

ZKUŠENOSTI ČESKÝCH MĚST S VYBRANÝMI MODERNÍMI PŘÍSTUPY K ŘÍZENÍ

Ing. Svatava Nunvářová

Katedra regionální ekonomie a správy, Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy university, Lipová 41a, 602 00 Brno
Česká republika
nunvar@econ.muni.cz

ABSTRAKT

The demand on a good governance or good public administration is still more visible and it subsumes increases in efficiency of public sector and saves in public finance sector and sustainable development of society too. The modern methods and instruments of managing organizations that arose from private-sector experience can be used for public-sector organizations. It is supposed that the methods and instruments can influence the function of the public organization system. The implementation of modern methods and instruments is usually done during reform of public administration system. The article presents choice results of the research focused on some modern public management methods (especially on the strategic management and benchmarking) used in Czech towns.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejná správa, strategický management, benchmarking, kvalita veřejné služby

1. Úvod

Vykazovat schopnost rychle a efektivně reagovat na měnící se podmínky v rostoucí složitosti současného světa je pro ústřední i územní vlády stále náročnější. Stále častěji je veřejná správa konfrontována občany za vydatné pomoci médií s požadavky na rychlost a efektivitu. Zvyšující se počet problémů a úkolů, s nimiž se musí organizace veřejné správy potýkat, se promítá do celkového nárůstu složitosti i počtu činností veřejné správy. V této situaci je jedním z klíčových prvků pro dosažení efektivního výkonu veřejné správy schopnost vhodně přizpůsobovat řízení veřejných organizací.

2. Reforma veřejné správy

Chronologicky poslední reforma veřejné správy probíhá v České republice od počátku 90. let 20.. Reforma se člení na několik úrovní, v nichž jsou souběžně prováděny změny. Jedná se o tyto úrovně:

- reforma územní veřejné správy, která se dále dělí na regionální a místní úroveň,
- reforma ústřední státní správy,
- reforma kvality a obsahu veřejné správy, která zahrnuje informatizaci veřejné správy, vzdělávání ve veřejné správě, veřejné a občanské kontroly, zvýšení účinnosti veřejných financí, dostupnosti a kvality veřejných služeb a řízení veřejného sektoru a
- reforma postavení zaměstnanců veřejné správy.¹

Především v důsledku reformy územní veřejné správy jsou na územní samosprávné celky (kraje a obce) kladeny nové a mnohdy náročné úkoly, kterým musí tyto organizace přizpůsobovat svoji činnost. K tomu je zapotřebí, aby jejich systémy řízení byly adaptabilní tak, aby mohly úspěšně těmto, ale i dalším, změnám čelit. Na druhou stranu však řízení těchto organizací ovlivňuje tradice ve fungování veřejné správy, která je specifická existencí pevných pravidel.

Centrální vláda i občané vytvářejí tlak na efektivní fungování územních samosprávných celků. Občané si žádají dostupné a kvalitní veřejné služby za přijatelné ceny. Centrální vláda deleguje na územní samosprávné celky nové úkoly, ale poskytuje k jejich plnění jen omezené finanční zdroje. To by mělo územní samosprávné celky motivovat k větší efektivnosti. Ta může být spatřována i v zavádění modernějších metod do řízení, např. řízení podle výsledků a cílů, výkonové rozpočtování, benchmarking a další.

Efektivitu fungování firem lze odvozovat v soukromém sektoru ze zisku. Při hodnocení výkonnosti organizací veřejného sektoru však podobný jednoznačný indikátor chybí. Pak vzniká otázka, co vlastně vypovídá o efektivitě ve veřejném sektoru. Je to např. fungování celého

¹ Zdroj: <http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/zpravy.html>

národního hospodářství, či spokojenost občanů, počet stížností nebo ukazatel počtu úředníků? Jednoznačně to nelze říci. Spokojenost občanů se nemusí dostavovat v důsledku efektivity, ale může spočívat v dobře vedené politice. Naopak počty úředníků či další ukazatele nevypovídají nic o schopnosti veřejné správy plnit úkoly, které jsou jí zadávány politickou reprezentací. Fungování celého národního hospodářství může být zase závislé na zcela jiných faktorech, jako například cyklický vývoj, vývoj v sousedních zemích a podobně.

V mnoha vyspělých zemích se od začátku 80. let 20. století vedly diskuze o zavádění konceptu New Public Managementu (NPM), který vychází právě ze zavádění zkušeností z řízení organizací soukromého sektoru do řízení organizací veřejného sektoru. Poučením se z dobré praxe, z chyb a selhání při realizaci reformy v zahraničí se lze vyvarovat řady omylů a chybných kroků při volbě a zavádění optimálních metod řízení organizací české veřejné správy.

New Public Management se v současné době již označuje spíše za „starý“ způsob provádění reformy veřejné správy. Zatímco tento typ reformy usiloval o zvýšení efektivity veřejné správy ve smyslu snížení provozních nákladů při zachování či zlepšení poskytovaných služeb zaváděním tržních mechanismů do fungování organizací veřejné správy a boj s byrokracií, „nové“ typy reformy jdou o něco dále. Oproti předchozím reformám, které byly spíše technologického rázu s důrazem na efektivitu procesů, současné typy reformy představují zásah do samotného institucionálního uspořádání správních systémů. Nedostatečnost reformy je spatřován v první řadě v tom, že na manažerské postupy bylo pohlíženo jako na všelék a nebyla věnována dostatečná pozornost jejich vnitřním limitům a specifikům fungování veřejné správy. Další nedostatek byl spatřován v absenci vědomí, že přes veškerou svoji velikost a složitost tvoří státní aparát jeden nedílný celek. Reformy podle NPM se zaměřovaly na procesy uvnitř veřejné správy samé a rámci, v němž veřejná správa funguje, byla věnována jen malá pozornost. Jedním z nedostatků byla také neschopnost akcentovat institucionální vyjádření veřejné správy a její spojitost s vládou a občany a také neoddělitelnost systému veřejné správy od ústavního rámce reformovaného státu.

Reforma veřejné správy by měla obsahovat změny v přístupu k hospodárnému výkonu veřejné správy jako celku i jednotlivých organizací. Základ by měl být tedy položen v koncepčním a strategickém řízení, definování priorit, cílů a výsledků a v neposlední řadě i rozpočtování, rozdělování finančních prostředků (např. na základě výkonu) a v odpovědnosti za přidělené prostředky. Pak je vhodné se věnovat také organizačním strukturám, procesům a metodám, správné volbě počtu a velikosti různých orgánů a stupňů řízení, zvyšování výkonnosti pracovníků. Vhodné je zaměřit se i na vzdělávání,

týmovou práci, koordinaci činností, kontrolu a motivační systém v organizaci.

3. Výsledky výzkumu

K tomu, abychom zmapovali současnou situaci ve využívání moderních přístupů k řízení, jsme v roce 2005 provedli průzkum zaměřený na tuto problematiku u měst v České republice. Kromě obecných otázek vztahujících se k řízení byl průzkum blíže zaměřen na strategické plánování a využívání benchmarkingu, jakožto jednou z moderních metod řízení organizací. Průzkum byl prováděn prostřednictvím dotazníkového šetření u tajemníků (tj. vedoucích městských úřadů) případně u dalších řídicích pracovníků měst.

V České republice bylo k 1. 1. 2004 celkem 524 měst². Přestože zákon o obcích v současnosti mluví o městu jako o obci s minimálně 3 000 obyvateli, jsou z historických důvodů v České republice i města menší. Měst s počtem obyvatel pod 3 000 je celkem 137, což je přibližně čtvrtina z celkového počtu. Výběr vhodných organizací pro šetření byl ovlivněn současným administrativním uspořádáním v ČR. Čtrnáct krajů funguje v ČR od roku 2000 a na zavádění moderních přístupů řada z nich intenzivně pracuje. Naopak počet obcí v ČR, který je 6 249, napovídá o značných těžkostech při zjišťování údajů od všech obcí. Navíc většina obcí (cca 90 %) z tohoto počtu má méně než 2 000 obyvatel a lze jen těžko předpokládat, že se budou intenzivněji touto problematikou zabývat.

Výzkum byl prováděn prostřednictvím dotazníkového šetření. Dotazníky byly zaslány do všech 524 měst. Vyplněných dotazníků se vrátilo 107, celková návratnost tedy byla 20,42 %. Vyšší návratnost dotazníků lze pozorovat ve městech s 5 000 obyvateli a více. Nízký počet vrácených opovědí od měst s počtem obyvatel pod hranici 5 000 obyvatel (15,5 %) svědčí také o jistém nezájmu menších měst zabývat se touto problematikou. Zavádění moderních přístupů do řízení obcí je v České republice poměrně novou záležitostí. S jejich využíváním není dostatek zkušeností a zájem o jejich implementaci projevuje omezená skupina obcí. A právě tato skutečnost, se mohla projevit i na návratnosti dotazníků. Naopak nejvyšší návratnost byla u měst s více jak 100 000 obyvateli (60 %).

Šetření nejdříve zjišťovalo obecné otázky týkající se řízení měst. Pozornost byla věnována problémovosti či

² Všechny údaje v příspěvku o počtu obyvatel i počtu měst jsou k 1. 1. 2004 a jsou čerpány z Malého lexikonu obcí 2004 na stránkách ČSÚ <http://www.czso.cz>

zlepšením v klíčových oblastech řízení organizace, tj. ve stanovování cílů, řízení lidských zdrojů, tvorbě rozpočtu a rozpočtového výhledu, hodnocení spokojenosti zjišťování potřeb klientů, stanovování výkonnostních ukazatelů či hodnocení kvality služeb.

V oblasti řízení podle cílů (jejich stanovování atp.) se ukázala jako nejproblematictější kontrola a hodnocení dosahování cílů. Města si tento nedostatek ve svém řízení zřejmě uvědomují, protože zároveň uváděli, že v této oblasti dosahují v poslední době značného zlepšení.

Oblast řízení lidských zdrojů města nepovažují obecně za problémovou, jediné, co jim činí potíže, je motivace pracovníků. Z odpovědí především větších měst (nad 50 tisíc obyvatel) lze odvodit, že se zabývají spíše hodnocením.

U finančního řízení je nejproblematictější tvorba rozpočtových výhledů. Mnoho měst se zatím nenaučilo s tímto střednědobým finančním nástrojem pracovat a vhodně jej propojovat s dalšími nástroji řízení, jako je rozpočet či strategický plán. Menší města (do 50 tisíc obyvatel) mají problém také se získáváním finančních prostředků na svoji činnost a rozvoj. Měštům s 30 – 49 tis. obyvateli činí problémy také řízení výkonu a kvality.

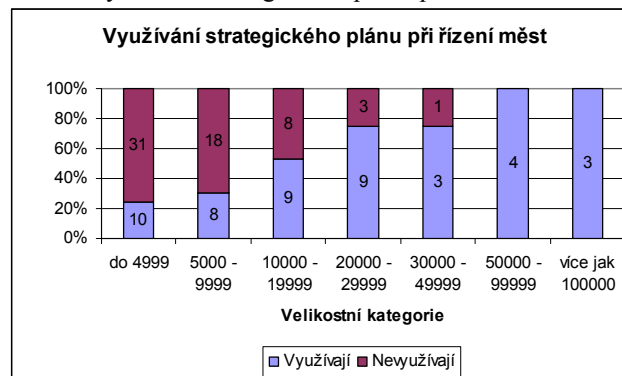
Zkoumáno bylo také, kolik měst zná moderní přístupy k řízení a zároveň kolik měst je i využívá. Přičemž tato otázka byla zaměřena např. na EFQM, CAF, ISO, Balanced Scorecard, Učící se organizaci či Místní agendu 21. U těch měst, která uvedla, že se moderním přístupů k řízení příliš nevěnují, bylo zjišťováno, co je příčinou jejich nezájmu. S ohledem na skutečnost, že moderních přístupů, které mohou města využívat, je mnoho, bylo nutné průzkum zúžit, proto byla později větší pozornost věnována strategickému plánování a benchmarkingu.

Nejznámější a městy nejpoužívanější jsou metody benchmarking, Společný hodnotící rámec (CAF) a Metodika Místní agendy 21. Naopak nejméně známé a používané jsou EFQM, Balanced Scorecard a přístup Učící se organizace.

Na strategické řízení by mělo vhodně navazovat řízení operativní. Částečného odstranění rigidnosti fungování procesů a formálního přístupu v organizacích veřejné správy, které jsou dány existencí mnoha pravidel a příkazů, by mohlo být dosaženo prostřednictvím moderních přístupů k řízení a změnami ve stylu vedení organizace. Těmi mohou být např. podpora iniciativy pracovníků, odpovídající motivační systém, tam, kde je to možné, i snaha o týmovou práci, konzultace, vzdělávání pracovníků, zavádění nových metod kvality veřejných služeb, spolupráce a výměna zkušeností s dalšími organizacemi, zavádění „dobré praxe“.

Graf č. 1 ukazuje situaci ve využívání nástroje strategického plánu pro řízení města dle velikostních kategorií. Strategický plán ke svému řízení používá celkem 41 měst (tj. 43 % všech měst, která se šetření zúčastnila). Zájem o tento nástroj roste s velikostí sídla.

Graf 1. Využívání strategického plánu při řízení měst.

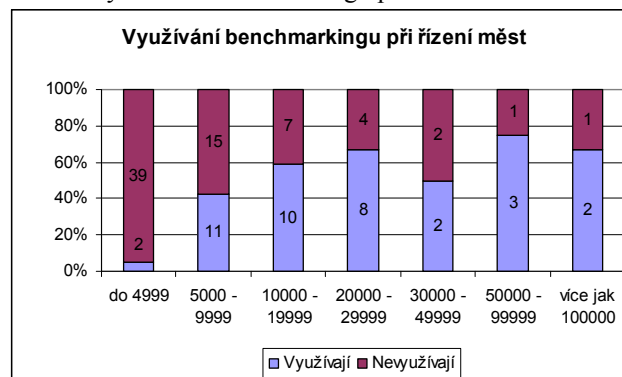


Zdroj: vlastní šetření.

O strategickém plánu bylo dále šetřeno je-li k němu zpracován i finanční rámec, jak často je plán aktualizován a hodnocen a kdo jej hodnotí. Otázky byly kladeny také k tomu, jak jsou do procesu strategického plánování zapojeni zaměstnanci a veřejnost.

Benchmarking je metodou, která se běžně používá k řízení kvality služeb a produktů, jak ve firmách, tak v organizacích veřejného sektoru. Spočívá v nepřetržitém a systematickém procesu porovnávání a měření produktů a procesů vlastní organizace s partnery a aplikace jejich úspěšnějších postupů do vlastního řízení. Používání této metody mezi městy není v současnosti běžnou záležitostí. Některá města se učí tuto metodu používat např. i prostřednictvím projektů, které vyhláší Ministerstvo vnitra ČR. Až na města s 30 – 49 tis. obyvateli, je zde také patrný nárůst zkušeností s používání metody v závislosti na zvyšující se velikosti města (viz graf č. 2).

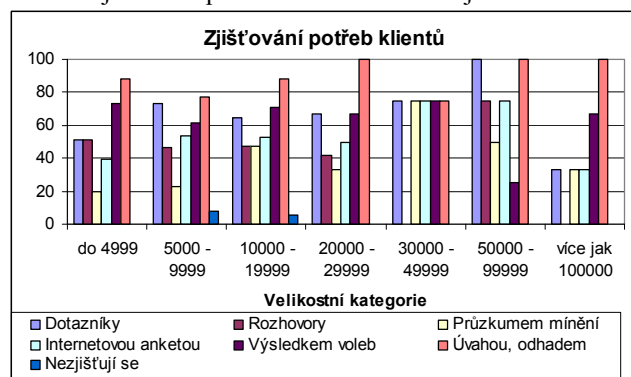
Graf 2. Využívání benchmarkingu při řízení měst.



Zdroj: vlastní šetření.

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

Graf 3. Zjišťování potřeb klientů dle nástrojů v %.



Zdroj: vlastní šetření.

Jednou ze zkoumaných oblastí bylo i to, jak města zjišťují potřeby svých klientů. Přičemž klienti jsou zde představováni jak občany, tak i dalšími subjekty, využívající služby poskytované městem, tedy např. podnikatelé, investoři, neziskové organizace. Nejčastěji městy používaným způsobem ke zjišťování potřeb klientů jsou vlastní úvaha či odhadem na základě znalosti poptávky po službě, které jsou úzce doplněny i odhadem poptávky na základě výsledku voleb. Dalšími využívanými nástroji jsou také volně dostupné dotazníky (například v místním tisku, zpravodaji či v prostorách městského úřadu). Díky rozvoji technologií využívají některá města ke zjišťování potřeb klientů i ankety zveřejňované na svých internetových stránkách. V různé intenzitě se pak využívají standardizované rozhovory či průzkumy veřejného mínění. Pět měst pak uvedlo, že potřeby klientů nezjišťují vůbec.

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

- nedostatek finančních prostředků,
- nedůvěra v přínosy ze strany zaměstnanců,
- nedostatečné lidské zdroje,
- neznalost či neexistence metodiky,
- neexistence politického požadavku,
- špatná dostupnost informací a zkušeností.

4. Závěr

Je zřejmé, že nelze na základě dotazníkového šetření usuzovat na obecné trendy ve fungování měst v České

republice. Získaná data mohou však velmi dobře posloužit jako základ pro srovnávání a odhalení silných a slabých stránek, které řízení měst provázejí.

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

Územní samosprávy výběrem vhodných metod pro své řízení mohou značně ovlivnit život svých občanů, jsou totiž nadány významnými funkcemi, např. mají významnou úlohu při územním plánování, mohou z velké části ovlivňovat místní obyvatele i návštěvníky pomocí osvěty, poradenství, informací a příkladů. Nejen proto je lepší ve volbách vybrat „zodpovědné“ zastupitelstvo, které je schopno směřovat území vhodným a dlouhodobě žádoucím směrem.

References:

- [1] HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. Metody a nástroje řízení ve veřejné správě. Masarykova univerzita. Brno, 2005. 130 s. ISBN 80-210-3679-6.
- [2] Nenadál, J.: Měření v systémech managementu jakosti. Vydání 2. doplněné. Management Press. Praha, 2004. 335 s. ISBN 80-7261-110-0.
- [3] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. C. H. Beck. Praha, 2002. ISBN 80-7179-748-0.
- [4] Sedláček, V.: Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD - Analýza modelů koordinace ústřední státní správy. Úřad vlády ČR. Praha, 2005. 84 s. ISBN 80-86734-47-1. Dostupný na <http://wtd.vlada.cz/files/urad/sor/analyza.pdf>