i zahraničních **odborníků a partnerských organizací**

### Stát se Zdravým městem či regionem znamená být členem elitního uskupení



Národní síť Zdravých měst České republiky (NSZM ČR) je elitním uskupením aktivních obcí a regionů. I Vaše město či region se může stát součástí asociace s více než stovkou členů. Mimo prestižní značku kvality „Zdravé město“, můžete využít řady služeb, které umožní Vaši obci a regionu i jejich úřadům postupovat kvalitně a efektivně.

## ASOCIACE VÁM DÁLE NABÍZÍ ...

### Podpora vašich projektů

Zdravá města, obce a regiony jsou při **získávání projektů a dotací velmi úspěšná. Asociace je respektovaným partnerem resortů** a odborných institucí, aktivní Zdravá města mají dobrý „kredit“ u nás i v zahraničí.

- **Aktuální a včasné informace ke zdrojům:** pravidelný **informační e-mailový servis** k zajímavým grantům či dotacím; nabídky **tuzemských i zahraničních partnerů** v projektech, **pozvánky** na konference ke zdrojům a mnohé další.
- **Vzdělávání:** akreditované školení k tvorbě, řízení a vyhodnocování projektů.
- **Podpůrná vyjádření** k Vaším projektům, které souvisí s aktivitami v rámci asociace; umožníme konzultaci projektu s relevantním odborným partnerem.
- **Internetový „projektový zásobník“:** Vaše návrhy na projekty mohou být přehledně zobrazeny v internetové databázi „DataPlán“, která umožní jednoduché vkládání a správu námětů ze strany úřadu i dalších partnerů; systém provazuje projekty na konkrétní opatření koncepcí a plánů (města, kraje aj.), do budoucna umožňuje propojení na témata operačních programů EU.
- **Argumenty pro Vaše projekty:** aktivity v rámci mezinárodních programů Zdravé město a místní Agenda 21 přinášejí výrazné argumenty pro kladné hodnocení projektů (zapojování veřejnosti, udržitelný rozvoj, strategické řízení, mezinárodní zaštitění aj.)



N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě Š T Č R

Kontakt: NSZM, Srobarova 48, 100 42 Praha 10, tel.: +420 602 126 213, info@nszm.cz, www.ZdravaMesta.cz

## PŘÍNOSY ČLENSTVÍ V ASOCIACI

| N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě S T Č R |



ZDRAVÁ MĚSTA, OBCE, REGIONY  
ČESKÉ REPUBLIKY

### Vzdělávání pro Vaše úřady

NSZM ČR je **akreditovanou vzdělávací institucí** Ministerstva vnitra, realizuje zdarma unikátní vzdělávací programy určené pracovníkům úřadů v návaznosti na metodu místní Agenda 21.



- **Školení pro úřady v oblasti strategického řízení a mezinárodních standardů:** specializované vzdělávání několikrát do roka, sdílení zkušeností s dalšími městy. **Více na:** [www.ZdravaMesta.cz/akreditace](http://www.ZdravaMesta.cz/akreditace)
- **Metodiky a návody:** specializovaný **vzdělávací portál** pouze pro členy s řadou praktických návodů, checklistů a metodických příruček, jak postupovat v realizaci programů Zdravé město a místní Agenda 21; možnost e-testů, odkazy na inspirace ostatních měst. **Více na:** [www.Metodika.ZdravaMesta.cz](http://www.Metodika.ZdravaMesta.cz)

### Přenos dobré praxe, celostátní akce, informovanost

NSZM ČR rozvíjí **sítovou spolupráci** a nabízí ukázkové postupy a inspirace z ČR i zahraničí v různých oblastech. Umožňuje zapojení do **tematických programů** a projektů i **spolupráci s odborníky** (univerzity, celostátní instituce, neziskové organizace ad.).



- **Databáze DobráPraxe.cz:** unikátní internetová databáze s více než **400 příklady** a inspirativními „**střípky**“ z ČR i zahraničí. Hledejte inspiraci, propagujte své inovace. Portál je hojně navštěvovaný městy, médii, resorty i odbornými institucemi z domácího prostředí i ze zahraničí. **Více na:** [www.DobraPraxe.cz](http://www.DobraPraxe.cz)
- **Informační servis:** 15 **e-mailových konferencí** na různá témata (např. doprava, sociální, životní prostředí ad.) a řada interních informací ke grantům, projektům, akcím apod. – mějte vždy včas ty nejdůležitější informace. **Více na:** [www.ZdravaMesta.cz/ekonf](http://www.ZdravaMesta.cz/ekonf)
- **Celostátní a regionální akce:** v průběhu celého roku řada zajímavých akcí ke konkrétním tématům, sbírejte inspiraci či prezentujte své **zkušenosti a osvědčené postupy**. **Více na:** [www.ZdravaMesta.cz/aktual](http://www.ZdravaMesta.cz/aktual)

### Mediální podpora a propagace

Značka „Zdravé město“ má své místo v **ČR i zahraničí**. NSZM spolupracuje s řadou celostátních médií a **propaguje aktivity asociace i svých jednotlivých členů**.

- **Medializace Vašich úspěšných aktivit:** NSZM ČR vydává tiskové zprávy, zpracovává podklady pro celostátní média a odborná periodika; pravidelně připravuje Zpravodaj NSZM ČR, který je distribuován po celé ČR i do zahraničí. **Více na:** [www.ZdravaMesta.cz/zpravodaj](http://www.ZdravaMesta.cz/zpravodaj)

### Konzultace a metodická pomoc přímo ve Vašem městě a úřadu

NSZM ČR napomáhá **efektivnímu a přehlednému řízení** Vašeho města a úřadu. Poskytuje zdarma moderní **informační systém** pro strategické řízení. Pomáhá systémově **zapojovat veřejnost** do rozvoje města.

- **Pomoc při zpracování a řízení kvalitní strategie rozvoje:** NSZM ČR pomáhá při tvorbě a realizaci strategií rozvoje - doporučuje metodický postup, odkazuje na inspirace a osvědčené postupy.
- **Plánování s veřejností: metodika i konkrétní pomoc** při vedení týmových prací a projednání témat s veřejností. Konkrétní **doporučení** pro aktivizaci veřejnosti a rozvoj veřejného života. **Facilitace** veřejného fóra Vašeho města, **proskolení** k práci s veřejností.
- **DataPlán a Databáze strategií:** unikátní internetové informační systémy oceněné Cenou za inovaci ministra vnitra. Umožní Vám přehlednou správu důležitých informací jako např. strategických cílů, ukazatelů rozvoje, projektů a rozpočtů, ale i správu aktivit jednotlivých odborů či pracovníků. Databáze strategií je přehlednou knihovnou národních dokumentů. **Více na:** [www.DataPlan.info](http://www.DataPlan.info) a [www.Databaze-Strategie.cz](http://www.Databaze-Strategie.cz)
- **Zavádění metod kvality:** NSZM ČR Vám napomůže při zavádění evropských standardů a metod kvality, zejména místní Agendy 21.

### DATA PLÁN NSZM DATABÁZE STRATEGIÍ

Informační systémy  
pro strategické řízení

[www.DataPlan.info](http://www.DataPlan.info)  
[www.Databaze-Strategie.cz](http://www.Databaze-Strategie.cz)

N Á R O D N Í S Í Ť Z D R A V Ý C H M Ě S T Č R

Kontakt: NSZM, Šrobárova 48, 100 42 Praha 10, tel.: +420 602 126 213, [info@nszm.cz](mailto:info@nszm.cz), [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)





# Souhrn

Řada ekonomů pojem „zdravé“ finance a „udržitelné“ finance považuje za synonymum. V rámci této publikace používáme pojem zdravé finance. Je-li v textu použit termín „udržitelné“ finanční řízení, je zde myšleno finanční řízení, při kterém jsou respektovány zásady udržitelného rozvoje. Pojem zdravé finance pak v rámci této publikace vymezujeme pomocí zásad, které by měly být respektovány. Při naplňování těchto zásad je nezbytné vždy vycházet z místních možností a podmínek. K těmto zásadám patří: (1) Zadlužování obce či kraje nesmí být na úkor budoucnosti. (2) Index provozních úspor má být každoročně minimálně 10 %. (3) Účelnost, efektivnost a hospodárnost musí být skutečně (nejen formálně) součástí systému řízení. (4) Minimalizace rizik je prováděna bez omezování příležitostí a synergií. (5) Rozpočet a strategický plán jsou propojeny. (6) Existuje rovnováha mezi rozsahem (a kvalitou) obcí poskytovaných služeb a možnostmi (příjmy) rozpočtu. (7) Je usilováno o zvýšení místní a regionální soběstačnosti (ekonomické, energetické atd.).

Publikace má dva základní cíle. Prvním je shromáždit poznatky, příklady a dobré praxe k problematice zdravého finančního řízení dle principů udržitelného rozvoje. Druhým cílem je uvést potřebný teoretický základ, nezbytné souvislosti a vymezit pojmy ve vztahu k tomuto tématu. Publikace se snaží shromáždit informace, znalosti a nové poznatky ve vztahu k finančnímu řízení ve smyslu zásad udržitelného rozvoje se zaměřením na obce a regiony. Je snaha ukazovat vše v potřebných souvislostech. K tématům zařazeným do publikace patří teoretická východiska, zásady zdravého finančního řízení, informace k rozpočtování včetně moderních metod rozpočtování, představení potřebných analýz a finančního benchmarkingu, výdaje obce a jejich vazba na potenciální úspory, příjmy obce, problematika řízení rizik, téma transparentnosti a boje s korupcí, hodnocení socioekonomického a environmentálního přínosu projektů atd.

**Klíčová slova:** zdravé finanční řízení, rozpočet, korupce, riziko, příjmy a výdaje, zadlužování, rozpočtové určení daní, soběstačnost



# Summary

A number of economists consider the term “healthy” finances to be a synonym for “sustainable” finances. We use the term healthy finance in this publication. If the term “sustainable” financial management is used, it means financial management respecting the principles of sustainable development. In this publication, the term healthy finances is defined using principles that should be respected. Fulfilment of these principles must always be based on local potential and conditions. These principles include: (1) The indebtedness of the town or region should not have negative impact on the future. (2) The operational savings index should be at least 10 % per year. (3) Expedience, effectiveness and economy must be truly (and not just formally) part of the management system. (4) Risks are minimised without restricting opportunity and synergy. (5) The budget and strategic plan are interlinked. (6) The scope (and quality) of services provided by towns and the budget potential (revenue) are in balance. (7) Efforts are made to increase local and regional self-sufficiency (economy, power, etc.).

The publication has two key goals. The first of these is to compile findings, examples and good practice on the issue of healthy financial management according to the principles of sustainable development. The second goal is to present the necessary theoretical foundation, essential context and define terms in relation to this topic. The publication’s purpose is to compile information, knowledge and new findings in relation to financial management within the meaning of the principles of sustainable development, focusing on towns and regions. Efforts are made to show everything in the requisite context. The topics contained in the publication include theoretical solutions, the principles of healthy financial management, information about budgeting, including modern budgeting methods, presentation of the necessary analyses and financial benchmarking, town expenditure and its link to potential savings, town revenue, the issue of risk management, the topic of transparency and the fight against corruption, evaluation of the social-economic benefits of projects, etc.

**Key words:** healthy financial management, budget, corruption, risk, revenue and expenditure, indebtedness, budget determination of taxes, self-sufficiency



# Hodnocení publikace v recenzních posudcích

**Ing. Martin Sobotka, Ph.D.**

**Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní:**

Předložená publikace se zabývá velmi aktuálním tématem. Dokladem toho jsou časté diskuze o potřebě fiskální odpovědnosti, která se nevztahuje pouze na státní rozpočet, ale prolíná se celou soustavou veřejných rozpočtů. Tato diskuze je živá zejména v souvislosti s integrací evropského kontinentu. Odhlédneme-li však od tohoto pohledu, můžeme problematiku odpovědného hospodaření s veřejnými prostředky vnímat také jako přístup nezateřování budoucích generací.

Publikace si staví dva základní cíle, které jsou stejně významově důležité. Jejich naplňování se prolíná celou publikací, kdy autor ukotvuje zkoumanou problematiku udržitelného finančního řízení na teoretických základech. Ty potom dokresluje mnoha příklady dobré praxe a nabízí tak různá řešení, případně náměty pro řešení dané problematiky. Navíc se na celou problematiku zdravých veřejných financí dívá z různých úhlů pohledu, přičemž je z vlastního textu cítit jejich vzájemná provázanost.

Z uvedeného tedy plyne, že předložená monografie bude přínosná pro širokou odbornou veřejnost. Publikace bude využitelná při dalším vědecko-teoretickém rozvoji celé problematiky a zároveň může být užitečnou pomůckou při praktickém naplňování odpovědného finančního řízení na místní úrovni. Přínosnost publikace také zesiluje skutečnost, že text je vybaven velkým množstvím odkazů na funkční příklady dobré praxe, čímž si může čtenář mnoho faktů ověřit. Zároveň se mu přímo otevírá cesta pro vlastní zkoumání a hledání nových cest a směrů.

**Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

**Vysoká škola ekonomická, Katedra veřejných financí:**

Obsah knihy odpovídá předmětu zkoumání a stanoveným cílům. Kniha je hodnotná jak pro oblast teorie, tak i pro oblast praxe udržitelného finančního řízení obcí a krajů. Konstatuji, že dosud taková syntetická publikace nebyla zpracována. Autor prokazuje, že je nejen právem uznávaným odborníkem na danou problematiku, ale také i praktickým znalcem opírajícím se o bohaté vlastní zkušenosti z řízení samosprávy. To činí recenzovanou publikaci velmi zajímavou a přínosnou pro širokou oblast čtenářské obce. Ztotožňuji se s autorovým vymezením přínosu publikace (viz s. 5–6). Kniha podává relativně ucelený přehled o problematice udržitelného finančního řízení na úrovni samospráv. Obsaženými informacemi vytváří předpoklad pro kultivaci personálu na úrovni samospráv a přispívá tak k vyšší gramotnosti pracovníků samospráv zabývajících se finančním řízením. Za další přínos považuji, že autor – na jedné straně vědeckou komunitou respektovaný odborník, a na straně druhé osoba s bohatou praxí v samosprávě – dokázal obě tyto své přednosti využít tak, že kniha je přínosná jak pro rozvoj teorie udržitelného finančního řízení, tak podává návody pro bezprostřední praxi finančního řízení a udržitelného rozvoje. Informace obsažené v jeho knize tak mohou, jak sám uvádí, „pomáhat bořit bariéry mezi odpůrci a podporovateli udržitelného rozvoje“.



# Literatura

- API (2011) – <http://e-api.cz>, [www.managementmania.com/plytvani](http://www.managementmania.com/plytvani)
- APPLEBY, R., C. (1991): *Modern Business Administration*. Pitman Publisher, London.
- ARLT, J.; ARLTOVÁ, M. (2005). Vztah deficitu běžného účtu platební bilance a rozpočtového deficitu – analýza panelových dat. *Politická ekonomie*, 2005, Vol. 53, No. 6, s. 747–764.
- AUCOIN, P. (1990): Administrative Reform in Public Management: Paradigma, Principles, Paradoxes and Pendulums. In *Governance*. Vol. 3 (2)
- BAILEY, S. J. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: Plagrawe MacMillan.
- Bartol, k., m., Martin, d., c. (1991): *Management*. McGraw-Hill, New York 1991
- Barzelay, M. (2001) *The New Public Management – Improving Research and Policy Dialogue*. Oxford: University of California Press
- Baudin, M. (2005): *Lean Logistics: The Nuts And Bolts Of Delivering Materials And Goods*. Productivity Press. 2005. 380 s.
- Beblavý, M. (2007): Ekonomický pohľad na škodlivosť korupcie a jej možné riešenia. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 55, č. 7, s. 697–711.
- Becker, G. S. – Stigler, G. J. (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *Journal of Legal Studies*, 3, č. 1, s. 1–18.
- BÉNARD, J.: *Veřejná ekonomika I–III*. Praha, EÚ ČSAV, 1988–90.
- Bennis, W. (1993). *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- BINEK, J., Galvasová, i. A KOL (2012): *Rozvojový interaktivní audit*. Garep s.r.o., Brno
- Bó, E. D., Rossi, M. A. (2007): Corruption and Inefficiency: Theory and Evidence from Electric Utilities. *Journal of Public Economics*, 91, č. 5–6, s. 939–962.
- BORJA, J., CASTELLS, M. (1997): *Local and Global. The Management of Cities in the Information Age*. Earthscan Publications Limited, London, 278 s.
- BOUCKAERT, G., NEMEC, J., NAKROŠÍ, V., HAJNAL. G., TONINSON, K. (EDS.): *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPAcee, 2008
- Brown, R., H. (1978): Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 23: s. 365–382.
- COLLISON, CH., PARCEL, G. (2005): *Knowledge Management*. Computer Press, Brno
- COOMBS, H.M AND JENKINS, D.E. (1994): *Public Sector Financial Management*. London-Glasgow-Weinheim-New York-Tokyo-Melbourne-Madras. Chapmanand Hall
- COVEY, S., R. (1989): 7 návyků vůdčích osobností pro úspěšný a harmonický život. Praha. Pragma. 327 s.
- COVEY, S., R. (2005): 8. návyk. Od efektivnosti k výjimečnosti. Praha. Management Press. 371 s.
- COVEY, S., R. (2009): *Vedení založené na principech*. Praha. Management Press. 304 s.
- COVEY, S., R., WHITMAN, B., ENGLAND, B. (2010): *Jak dosahovat předvídatelných výsledků v nepředvídatelných časech*. Praha. Management Press. 128 s.
- Deník veřejné správy: články dostupné na <http://www.dvs.cz>
- DOBROVOLNÝ, P., HERBER, V., HYNEK, A. (2004): *Multimediální výuka předmětů krajinářské ekologie a dálkový průzkum Země*. Masarykova univerzita, katedra geografie, Brno. Dostupné na [http://www.herber.webz.cz/www\\_ocean/index.html](http://www.herber.webz.cz/www_ocean/index.html)
- Doležal, J., Máchal, P., Lacko, B. a kol. (2009): *Projektový management podle IPMA*. Praha: Grada Publishing, 512 s.
- DRUCKER, P. F. (1998): *Rízení v době velkých změn*. Praha. Management Press. 285 s.
- DRUCKER, P. F., MACIARIELLO, J. (2006): *Drucker na každý den. 366 zamyšlení a podnětů, jak dělat správné věci*. Management Press, Praha, s. 431.
- DRUCKER, P., F. (2004a): *To nejdůležitější z Druckerů v jednom svazku*. Praha. Management Press.
- DRUCKER, P., F. (2004b): *Fungující společnost*. Praha. Management Press. 248 s.
- DRUCKER, P., F. (2008): *Efektivní vedoucí*. Management Press s.r.o. Praha, 206 s.
- EUROSTAT (2012): *Government finance statistics*. Luxembourg: European Commission, Eurostat  
Dostupné na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)
- FUCHS, K., TULEJA, P. (2005): *Základy ekonomie*. EKOPRESS, s.r.o., Praha, 347 s.
- Gatewood, r., d., Taylor, r., r., Ferrell, o., c. (1995): *Management. Comprehensions, Analysis, And Application*. Irwin, Chicago 1995
- GIBSON, R. a kol. (2007): *Nový obraz budoucnosti*. Praha. Management Press. 264 s.
- GOLDRATT, E. M. (1999): *Kritický řetěz*. Interquality, s.r.o., Praha. 199 s.
- GOLDRATT, E. M. (2001): *Cíl*. Interquality, s.r.o., Praha. 335 s.
- Griffin, r., w. (1990): *Management*. Houghton Mifflin Company, Boston 1990
- Grochová, L., Otáhal, T. (2011): *Corruption in the Czech and the Slovak Republics: Did the EU Pressure Improve Legal Enforcement?* [MENDELU Working Papers in Business and Economics 4/2011.] Brno: Mendel University in Brno.
- HÁJEK, O., NOVOSÁK, J. (2010): *Kohezní politika v širších souvislostech*. Žilina. Georg. 216 s.
- HÁK, T., RYNDA, I. (2001): *Lidé a ekosystémy*. Sborník přednášek. Centrum pro ot. životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze a STUŽ, Praha, 108 s.
- HALÁSEK, D.(2004). *Standardizace veřejných služeb*. Ostrava. VŠB – TU Ostrava.
- Hamerníková, B. Maaytová, A. (2010). *Veřejné finance. 2. aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer
- HAMMER, M., CHAMPY, J. (2000): *Reengineering – radikální proměna firmy. Manifest revoluce v podnikání*. Management Press, Praha

- HAWKEN, P., LOVINS, A., LOVINSOVÁ, L. H. (2003): Přírodní kapitalismus. Praha. Mladá Fronta
- HRONOVÁ, S.; FISCHER, J.; HINDLS, R.; SIXTA, J. 2009. *Národní účtnictví – nástroj popisu globální ekonomiky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- HUBA, M., IRA, V. (2000a). Stratégia trvalo udržateľného rozvoja vo vybraných regiónoch. STUŽ/SR, Bratislava, 192 s.
- HUBA, M., IRA, V. a kol. (2000b): *Indikátory trvalo udržateľného rozvoja miest*. ETP, STUŽ, Košice, 99 s.
- HUTCHENS, D. (2006a): Neandrtálské stíny. Zbavte se starých mýtů a naučte se jednat. (Překlad Šusta, M.) Profess Consulting s.r.o., Praha
- HUTCHENS, D. (2006b): Lumikovo dilemma. Profess Consulting, Praha, 83 s.
- Chang, Y., R., Morgan M.,W. (2000): Performance Scorecards: Measuring the Right. Things in the RealWorld. Jossey-Bass, San Francisco.
- ICLEI (1997): ICLEI's Environmental Guide. Svazek 1 až 19. Internetové stránky ICLEI na [www.iclei.org](http://www.iclei.org).
- IGC – International Group of Controlling (2003): Slovník controllingu Česko-anglický/anglicko-český. Management Press, Praha
- IPA (2011): Internetové stránky a dokumenty společnosti IPA Slovakia. Dostupné na [www.ipaslovakia.sk](http://www.ipaslovakia.sk).
- IPMA (2010): Národní standard kompetencí projektového řízení verze 3.1. Společnost pro projektové řízení. Brno.
- ISO 9000 (2001): Systémy managementu jakosti – Základy, zásady a slovník. Český normalizační institut, Praha.
- JACKSON, P. M., BROWN, C. V. (2003): Ekonomie veřejného sektoru. Praha, Eurolex Bohemia.
- JEZEK, J. (2005): *Regionální management jako nástroj regionálního plánování*. Studijní materiál. Západočeská univerzita v Plzni. Dostupné na <http://www.svrz.czu.cz/>
- JILKOVÁ, J., PAVEL, J. (2006): Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. Praha, IREAS, 2006.
- JURČÍK, R. (2007): Zadávání veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a v EU. Praha. C.H.Beck
- KAMENICKOVÁ, V. Bankrot obcí a zahraniční zkušenosti [online]. *Deník veřejné správy*. Triada, spol. s r. o.,
- KAPLAN, N., NORTON (2006): Alignment – Systémové vyladění organizace. Management Press, Praha
- KELLER, J. (1997): *Sociologie a ekologie*. Sociologické nakladatelství, Praha, 232 s.
- KELLY, J. M.; RIVENBARK, W. C. 2011. *Performance Budgeting for State and Local Government*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2011.
- KIM, W. CH., MAUBORGNE, R. (2005): Strategie modrého oceánu. Praha. Management Press. 233 s
- Kohout, P. a kol. (2011): Boj proti korupci. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci Národní ekonomické rady vlády (NERV). Úřad vlády České republiky, Praha, 2011, 126 s.
- KOMENSKÝ, J., A. (2009): Cesta Světla. Miloš Palatka – ALMI, Blansko, 294 s.
- KOPRIVA, P. a kol. (2005): Respektovat a být respektován. Kroměříž. Spirála 2005. 282 s.
- KOTTER, J., COHEN, D., S. (2003): Srdce změny. Skutečné příběhy o tom, jak lidé mění své organizace. Praha. Management Press. 200 s.
- KOTTER, J. P. (2000): Vedení procesu změny. Osm kroků úspěšné transformace podniku v turbulentní ekonomice. Praha. Management Press. 190 s.
- KRUGMAN, P. (2001): Crises: The Next Generation? Draft prepared for conference in Tel Aviv, March, 2001.
- KUBIČEK, J., VÍTEK, L. (2010): Hodnocení veřejných projektů z hlediska společenské míry diskontace. In: Politická ekonomie, číslo 3, ročník 2010, s. 291–304.
- Labounková, V., Půček, M., Rohrerová, L. a kol. (2009): Metodická příručka pro zpracování strategických dokumentů mikroregionů. Ústav územního rozvoje, p.o., Brno, 47 s., dostupné na <http://www.uur.cz/default.asp?ID=1932>
- LANE, J. E. (2000): New Public Management. London, Routledge, 2000.
- LIKER, J., K. (2010): Tak to dělá TOYOTA. 14 zásad řízení největšího světového výrobce. Management Press, s.r.o., Praha, 390 s.
- Lopourová, V. (2004): Koncept korupce v českém transformačním kontextu. Politologický časopis/Czech Journal of Political Science, č. 4, s. 354–369.
- LUCAS, R. E. JR. 2003. Macroeconomic Priorities. *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 1, March, pp. 1–14.
- LUKÁŠOVÁ, R. (2009): Služby a jejich specifické charakteristiky. In Lukášová, R. a kol. Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru. Brno: MU.
- LUKÁŠOVÁ, R., NUNVÁŘOVÁ, S., ŠPAČEK, D., URBÁNEK, T. (2009): Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita
- LUKÁŠOVÁ, R., ŠPAČEK, D. (2008): Role personálních útvarů v rámci řízení krajských úřadů ČR. Manažment v teorii a praxi, Slovakia. 2008, vol. 4, no. 1–2, pp. 4–12
- MA21: Stránky o místní Agendě 21 – [www.MA21.cz](http://www.MA21.cz) a [www.MistniAgenda21.cz](http://www.MistniAgenda21.cz)
- Malý, I. (1997): Optimalizace výdajů ve zdravotnictví. In Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 1997. s. 311–330, ISBN 80-210-1639-6.
- Malý, I. (1997): Veřejné statky a veřejně poskytované statky. In Sborník prací Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně 1/97. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 39–52.
- MALÝ, I. (2003). Tvorba a hodnocení projektů ve veřejném sektoru. In: Rektorův, J.-Selešovský, J.: Obecná část vzdělávání vedoucích úředníků ÚSC. Brno. MU.
- Matei, A., 2008. 'Performance of the public expenditure management at local level in Romania', 2008, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 23E/2008, pp. 59–73
- MEDVEĎ, J., NEMEC, J. (2004): Mikroekonomické východiská verejných financií. Bratislava, Sprint, 2004.
- MEPCO – Uherské Hradiště (2011): Strategické plánování se zapojením veřejnosti v Uherském Hradišti. Město Uherské Hradiště.
- MEPCO: Informace z [www.mepco.cz](http://www.mepco.cz), informace z podkladů projektů pro město Ústí nad Labem, Litoměřice, Uherské Hradiště, Znojmo, Pardubice, Praha 21



- MF ČR informace dostupné na <http://www.mfcr.cz/>  
 Monitoring hospodaření obcí  
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>  
 Metodická pomůcka pro audit výkonu v orgánech veřejné správy:  
[http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?p=2&t1\\_4=finan%25C4%25Dn%25C3%25AD%2520kontrola](http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?p=2&t1_4=finan%25C4%25Dn%25C3%25AD%2520kontrola)  
 Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům, Makroekonomická predikce České republiky: <http://www.mfcr.cz/makropre>  
 MMR: Výstupy projektů výzkumu programu WB – Výzkum pro potřeby regionů, Rámcová pozice ČR ke kohezní politice, Ministerstvo pro místní rozvoj (<http://www.mmr.cz>)  
 MOLDAN, B. (1996): *Indikátory udržitelného rozvoje*. MZP ČR, Praha.  
 MOLDAN, B. (2001): Lidé na nižší úrovni větví. 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/](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/)  
 MOLDAN, B., HROUDA, V. (2001): *Návrh strategie udržitelného rozvoje*. In Moldan B., Hák T., Kolářová H.: K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Svazek 5. Národní strategie udržitelného rozvoje a regionální rozvoj. Dostupné na [http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP\\_sbornik/Paty.pdf](http://www.czp.cuni.cz/knihovna/UNDP_sbornik/Paty.pdf)  
 MPSV-ISPV (2012): Informační systém o průměrném výdělků. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/cs/1928>.  
 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>  
 Nekola, M., Ochrana, F. (2009): Economic Evaluation of Public Programs. *Journal of Economics*, 57, č. 5, s. 458–474.  
 Nemeč, J., Meričková, B., Ochrana, F. (2008) 'Introducing Benchmarking in the Czech republic and Slovakia. Processes, problems and Lessons' In: *Public Management Review*. Vol. 10. No. 5, pp. 673–684.  
 Nemeč, J., Ochrana, F., Šumpíková, M. (2008) 'Czech and Slovak Lessons for Public Administration Performance Evaluation, Management and Finance'. In: *Journal of Economics*. 4/2008, pp. 353–369.  
 Nemeč, J., Meričková, B. M., Vozarova, Z. (2011): Agencification in Slovakia: The Current Situation and Lessons Learned. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, s. 140–159.  
 Nemeč, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V. (2010): *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer.  
 Nemeč, J., Špaček, D., Suwaj, P., Modrzejewski, A. (2012): Public Management as a University Discipline in New EU Member States. *Public Management Review*, 14, č. 8, s. 1087–1108.  
 Nemeč, J., Meričková, B. M., a Vozarova, Z.: Agencification in Slovakia: The current Situation and Lessons learned. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 35, 2011, 40–159  
 NEMEČ, J., MERIČKOVÁ, B., ŠUMPIKOVÁ, M. (2004): Public-private-civil mix: nástroj zvyšování efektivnosti veřejných výdajkových programů. Sborník z konference VŠE, 26.3.–27.3. 2004. Praha. Oeconomica.  
 Nemeč, J., Ochrana, F., Pavel, J., Šagát, V. (2010): *Kontrola ve veřejné správě*. Wolters Kluwer, Praha.  
 NEMEČ, J., WRIGHT, G. (1997): *Veřejné finance. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v procese transformácie krajiny strednej Európy*. Bratislava, NISPACE  
 Nemeč, J.; MERIČKOVÁ, B. and OCHRANA, F.: 'Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, Problems and Lessons', 2008, *Public Management Review*, vol. 10, no 5, pp. 673–684.  
 NEMEČ, J.; VÍTEK, L.; MERIČKOVÁ, B. 2005. Contracting-out at Local Government Level: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republics. *Public Management Review* 7 (4), 638–647.  
 NENADÁL, J. a kol. (2002): *Moderní systémy řízení jakosti*. Praha: Management Press. 282 s.  
 NENADÁL, J.; VYKYDAL, D.; HALFAROVÁ, P. *Benchmarking: mýty a skutečnost: model efektivního učení se a zlepšování*. Management Press, 2011.  
 NESHYBOVÁ, J.: *Nástroje kvality veřejné správy a jejich vztah k rozpočtům územních samosprávných celků*. Disertační práce. MU, Ekonomicko-správní fakulta, 2011.  
 NOVÁČEK, P., MEDERLY, P. a kol. (1996): *Strategie udržitelného rozvoje*. Př.f., Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc  
 NOVÁČEK, P., HUBA, M., MEDERLY, P. (1998): *Ohrožená planeta na prahu 21. století*. Př.f. University Palackého a Společnost pro trvalou udržitelný život, Olomouc – Bratislava, 217 s.  
 NSZM: Informace z internetových stránek [www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz), [www.DataPlan.info](http://www.DataPlan.info), [www.DobraPraxe.cz](http://www.DobraPraxe.cz), [www.Databaze-Strategie.cz](http://www.Databaze-Strategie.cz) (ve spolupráci s MMR)  
 OECD (2009): Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report. Regulatory Policy Comitee, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/37/44294427.pdf>  
 OECD 1995: Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OECD, Paříž, 1995  
 OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. A KOL. (2010): *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha, Grada, 2010.  
 OCHRANA, F., PÚČEK, M. (2011). *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě*. Smart Administration. Praha, Wolters Kluwer.  
 OCHRANA, F., PÚČEK, M. (2012). „Dosahování úspor a odstraňování plýtvání ve veřejném sektoru“. Praha, Wolters Kluwer.  
 Ochrana, F., Maaytová, A. (2012): *Východiska pro vytváření transparentního a nekorupčního systému zadávání*. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 60, č. 7, s. 732–745.  
 Ochrana, F. (1999): *Veřejné projekty a veřejné zakázky*. Praha: CODEX Bohemia, 1999.  
 OCHRANA, F. (2001): *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha, Management Press.  
 Ochrana, F. (2003): *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*, Praha: Ekopress.  
 OCHRANA, F. (2005): *Nákladové užitkové metody ve veřejném sektoru*. Praha, Ekopress.  
 OCHRANA, F. (2006): *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů*. Praha, Ekopress.

- OCHRANA, F. (2007). Manažerské metody ve veřejném sektoru. Teorie, praxe a metodika uplatnění. 2. přepracované a upravené vydání. Praha: Ekopress
- OCHRANA, F. (2007): Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení. (Teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit). Praha: Ekopress 2007.
- OCHRANA, F. (2009): Metodologie vědy (úvod do problému). Praha. Karolinum
- OCHRANA, F. (2010): Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky. Praha: Matfyzpress
- OCHRANA, F. (2011): Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky. Praha. Wolters Kluwer.
- OCHRANA, F. (2008): Zadávání, hodnocení a kontrola veřejných zakázek (ekonomická analýza). Praha, Ekopress.
- OCHRANA, F.; ŠUMPIKOVÁ, M.; PAVEL, J.; NEMEC, J. a kol.: *Efektivnost zajišťování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*, 2007. VŠE. Nakladatelství Oeconomica, Praha, 2007, ISBN 978-80-245-1259.
- OCHRANA, F. (2010): Optimalizovaná alokace zdrojů (návrhy postupů pro úroveň kapitol státního rozpočtu). In: Acta Aeriai Publici. Vedecký časopis Ekonomické fakulty Univerzity Mateje Bela v Banskej Bystrici, 2010, roč., č. 1 s. 90–104.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (2006): Reinventing Government. 1993 In: Vacek J. Znovunalezení vlády. Fakulta ekonomická Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň
- OTÁHAL, T. (2006): Ekonomická analýza definice korupce. Národohospodářský obzor, 4, č. 1, s. 50–60.
- PALÁN, J. a kol. (2002): Řízení změn. Praha. Credit. 256 s.
- PAVEL, J. (2003): Konstrukce ukazatelů měření efektivnosti veřejných výdajových programů. Sborník z mezinárodní konference „Veřejná ekonomika a správa“. Ostrava
- PAVEL, J. (2005): Velikost a transparentnost trhu veřejných zakázek v zemích OECD. In: Acta Facultatis Aeriai Publici. Banská Bystrica. UMB 2005, roč. 2, č. 1, s. 142–151.
- PAVEL, J. (2009): Efektivnost fungování kontrolních systémů veřejných zakázek v České republice. Praha. Transparency International.
- PAVEL, J. (2011): Zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice. Fakulta sociálních věd. Univerzita Karlova. Analytická studie projektu OPPA (CZ.2.17/3.1.00/3/1197).
- PAVEL, J. (2007): Efektivnost obecních obchodních společností při poskytování služeb. *Politická ekonomie*, LV, No. 5, pp. 681–693.
- Pavel, J., Čiśařov, E. (2008): Průvodce komunálními rozpočty. Transparency International, Praha. Dostupné na [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz)
- PEARCE, J., A., ROBINSON, R., B. (1989): Management. Random House, New York.
- PEKOVÁ, J. (2011). Veřejné finance. Teorie a praxe v ČR. Praha. Wolters Kluwer
- Péteri, G., Horvth, T. M. (2001) 'Regulation and Competition in Local Utilities Sector in Central and Eastern Europe' In: Navigation to the Market. Budapest : Open Society Institute/Local Government and Public Sector Reform Initiative, pp. 13–98.
- Plaček, M. (2013): Utilization of Benford's Law by Testing Government Macroeconomics Data. In: European Financial Systems 2013. [Proceedings of the 10<sup>th</sup> International Scientific Conference, s. 258–264.] Brno: Masaryk University.
- PLAČEK, M., (2014) Benchmarking ve vysokém školství: současn zkušenost. *Scientia et Societas*. 2014.X/1.
- Plaček, M., Půček, M. Jetmar, M. (2014) Collaborative benchmarking of municipalities in the Czech Republic – current experience. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. vol. VII, no. 1, pp. 70–82.
- PLAČEK, Michal. (2013): The Utilization of Benchmarking in the Production and Analysis of Municipal Budgets. In Proceedings of the 17th. International Conference. Current Trends in Public Sector Research. Brno: Masarykova Univerzita, 2013. 320 s.
- POLLITT, C. (1990). Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Oxford
- Pollitt, C. (2008): Time, policy, management: governing with the past. Oxford, Oxford University Press
- Pollitt, C. (2009): 'Structural change and public service performance: international lessons?' *Public Money and Management*, 29:5, pp 285–291
- Pollitt, C. (2010): 'Cuts and reforms – public services as we move into a new era', *Society and Economy: Journal of the Corvinus University of Budapest*, 32:1, pp17–31
- Pollitt, CH., Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform a Comparative Analysis. London : Oxford University Press.
- POTŮČEK, M a kol. (2005): Veřejná politika. Praha, Sociologické nakladatelství, 2005.
- POTŮČEK, M. (1997): Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách společnosti. Praha. Sociologické nakladatelství
- POTŮČEK, M. (2008): Governance in the Czech Republic in the area of globalisation and European integration. In: Capacities of governance in the Czech Republic. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2008, s. 37–54.
- POTŮČEK, M. (2008): The concept of the neo-weberian state confronted by the multi-dimensional concept of governance. *NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy*. 2008, roč. 1, č. 2, s. 83–94.
- POTŮČEK, M. a kol. (2005): Jak jsme na tom. A co dál? – Strategický audit České republiky. Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES), Praha
- Provazníkovic, R.: Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe. 1. vydání Praha: Grada Publishing, 2007. 280 s.
- Půček, M., Hájek, O., Novosk, J., Drahořov, J. (2012): Management by objectives in the Czech public administration. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie Ekonomicko-sprvn fakulty Masarykovy univerzity. Šlapavice 19.–20. ledna 2012. Brno, MU, 2012.
- PŮČEK, M., KOCOUREK, S. a kol. (2004): Řízení procesů výkonu státní správy. MV ČR, Praha. Dostupné na [www.mvcr.cz/soubor/řízení-procesu-vyk-st-spr-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/řízení-procesu-vyk-st-spr-pdf.aspx)
- PŮČEK, M., KOCOUREK, S. a kol. (2005): Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy. MV ČR. Praha. Dostupné na [www.mvcr.cz/soubor/spokojenost-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/spokojenost-pdf.aspx)
- PŮČEK, M., KOPPIZ, D. *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony*. Praha: NSZM, 2012
- PŮČEK, M., MATOCHOVÁ, J. a kol. (2007): Řízení rizik a financí. MEPCO, s.r.o., Praha, <http://www.mepco.cz/vystup/%C5%98%C3%ADzen%C3%AD%20rizik%20a%20financ%C3%AD.pdf>
- PŮČEK, M., OCHRANA, F. a kol. (2009): Chytr veřejná správa. Praha. MMR 200 s. <http://www.theeuropeanlibrary.org/tel4/record/1000123829440>
- REKTOŘÍK, J. a kol. (2002): Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. Praha, Ekopress
- REKTOŘÍK, J., ŠELEVOVSKÝ, J. (1999): Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací. Masarykova univerzita Brno, Fakulta ekonomicko-sprvn, Brno

- REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. (2002): Jak řídit kraj, město, obec. Strategie, komunikace, řízení. Masarykova univerzita Brno, Fakulta ekonomicko-správní, Brno
- REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. (2003): Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Vyd. První. Praha, Ekopress, 2003.
- Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. (2002): Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola – rukověť územní samosprávy, Díl II., Jak řídit kraj, město a obec. 1. vydání. Brno–Praha: Masarykova univerzita – Institut pro místní správu, 2002. 141 s., ISBN 80-210-2955-5.
- Rumpel, P. (2002): Teritoriální marketing jako koncept územního rozvoje. [Spisy Přírodovědecké fakulty OU, č. 145.] Ostrava: Ostravská univerzita, Přírodovědecká fakulta.
- 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, 14 s.
- RUMPEL, P. a kol. (2006): Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek. Sborník příspěvků. Ostravská univerzita, Ostrava
- 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>
- Santos, dos F., Cabral, S. (2008): FMEA and PMBOK Applied to Risk Management. Journal of Information Systems and Technology Management, 5, č. 2, s. 347–364.
- SELEŠOVSKÝ, J. a kol. (2006): Management regionální a místní správy. Brno. Masarykova univerzita. 289.
- SENĚ, P., M. (2009): Pátá disciplína. Teorie a praxe učící se organizace. Management Press, s.r.o., Praha
- ŠIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. (2007): Prístupy k definovaniu korupcie. Sociológia/Slovak Sociological Review, 39, č. 4, s. 316–336.
- ŠIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.; BEBLAVÝ, M. 2009. Rozhodovanie slovenských miest o postupoch obstarávania verejných služieb. *Ekonomický časopis*, 2009, 07: 667–681
- Smejkal, V. – Rais, K. (2010): Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích Praha: Grada Publishing.
- Smith, M. (2008): The Perception and Reality of Corruption: New Research, Methods and Approaches. Prague: Institute for Social and Economic Analysis (ISEA).
- SMITH, M. L. a kol. (2008): Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, Metody a postupy.
- SOBOTKA, M. (2012): System Dynamics as Method for Evaluation of Development Activities of Municipalities. In Proceedings of the 16th International Conference Modern and Current Trends in the Public Sector Research. Brno: Masarykova univerzita, 2012. s. 80–88. ISBN 978-80-210-5822-4.
- SOBOTKOVÁ, L., SOBOTKA, M. (2013): Dynamický model lokalizačních efektů. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration, 2013, vol. 20, no. 29, s. 168–179.
- Stiglitz, J. E. (1974): Incentives and Risk-Sharing in Sharecropping. Review of Economic Studies, 41, č. 2, s. 219–255.
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. (1998): Veřejná ekonomie pro školu a praxi. Praha, Computer Press
- Svensson, J. (2005): Eight Questions about Corruption. Journal of Economic Perspectives, 19, č. 3, s. 19–42.
- ŠEBO, J. (2008): Programové rozpočtovanie a zvyšovanie výkonnosti poskytovania verejnoprospešných služieb. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. UMB. Banská Bystrica, 2. október 2008.
- ŠELEŠOVSKÝ, J. A KOL.: Financování rozvojových strategií územním rozpočtem. Brno, MU 2006.
- Šikula, M. (2011): Minimalizácia alebo modernizácia štátu? Ekonomický časopis/Journal of Economics, 59, č. 8, s. 763–785.
- ŠIROKÝ, J. a kol. (2006). *Benchmarking ve veřejné správě*. 2. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra
- ŠIROKÝ, J. Daňová teorie. S praktickou aplikací. 2. vydání. (2008). Praha, C.H. Beck.
- ŠPAČEK, D. (2010): Potential and Apparent Issues of Self-evaluation in Public Administration: The Case of Common Assessment Framework Implementation. International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Champaign, Illinois, USA: Common Ground Publishing LLC, 10/2010, 5, od s. 45–59, 15 s.
- ŠPAČEK, D. (2011): Trends of eGovernment in Czech municipal and regional self-government. Národohospodářský obzor. 2011.
- ŠPAČEK, D., MALÝ, I. (2010): E-Government Evaluation and its Practice in the Czech Republic: Challenges od Synergie. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 2010, vol. III, no.1, pp.93–124
- Špaček, D. – Neshybová, J. (2010): Brief History and Current Trends of Public Administration Reform in the Czech Republic. Public Administration in Times of Crisis. Bratislava: NISPAcee, s. 1–18.
- ŠPAČEK, D. (2007): Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace (Disertační práce). Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta
- Špaček, D. (2009) Reformy veřejné správy – globální trendy. In: Veřejná správa v kontextu přípravy a vstupu státu do eurozóny. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, pp. 8–23.
- ŠPAČEK, D. (2009). Quality rhetoric and citizens' satisfaction measurement – selected practice of the CAF instrument in Czech municipal public administration. *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management* 8(10): 91–104.
- ŠPAČEK, D. (2010): Potential and Apparent Issues of Self-evaluation in Public Administration: The Case of Common Assessment Framework Implementation. International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Champaign, Illinois, USA: Common Ground Publishing LLC, 10/2010, 5, od s. 45–59
- ŠPAČEK, D. (2012): E-Government – cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. Praha: C.H. Beck
- ŠPAČEK, D., MALÝ, I., BAKOŠ, E. (2011): Efektivnost veřejných výdajů na ochranu životního prostředí. In Soukopová, J. a kol. Výdaje obcí na ochranu životního prostředí a jejich efektivnost. Brno: Littera
- Špaček, D., Neshybová, J. (2010). Brief history and current trends of public administration reform in the Czech Republic. *Public Administration in Times of Crisis. Bratislava: NISPAcee*, 1–18
- ŠPAČEK, D., NUNVÁŘOVÁ, S. (2009): Veřejné služby a jejich specifika. In Lukášová, R. a kol. Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita, s. 10–30
- Sterman, J., D. (2000): *Business Dynamics. Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: McGraw-Hill, 982 s.
- ŠUMPKOVÁ, M. (2003): Public sector management and efficiency. In Forum Européen de la Recherche. Budapest: Ambassade de France, 2003, s. 143–144.

- ŠUMPIKOVÁ, M., OCHRANA, F., PAVEL, J. A KOL. (2005). Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost. Praha, Eurolex Bohemia.
- ŠUMPIKOVÁ, M., POTLUKA, O. (2003) – Využití fondů EU pro podporu rozvoje krajů. In: Acta Facultatis Aeriarii Publici 3, Banská Bystrica, FF Univerzita Mateja Bela, 2003. s. 149 – 158.
- TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press 2000.
- Tarantino, A., Cernauskas, D. (2009): Risk Management in Finance: Six Sigma and Other Next Generation Techniques. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- TI – STEM (2012): Výzkum Neber úplatky. Praha: Transparency International – ČR, STEM. Dostupné na: <<http://www.transparency.cz/ti-predstavila-klub-bojovníku-proti-korupci/>>.
- TICHÝ, M. (2006): Ovládání rizika: analýza a management, Praha: C.H. Beck, 369 s.
- TIMUR (2011): Bulletin Timur. 3/2011. Týmová iniciativa pro místní udržitelný rozvoj o.s., Praha.
- TOMAN, M. (2005): Řízení změn. Praha. Alfa Publishing. 148 s.
- TOMÁNEK, P. (2003). Veřejné finance. Ostrava, VŠB – TU, Regionální centrum celoživotního vzdělávání.
- Transparency International (2010): Data dostupná na internetových stránkách <http://www.transparency.cz/>
- Tullock, G. (1996): Corruption Theory and Practise. *Contemporary Economic Policy*, 14, č. 3, s. 9–20.
- VACEK, J. a kol. (2006): Moderní management ve veřejné správě. Plzeň. ZČU v Plzni, 209 s.
- VACULÍK, J. (2006): Řízení změn I. Díl, Vybrané kapitoly – základy a postupy. Pardubice. Univerzita Pardubice. 141 s.
- VACULÍK, J., BERKA, A., KUBĚNKÁ, M. (2006): Řízení změn II. Díl, Implementace změn. Pardubice. Univerzita Pardubice. 89 s.
- 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), s. 9–12.
- VENČÁLEK, J. (1998): Protisměry územní identity. Vydavatelství OLZA, spol. s r.o., Český Těšín
- VESELÝ, A. (2007): Metody analýzy a vymezení problému. Pracovní text. Praha. FSV
- VESELÝ, A. (2009). Vymezení a struktura problému ve veřejné politice. Praha. Karolinum.
- VESELÝ, A., NEKOLA, M. (EDS.2007): Analýza a tvorba veřejných politik. Praha, Sociologické nakladatelství.
- VÍTEK, L.: Teorie společenské volby a politické rozhodování – vzájemná závislost (1999). In: Sborník příspěvků „Problémy definování a prosazování veřejného zájmu“. MU Brno.
- VLÁDA ČR (2012): Koncepte podpory místní Agendy 21 v České republice do roku 2020 a Akční plán pro období 2012–13. Usnesení ze dne 11. ledna 2012 č. 30
- VLČEK, R. (2002): Hodnota pro zákazníka. Praha. Management Press
- VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. (2009): Moderní management v teorii a praxi. Management Press, Praha, 2009, s. 324.
- VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. (2009): Synergie v moderním managementu. Management Press, Praha, 2009, s. 170.
- Volejníková, J. (2007): Corruption Trends and Social Capital. *Journal of Economics*. No. 4/2007, p. 359–376
- VOLLMANN, H. (1988): Svět, jaký by mohl být! Stuttgart. Stiftung Gralsbotschaft. 124 s.
- VRABKOVÁ, I.: Benchmarking a jeho vliv na výkonnost úřadů. *Ekonomická revue – Central European Review of Economic Issues* 15, 2012, pp. 41–50.
- WEF (2010): The Global Competitiveness Report 2010–2011. Geneva: World Economic Forum.
- WOKOUN, R., MATES, P., KADERÁBKOVÁ, J. (2004): Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 447 s.
- WORLD BANK (1996): From Plan to Market, World Development Report, Oxford University Press, Oxford, 250 s.
- WORLD BANK (1996): From Plan to Market. [World Development Report.] Oxford: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2011): Worldwide Governance Indicators, World Bank Institute
- WORLD BANK (2012): Worldwide Governance Indicators (WGI). Washington, DC: World bank Dostupné na: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>> nebo <<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>>
- WRIGHT, G., NEMEC, J. (eds.) (2002): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases. Bratislava. NISPAcee
- Zelený, M. (2005): Cesty k úspěchu: Trvalé hodnoty soustavy řízení Bafa. Nakladatelství Čítánami, 153 s.
- ZL-kraj 2012: Podklady k projektům Muzea regionu Valašsko, p.o. Nepublikováno.
- ŽÁRSKA, E. a kol. (2007): Komunální ekonomika a politika. Bratislava. Ekonom.
- ŽÁRSKA, E., KOZLOVSKY D. (2008): Teoretické a praktické aspekty fiskální decentralizácie. Bratislava. Ekonom. 126 s.
- Zákony:**
- vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě, v platném znění
- vyhláška č. 416 ze dne 28. června 2004, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Praha, MF ČR, 2004.
- vyhláška č. 415 ze dne 20. listopadu 2008 (s přílohou „Metodická pomůcka pro cílově orientované rozpočtování“). Praha, MF ČR, 2008.
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (tzv. velká rozpočtová pravidla)
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v platném znění
- zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění (tzv. malá rozpočtová pravidla)
- zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole, v platném znění
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění

# Věcný rejstřík

## A

Analýza: 6, 21, 25, 31, 33, 37, 40, 41, 43, 47, **49**, 51, 52, 54, 55, 56, 59, 66, 69, 79, 82, 83, 88, 91, 97, 98, 99, 104, 106, 107, 113, 117

Audit (personální, procesní, výkonu): **88**, 89, 91, 93, 95, 96

## B

Balanced Scorecard (BSC): 49

Benchlearning/Benchmarking: **57**, 58

## C

Cíl: 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 28, 30, 31, 33, 36, 47, 55, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 80, 81, 84, 85, 86, 88, 90, 92, 93, 97, 101, 102, **110**, 111, 113, 115

Controlling: 71, 95, **96**

## D

Daňové příjmy: 9, 11, 36, 39, 61, 62, 63, **65**

DataPlán NSZM: 28, 32, 49, 104, 122, 123

„Dělat správné věci správně“: **14**, 15, 106

Dobré vládnutí (Good Governance): 12, 17

Dotiční management: 61, **70**, 73

## E

Efektivní řízení: **12**, 13, 14, 15, 16, 20, 71, 79, 93, 101

Efektivnost: 5, 12, 15, **17**, 18, 20, 26, 27, 31, 46, 52, 70, 71, 74, 79, 80, 81, 82, 90, 95, 96, 106, 110, 111

Energetické úspory: **83**

## F

Fáze strategického řízení: **25**, 26, 31, 32

Finanční řízení: 6, 9, 13, 14, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 39, 52, 89, 101

Finanční data: **49**, 53

FMEA: 107

## G

Good Governance (Dobré vládnutí): 12

## H

Hospodárnost: 5, 15, **17**, 18, 20, 26, 27, 31, 46, 52, 70, 79, 80, 82, 86, 95, 96, 106, 110

Hospodaření: 12, 35, 37, 39, 40, 43, **44**, 45, 46, 49, 50, 52, 66, 77, 83, 104

## I

Indikátory: 10, 11, 13, 18, 19, 31, 70, 72, 101, 102, 107, 108

Integrita: 15, 16, 19, 89, **101**, 104

## K

Kaizen: **91**, 93

Komparace: 57

Komunitní plánování: 23, 24, 32, 33, 41, 103, 104

Korupce: 6, 15, 16, 70, 89, 92, **101**, 103, 106, 107, 108

Kvalita: 67, 85, 96, 110

## L

Lean (metoda): 91

## M

Metodika NSZM: 23, 24, 32, 104

Místní Agenda 21 (MA21): 6, **22**, 23, 24, 58, 103, 104

Moderní metody rozpočtování: 6, 55, 127

<b>N</b>	
Národní síť Zdravých měst ČR (NSZM):	6, 16, 22, 23, 24, 28, 31, 32, 49, 83, 104, <b>121</b>
Neefektivní řízení:	13, 79
New Public Management (NPM):	12
<b>O</b>	
Optimalizace služeb, majetku, investic, zakázek:	16, <b>84</b> , 88
Opravy majetku:	82, 84, 86, 87, 91
<b>P</b>	
Participativní rozpočet:	24, 30, 104
Personální / procesní audit:	<b>88</b> , 91
Plytvání:	<b>20</b> , 25, 59, 79, 82, 88, 89, 91, 92, 93, 94
Projektové řízení:	70, <b>72</b> , 76
Přezkoumání hospodaření:	40, <b>45</b>
Příjmy:	9, 11, 25, 26, 27, 30, 35, 36, 38, 39, 40, 43, 44, 52, 59, <b>61</b> , 62, 63, 65, 66, 69, 91
<b>R</b>	
Reporting:	26, 51, 72, 95, <b>96</b>
Rozhodování:	14, 24, 32, 49, 68, 90, 96, 102, 103, 104, 113
Riziko:	6, 19, 20, 26, 44, 53, 69, 70, 71, 72, 90, 95, <b>97</b> , 98, 99, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113
Rozpočet:	11, 19, 24, 26, 28, 29, 31, 32, <b>35</b> , 36, 37, 38, 41, 42, 43, 46, 49, 50, 51, 58, 61, 62, 82, 83, 103, 104
Rozpočtový výhled:	11, 28, 31, 32, 36, <b>37</b> , 41, 104
Rozpočtová skladba:	28, <b>37</b> , 38, 39, 43, 45, 77
<b>Ř</b>	
Řízení rizik:	6, 72, 95, <b>97</b> , 99
Řízení obce/kraje:	12, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 25, 97, 102, 103, 109
Řízení úspor:	20, 79, 82, <b>91</b>
<b>S</b>	
Smart Administration:	135
SMARTi:	19
Soběstačnost:	<b>26</b> , 66, 69
Správná komunikace:	15, 23, 31, 72, 89, 104
Strategické řízení/plánování:	16, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 68, 89, 109, 111
<b>T</b>	
Transparentnost:	6, 16, 25, 28, 29, 40, 41, 43, 45, 52, 55, 86, 88, <b>101</b> , 103, 104, 105, 106, 107, 111, 113
Tři E (3E):	15, <b>17</b> , 18, 46, 70, 95
<b>U</b>	
Udržitelný rozvoj:	5, 6, 7, 12, 17, <b>21</b> , 22, 23, 24, 29, 33, 102, 109, 110, 113, 114
Účelnost (účinnost):	5, 15, <b>17</b> , 18, 19, 20, 26, 27, 31, 33, 46, 47, 52, 70, 79, 80, 81, 82, 88, 89, 95, 106, 110, 111, 114, 117
Úspory:	6, 7, 11, 19, <b>20</b> , 25, 26, 27, 35, 46, 52, 55, 76, <b>77</b> , 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 91, 92, 93, 94, 111, 117
<b>V</b>	
Vnitřní kontrolní systém:	17, 33, <b>95</b> , 97, 108
Výdaje:	5, 6, 11, 20, 25, 27, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 55, 59, 66, 67, 71, <b>77</b> , 78, 79, 83, 84, 86, 91, 106, 113, 117
<b>Z</b>	
Zákon o finanční kontrole:	12, 17, 18, 19, 20, 44, 46, 88, 95, 96, 110
Zapojování veřejnosti:	24, 43, 102, 104
Závěrečný účet:	28, 35, 40, <b>45</b> , 46, 66, 104
Zdravé finanční řízení:	6, 9, 22, 25, 27, <b>28</b> , 52
Zeštíhlování organizace:	86, 91



### **Udržitelní finanční řízení obcí a regionů**

Vydává: **Národní síť Zdravých měst České republiky**, Šrobárova 48, 100 42 Praha 10  
[www.ZdravaMesta.cz](http://www.ZdravaMesta.cz)

autor © Ing. Milan Jan Půček, MBA, PhD.,

Recenzenti: Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc., Vysoká škola ekonomická v Praze;

Ing. Martin Sobotka, Ph.D., Univerzita Pardubice

Vydáno v roce 2015, vydání první

Stran: 140, Tiskárna: MMPrint s.r.o.

ISBN 978-80-906033-1-8 (ISBN tištěné publikace: 978-80-906033-0-1)



**ZDRAVÁ MĚSTA, OBCE, REGIONY  
ČESKÉ REPUBLIKY**