Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

# Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategickou práci

Výstup v rámci aktivity KA1
Implementace metod a nástrojů pro strategické řízení a plánování

Aktivita 1.1 Metodická podpora pro strategické řízení a plánování

Nástroj č. 8/12: Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategickou práci

Název projektu: Podpora strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR s důrazem na rozšiřování metod, nástrojů, inovací, znalostí a zkušeností v praxi
Registrační číslo CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/0016924

červen 2023

www.verejne-strategie.cz

MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Název: Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategickou práci
Autoři: Milan Jan Půček, Veronika Linhartová
Recenzenti: Petr Valenta, Radim Misiaček, Igor Hartmann
Počet stran: 142

Vzor citace: PŮČEK Milan Jan, LINHARTOVÁ Veronika. *Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategickou práci.* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2023

Text vznikl v rámci projektu „Podpora strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR s důrazem na rozšiřování metod, nástrojů, inovací, znalostí a zkušeností v praxi", registrační číslo CZ.03. 4. 74/0.0/0.0/15_025/0016924, který byl podpořen finančními prostředky Evropského sociálního fondu, které byly na realizaci projektu poskytnuty z Operačního programu Zaměstnanost.

V rámci projektu „Podpora strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR" realizovaného Ministerstvem pro místní rozvoj byl vytvořen soubor metodických nástrojů zaměřujících se na specifická témata strategického řízení a plánování.

Série metodických nástrojů strategické práce se zaměřuje na následující témata:

1 Analýza, řízení a registr rizik
2 Využívání příležitostí ve vazbě na strategickou práci
3 Rozhodování a strategický přístup
4 SWOT Analýza v rámci veřejné strategie
5 Komunikace, participace a marketing strategií a projektů
6 Plánování a řízení projektů pomocí trojimperativu projektu
7 Plánování a řízení času v rámci strategické práce
8 Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategické řízení
9 Metody pro získávání dat, informací a poznatků v rámci veřejné strategie
10 Využití procesního přístupu (procesní řízení) v rámci strategické práce
11 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) pro zpracovatele strategických dokumentů
12 Implementace veřejných strategií

Vedle samotných textů metodických doporučení jsou k dispozici instruktážní videa a interaktivní šablony. Výstupy všech metodických nástrojů jsou zveřejněny na „Portále strategické práce v ČR" (www.verejne-strategie.cz) v sekci Nástroje pro strategickou práci.

Tato publikace neprošla redakční jazykovou úpravou.

Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2023
ISBN: (pdf): 978-80-7538-501-7

# Obsah

Souhrn 7
Summary 8
1. Úvod 9
2. Výsledky analýzy propojení strategických dokumentů s finančními zdroji 14
3. Strategická práce ve vztahu k rozpočtové odpovědnosti a 3E 16
3.1 Co je rozpočtová odpovědnost 16
3.2 Hospodárnost, efektivnost, účelnost – kritéria nakládání s veřejnými prostředky 17
3.3 Finanční kontrola dle zákona o finanční kontrole 19
3.4 Zvládání rizik a využívání příležitostí při nakládání s veřejnými prostředky 22
4. Rozpočet, rozpočtování, finanční řízení 26
4.1 Úvod k rozpočtování 26
4.2 Rozpočtování dle Metodiky přípravy veřejných strategií 28
4.3 Fáze rozpočtu – na příkladu státního rozpočtu 34
4.4 Fáze rozpočtu – na příkladu obce 36
4.5 Rozpočtování jako součást finančního řízení 37
5. Strategická práce a první fáze rozpočtového procesu: příprava rozpočtu, finanční data a analýzy 40
5.1 Příprava rozpočtu 40
5.2 Kde získat informace a data pro přípravu rozpočtu nebo finanční analýzy 42
5.3 Finanční data: znát rozpočtovou skladbu 45
5.4 Finanční analýza 48
5.5 Finanční benchmarking 51
5.6 Analýza CBA, CMA, CEA, CUA 52
5.7 Analýzy k návratnosti investice 53
5.8 Analýza rizik, prověřování 3E a další možnosti 54
6. Strategická práce a druhá fáze rozpočtového procesu: projednání a schvalování 56
7. Strategická práce a třetí fáze rozpočtového procesu: hospodaření a změny rozpočtu 58
7.1 Co zahrnuje hospodaření, legislativa ve vazbě na hospodaření 58
7.2 Hospodaření: Veřejné služby, veřejné projekty a veřejné zakázky 60
7.3 Hospodaření s majetkem, investice 64
7.4 Hospodaření: Problematika úspor a plýtvání 69
7.5 Hospodaření: Problematika kritérií optimalizace kvalita – výkonnost – náklady 71
7.6 Hospodaření: Optimalizace pomocí auditu ztrát (Štíhlá administrativa) 75
7.7 Hospodaření: Dotační management a jeho fáze 76
7.8 Změny rozpočtu 78
8. Strategická práce a čtvrtá fáze rozpočtového procesu: zpracování a schválení závěrečného účtu 79
9. Zásady zdravého (udržitelného) finančního řízení 81
9.1 Sedm zásad zdravého finančního řízení pro samosprávy (obce) 81
9.2 Alternativně: Zásady zdravého finančního řízení – obecně veřejný sektor 85
10. Příklady a případové studie 91
10.1 Příklad řešení vazby mezi rozpočtem a strategií pomocí akčního plánu 91
10.2 Příklady dobré praxe identifikované v rámci analýzy strategických dokumentů 93
10.3 Příklad harmonogramu přípravy a projednávání rozpočtu města 94
10.4 Příklady rozpočtu projektu 97
10.5 Pravidla pro zadlužování města Chrudim 100
10.6 Příklady prověření 3E 100
10.7 Příklad postupu (workflow) v rámci předběžné finanční kontroly 105
10.8 Příklad vyhodnocení rizik v rámci strategie rozvoje města 108
10.9 Příklad vyhodnocení rizik v rámci finanční kontroly 111
10.10 Hodnocení rizika korupce nebo podvodu pomocí metody FMEA 114
10.11 Příklad vyhodnocení finančních příležitostí 116
10.12 Příklad výpočtu nákladů obětované příležitosti a doba návratnosti investice 118
10.13 Příklad podkladů pro audit ztrát (plýtvání) 119

10.14 Energetické úspory města Litoměřice 125
10.15 Příklady benchmarkingu obcí 126
10.16 Databáze veřejných strategií z hlediska finančních zdrojů 128
10.17 Příklad Ishikawova diagramu – problém s překračováním výdajů 129
10.18 Příklad indikátorů pomocí metody BSC 131
11. Vybraná doporučení / omezení 134
12. Závěr 137
Přílohy 138
Použitá literatura 139
Použitá literatura 141

## Seznam tabulek

Tab. 1 Vymezení a příklady 3E 19
Tab. 2 Role při prověření kritérií 3E dle zákona o finanční kontrole 22
Tab. 3 Pojmy k rozpočtu a rozpočtování 27
Tab. 4 Sestavování rozpočtu státu, samospráv, EU 28
Tab. 5 Vazba jednotlivých fází přípravy strategie na tvorbu rozpočtu nebo odhad výdajů 30
Tab. 6 Popis jednotlivých kroků sestavování rozpočtu ve fázi 6 32
Tab. 7 Termíny fází státního rozpočtu 35
Tab. 8 Finanční indikátory – na příkladu obce 42
Tab. 9 Komentáře k rozpočtové skladbě 47
Tab. 10 Vybrané analýzy (metody) v rámci strategické práce 50
Tab. 11 Nákladově výstupové metody 53
Tab. 12 Příklady poskytování služeb na úrovni státní správy a samosprávy 61
Tab. 13 Charakteristické znaky veřejného projektu 62
Tab. 14 Fáze veřejné zakázky 64
Tab. 15 Druhy investic a možnosti identifikace úspor 67
Tab. 16 Dopady do běžného rozpočtu po realizaci investice příspěvkové organizace 68
Tab. 17 Vztah kvalita – výkony – náklady veřejné služby (příklady scénářů) 72
Tab. 18 Vztah kvalita – výkony – náklady veřejné služby – spokojenost – vliv na prostředí 73
Tab. 19 Sedm druhů plýtvání (ztrát) dle metody „Štíhlá veřejná správa“ 75
Tab. 20 Zásady zdravého finančního řízení samospráv 84
Tab. 21 Zásady zdravého finančního řízení – obecně veřejný sektor 89
Tab. 22 Příklad harmonogramu přípravy a projednání rozpočtu 95
Tab. 23 Trojimperativ projektu včetně rozpočtu – přestavba budovy obce 98
Tab. 24 Trojimperativ projektu včetně rozpočtu – uspořádání konference 99
Tab. 25 Prověření kritérií 3E – Veřejná zakázka na parkoviště 101
Tab. 26 Prověření kritérií 3E – Zateplení budovy 102
Tab. 27 Prověření kritérií 3E – Nákup počítačů 103
Tab. 28 Prověření kritérií 3E – příjem za pronájem nebytových prostor 104
Tab. 29 Analýza (vyhodnocení) rizik města Ústí nad Labem v rámci strategie rozvoje města 109
Tab. 30 Vyhodnocení rizik v rámci předběžné kontroly – veřejná zakázka na stavební práce 112
Tab. 31 Popis indikátorů rizika korupce 115
Tab. 32 Příklad registru finančních příležitostí města 117
Tab. 33 Zateplení budovy školy – údaje 118
Tab. 34 Zateplení budovy školy – výpočet nákladů obětované příležitosti 119
Tab. 35 Audit ztrát: 1. Neúčelnost (nadbytečná práce) 120
Tab. 36 Audit ztrát: 2. Zbytečná administrativní zátěž („nadprodukce“) 121
Tab. 37 Audit ztrát: 3. Čekání, nevytíženost / přetíženost 122
Tab. 38 Audit ztrát: 4. Nadbytečný materiál, vybavení, majetek, prostory a informace 123
Tab. 39 Audit ztrát: 5. Chyby a opravy 123
Tab. 40 Audit ztrát: 6. Nadbytečné přesuny 124
Tab. 41 Audit ztrát: 7. Zbytečné pohyby, nepořádek 124
Tab. 42 Audit ztrát: 8. Plýtvání kreativitou, příležitostmi a místními podmínkami 125
Tab. 43 Základní informace o vybraných projektech benchmarkingu municipalit v ČR 127
Tab. 44 Příklad informací k veřejné strategii 128
Tab. 45 Soubor měřítek strategických témat BSC města 132
Tab. 46 Kritické, tvůrčí, systémové myšlení při rozpočtování a finančním řízení 136

## Seznam vyobrazení

Obr. 1 Mandatorní, quasi-mandatorní, ostatní výdaje – vztah k veřejným strategiím 9
Obr. 2 Vazby rozpočtu instituce, projektu, veřejné strategie 10
Obr. 3 Dva různé pohledy na vazbu mezi strategií a rozpočtem 11
Obr. 4 Vazby mezi strategií a rozpočtem instituce 11
Obr. 5 Vazby na ostatní nástroje zpracovávané v rámci projektu 13
Obr. 6 Prověřování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v rámci strategické práce 17
Obr. 7 Základní vztahy a vazba mezi pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost 18
Obr. 8 Prvky systému prověření kritérií 3E v rámci vnitřního kontrolního systému 21
Obr. 9 Rizika a příležitosti v rámci strategické práce 23
Obr. 10 Rozpočtování ve vazbě na strategickou práci 26
Obr. 11 Fáze přípravy veřejné strategie 29
Obr. 12 Zjednodušené zobrazení rozpočtu obce (druhové členění) 36
Obr. 13 Rozpočtový proces obce / kraje 37
Obr. 14 Finanční řízení včetně kompetencí 38
Obr. 15 Finanční data a informace – minulost a současnost / predikce / ostatní informace 45
Obr. 16 Princip rozpočtové skladby 46
Obr. 17 Analýza jako první fáze rozhodovacího procesu – témata 48
Obr. 18 Příklad zobrazení postupu benchmarkingu měst 51
Obr. 19 Projednání a schvalování rozpočtu 56
Obr. 20 Struktura státních zaměstnanců v roce 2022 59
Obr. 21 Jednotlivé fáze dotačního projektu včetně důsledků chyb v projektu 77
Obr. 22 Zpracování a schválení závěrečného účtu 80
Obr. 23 Podstata „zdravého" finančního řízení z pohledu hodnoty za peníze 83
Obr. 24 Proces přípravy akčního plánu ve vazbě na rozpočet 92
Obr. 25 První fáze předběžné kontroly (před vznikem závazku) – komentáře k prověření 3E 106
Obr. 26 Příklad pro hlavní příčiny překračování výdajů stavebního projektu 130
Obr. 27 Příklad pro podpříčiny překračování výdajů stavebního projektu 130
Obr. 28 Tři účinné nástroje boje proti plýtvání a trestné činnosti 135

# Souhrn

Text se zabývá problematikou zdravého finančního řízení ve vazbě na strategickou práci. Problematika rozpočtu veřejné strategie není v zákoně o rozpočtových pravidlech a navazujících předpisech řešena. V samotných strategiích se obvykle nazývá jako „financování“, „finanční zdroje“ a podobně, ale v podmínkách ČR v řadě strategií nejsou financování, ani finanční zdroje v dostatečné míře konkretizovány. To platí zejména pro vládní strategie, u samospráv je situace z tohoto hlediska lepší. Je třeba brát v úvahu, že rozpočet strategie musí být součástí rozpočtu instituce, která strategii zpracovala. Problémem je, že stát a jeho organizace připravují rozpočet na následující rok plus dva další roky. Samosprávy připravují rozpočet na následující rok s využitím svého rozpočtového výhledu, který se sestavuje na 2 až 5 let. Z tohoto hlediska je problémem časový faktor – veřejné strategie se obvykle schvalují na delší období, než je sestavován rozpočet nebo rozpočtový výhled. Pro strategickou práci je významné též finanční řízení klíčových projektů.

V kapitole 2 jsou uvedeny výsledky analýzy propojení strategických dokumentů s finančními zdroji. Kapitola 3 řeší strategickou práci ve vazbě na zákon o rozpočtové odpovědnosti a zákon o finanční kontrole (zejména problematika řízení rizik a 3E). Kapitola 4 je úvodem do rozpočtování a finančního řízení. Kapitola 5 až 8 popisuje čtyři fáze rozpočtového procesu – analýzy a přípravu rozpočtu (kapitola 5), projednávání a schvalování (kapitola 6), hospodaření dle schváleného rozpočtu (kapitola 7) a zpracování závěrečného účtu (kapitola 8). V kapitole 9 jsou uvedeny zásady zdravého finančního řízení. Důležitou kapitolou jsou příklady a případové studie, které jsou v kapitole 10. V kapitole 11 jsou uvedena doporučení a omezení. Poslední kapitola je závěr. K textu je též zpracovaná video přednáška, která shrnuje nejdůležitější poznatky.

# Summary

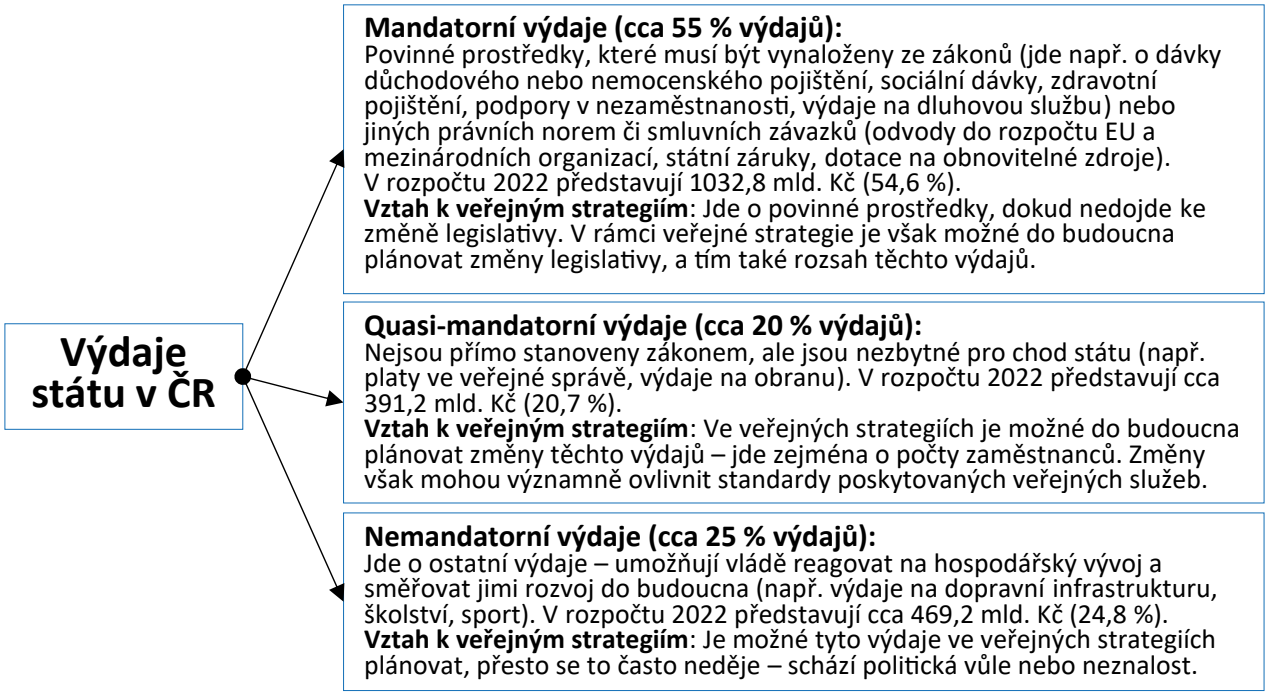
The text deals with the issue of sound financial management in relation to strategic work. Both the Act on Budgetary Rules and Related Regulations do not address the public strategy budget. The strategies are usually called "financing", "financial resources", and the like. Still, in the conditions of the Czech Republic, funding and financial resources are not sufficiently specified in several strategies. This is especially true for government strategies, as the situation is better for municipalities from this point of view. It should be considered that the strategy budget must be part of the budget of the institution that developed the strategy. The problem is that the state and its organizations are preparing the budget for the following year plus two more years. Municipalities prepare the budget for the following year using their budget outlook, which is drawn up for 2 to 5 years. From this point of view, the problem is the time factor – public strategies are usually approved for a longer period than the budget or budget outlook is drawn up. Financial management of key projects is also important for strategic work.

Chapter 2 presents the results of the analysis of the connection of strategic documents with financial resources. Chapter 3 deals with strategic work in relation to the Act on Budgetary Responsibility and the Act on Financial Control (especially risk management and 3E issues). Chapter 4 is an introduction to budgeting and financial management. Chapters 5 to 8 describe the four phases of the budget process – analysis and preparation of the budget (chapter 5), discussion and approval (chapter 6), management according to the approved budget (chapter 7) and processing of the final account (chapter 8). Chapter 9 presents the principles of sound financial management. An important chapter is the examples and case studies that are in Chapter 10. In Chapter 11, recommendations and limitations are presented. The last chapter is the conclusion. A video lecture that summarizes the most important findings accompanies the text.

# 1. Úvod

V zemích EU se celkové vládní výdaje každoročně pohybují přibližně ve výši 50 % hrubého domácího produktu (dále jen HDP). Z těchto prostředků se v EU každoročně vynaloží přibližně 14 % HDP na veřejné zakázky. V ČR jsou celkové vládní výdaje cca 45 % HDP. Zdroje potřebné k naplňování společenské potřeby, poslání a cílů je nezbytné v souladu se zákonem o finanční kontrole a zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vynakládat hospodárně, efektivně a účelně (jde o ekonomicky racionální alokaci zdrojů). **Výdaje státního rozpočtu můžeme rozdělit na (a) mandatorní (povinné) výdaje, (b) quasi-mandatorní výdaje, (c) ostatní (nemandatorní, nepovinné) výdaje.** Rozdělení uvádí následující obrázek. Velká část výdajů v ČR má charakter mandatorních výdajů – jsou povinné ze zákona. Jde o povinné prostředky, které musí být ze strany vlády (případně samosprávy) vynaloženy ze zákona či jiných závazků. Mandatorní výdaje snižují prostor vlády (a obdobně též krajů a obcí) pro rozvoj, například pro investice. **V souvislosti s tématem strategické práce je potřeba uvést, že každá veřejná strategie by měla mít vyčleněné finanční prostředky ke své realizaci**. Žel v podmínkách ČR většina veřejných strategií na úrovni státu finanční zdroje sice řeší, ale bez uvedení konkrétních finančních prostředků. Mnohem lepší je z tohoto hlediska situace na úrovni samospráv, zde obvykle prostředky řešeny jsou, a to často včetně finančních částek.

**Obr. 1 Mandatorní, quasi-mandatorní, ostatní výdaje – vztah k veřejným strategiím**

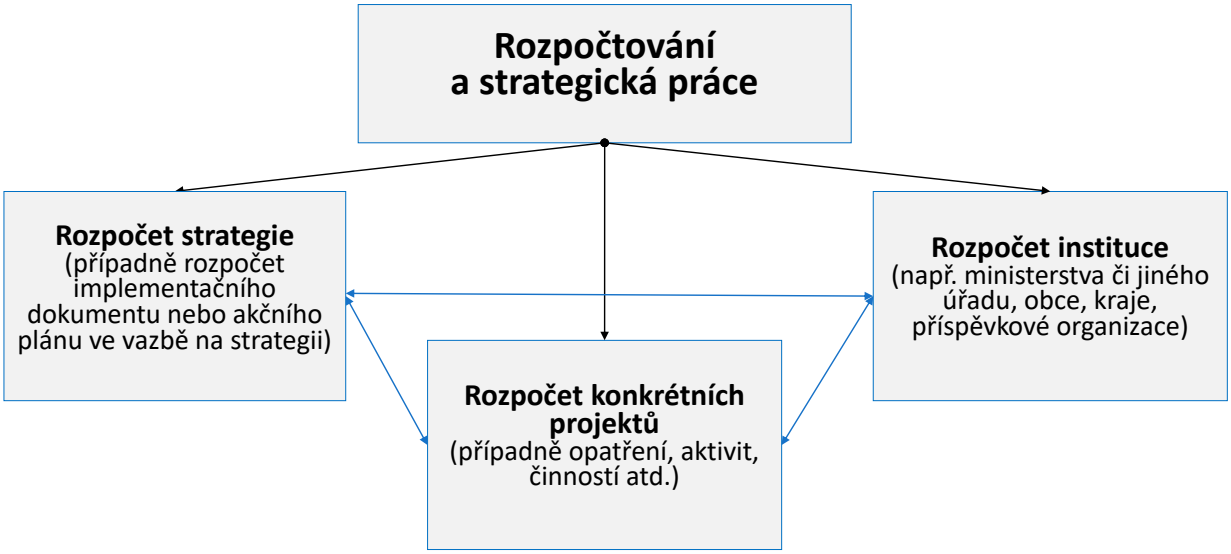



*Zdroj: autoři*

Na následujícím obrázku je zobrazena **problematika rozpočtování ve vazbě na strategickou práci**. Důležitý je:

- rozpočet instituce, která strategii připravuje nebo se na ní podílí
- rozpočet veřejné strategie zahrnující jak rozpočet tvorby strategie, tak rozpočet na její implementaci.
- rozpočet konkrétních projektů (zejména investičních) nebo případně též dalších aktivit či činností důležitých pro strategickou práci

**Obr. 2 Vazby rozpočtu instituce, projektu, veřejné strategie**

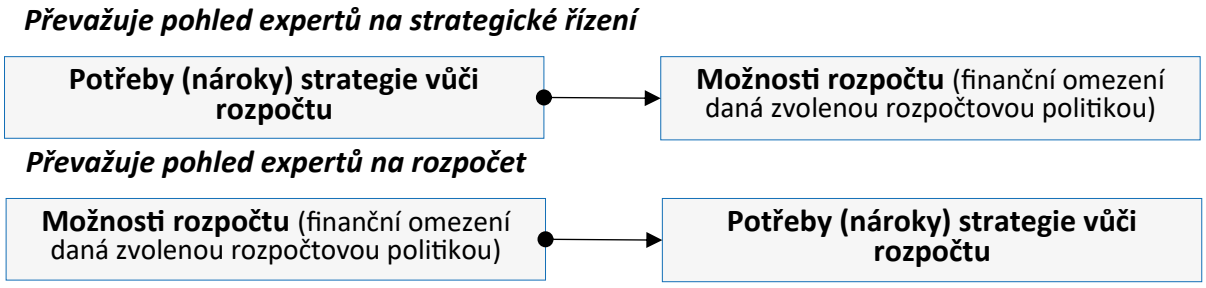



*Zdroj: autoři*

Problematika rozpočtu veřejné strategie není v rozpočtových pravidlech řešena. V samotných strategiích se obvykle nazývá jako „financování", „finanční zdroje" a podobně. Rozpočet strategie je součástí rozpočtu instituce. Stát a jeho organizace připravují rozpočet na následující rok plus dva další roky. Samosprávy připravují rozpočet na následující rok s využitím svého rozpočtového výhledu, který se sestavuje na 2 až 5 let. Pro doplnění uvádíme, že Evropská unie sestavuje rozpočet na následující rok, a to podle sedmiletého rozpočtového rámce. Problémem tak často je **časový faktor** – veřejné strategie se obvykle schvalují na delší období, než je sestavován rozpočet nebo rozpočtový výhled. Pro strategickou práci jsou významné též vyčleněné prostředky na konkrétní projekty, opatření nebo aktivity. V obrázku jsou nazvány jako „Rozpočet konkrétních projektů". Ty samozřejmě jsou též součástí rozpočtu dané instituce. Z popisu je jasné, že pro rozpočty veřejných strategií je klíčový rozpočet instituce, která strategii připravuje nebo se na ní podílí. Proto rozpočtu instituce věnujeme v tomto textu velkou pozornost.

Je třeba uvést, že pokud jde o vztah strategie a rozpočtu, můžeme se na tento vztah dívat ze dvou možných zorných úhlů (viz následující obrázek).

**Obr. 3 Dva různé pohledy na vazbu mezi strategií a rozpočtem**

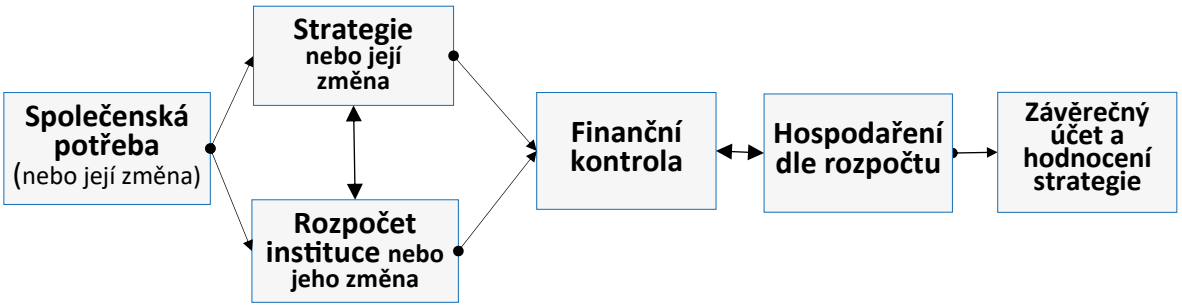



*Zdroj: autoři*

Experti na strategické řízení obvykle tento vztah posuzují z hlediska finančních potřeb (nároků) nutných na realizaci strategie, jejích cílů nebo opatření. Svoje požadavky (nároky strategie na rozpočet) považují za určující a domnívají se, že experti na rozpočtování by jim měli vyjít vstříc. Nicméně zdroje jsou a budou omezené. Je třeba brát v úvahu, že osoby odpovědné za rozpočtování však obvykle sledují cíle dané rozpočtovou politikou (např. v podobě snahy o vyrovnané hospodaření) a ty ze svého hlediska považují za určující. Experti na strategické řízení to posuzují ze svého hlediska a často neberou při tvorbě, realizaci nebo úpravách strategie v úvahu finanční omezení, respektive omezující vliv rozpočtu na přípravu a realizaci strategie. Problematika financování strategie se tak často v praxi stává významnou bariérou pro účinnou strategickou práci. Také ve snaze přispět ke snížení této bariéry vznikl tento text. Je třeba brát v úvahu, že na jedné straně rozpočet omezuje veřejnou strategii svou strukturou (mandatorní výdaje, quazi mandatorní výdaje, příjmy) ale i dluhovým zatížením, na druhé straně veřejná strategie může vyvolat v rozpočtu potřebu jinak výdaje strukturovat nebo získat dotace a půjčky (úvěry), popřípadě změnit nebo generovat nové příjmy.

Na následujícím obrázku jsou do vztahu strategie a rozpočtu doplněny další důležité prvky.

**Obr. 4 Vazby mezi strategií a rozpočtem instituce**




*Zdroj: autoři*

Potřebu vytvořit nebo změnit strategii vyvolává společenská potřeba nebo její změna. Zároveň se v závislosti na společenské potřebě a dané legislativě sestaví rozpočet instituce. Zda se před zahájením přípravy tvorby

strategie vymezí omezení (v našem případě se věnujeme rozpočtovým omezením) záleží na dané situaci. Strategie klade nároky na rozpočet instituce, přitom rozsah promítnutí potřeb strategie do rozpočtu záleží na rozpočtových omezeních. Hospodaření pak probíhá dle schváleného rozpočtu, přičemž před každým příjmem, výdajem nebo jiným nakládání s veřejnými prostředky musí proběhnout finanční kontrola. Strategie je obvykle hodnocena ve vazbě na rozpočet (roční závěrečný účet rozpočtu) nebo dle stanovených termínů.

Pro přípravu, tvorbu a schvalování veřejných strategií je na národní úrovni schválena „**Metodika přípravy veřejných strategií**"[1]. Problematika rozpočtování veřejné strategie je v metodice součástí zejména druhé fáze přípravy veřejné strategie (**rozpočet tvorby strategie**) a šesté fáze přípravy veřejné strategie (**rozpočet implementace strategie**). V tomto textu je rozpočtování veřejné strategie podrobněji popsáno v kapitole 4. 2. V metodice jsou také popsány „Základní principy tvorby strategií", jeden ze 14 principů se týká financování (MMR, 2019, s. 15): „*Vznikající strategie mají jasně definovaný způsob financování jejich implementace, realizace přijatých strategií je pravidelně promítána do rozpočtu (státního rozpočtu a ostatních veřejných rozpočtů, respektive rozpočtu dané instituce). Strategie by měly být při řešení daných problémů co nejvíce efektivní, zároveň by jejich negativní (nezamýšlený) dopad měl být minimalizován.*"

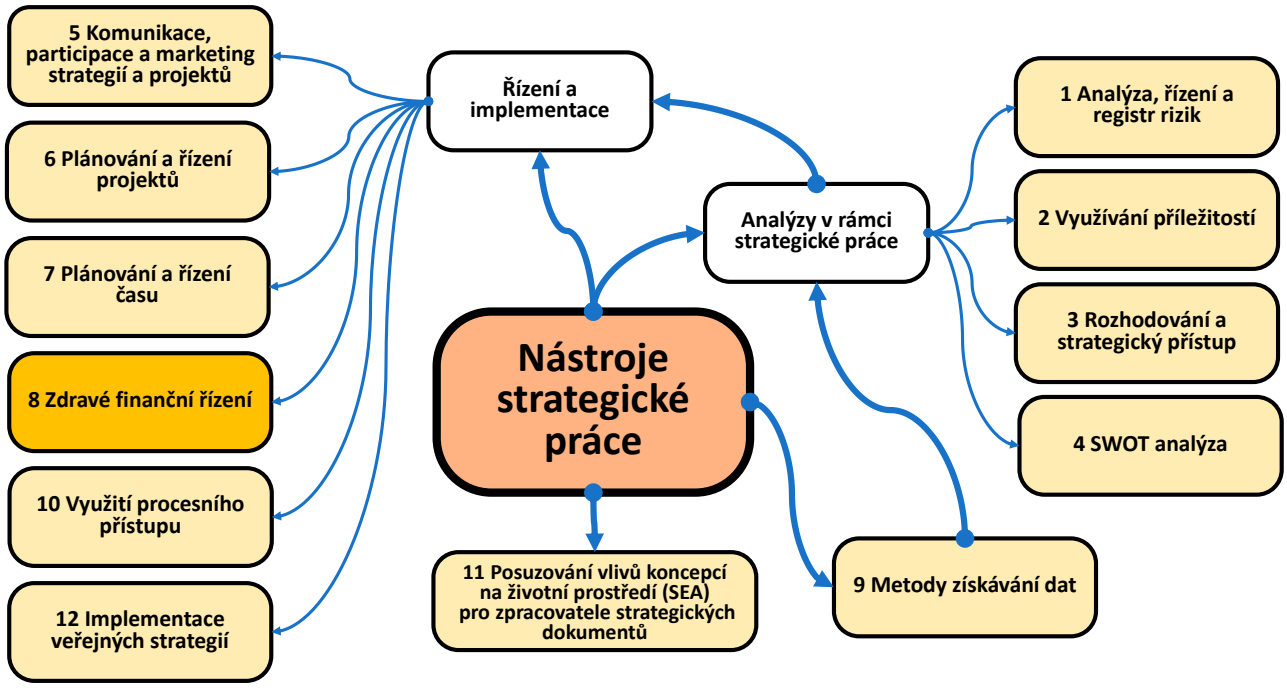
Tento text je využitelný pro celý veřejný sektor, ale týká se zejména samospráv. Obec a obdobně též kraj má následující **čtyři charakteristiky** (text se věnuje čtvrtému znaku): (1) vlastní území - **územní základ**, který je u obcí tvořen jedním nebo více katastrálními územími, (2) obyvatelstvo - **personální základ**, každá obec musí být trvale obývána lidmi, (3) vystupování v právních vztazích svým jménem - právní subjektivita, **právní základ**, (4) vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu (**ekonomický základ**).

Na následujícím obrázku jsou zachyceny vazby mezi nástroji strategické práce, které jsou postupně zveřejňovány na portálu strategické práce.

---

**1** Dostupná na odkazu: https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu

**Obr. 5 Vazby na ostatní nástroje zpracovávané v rámci projektu**




*Zdroj: autoři*

Nástroj ke zdravému finančnímu řízení má vazbu na všechny nástroje týkající se analýz. V rámci zdravého finančního řízení je nezbytné přijímat správná rozhodnutí a uplatňovat strategický přístup. Též je potřeba v rámci zdravého finančního řízení umět efektivně komunikovat.

Text vychází z výzkumu[2] autorů týkající se strategického řízení a managementu ve veřejné správě.

2 Při zpracování byl použit mix normativní a nenormativní metodologie. Nenormativní byla použita při popisu problému. Normativní metodologie při zkoumání evaluačních aspektů dosažených výsledků. Kromě rešerše, analýzy zdrojů, analýzy strategických a dalších dokumentů, metody případové studie, metody rozhovorů a metody expertního odhadu byly využity obecně vědní metody - analýza, syntéza, analogie, specifikace a generalizace. Nové poznatky se týkají zejména problematiky zásad zdravého finančního řízení a identifikovaných případových studií. Byly též využity poznatky identifikované ve spolupráci se studenty v rámci projektů SIGA – Ambis, závěrečných a seminárních prací. Cílem výzkumu bylo identifikovat v této oblasti nové poznatky, vyhodnotit je v kontextu existujících poznatků a prezentovat je v nové formě pomocí zvoleného nástroje (audio vizuální tvorba).

# 2. Výsledky analýzy propojení strategických dokumentů s finančními zdroji

Analýzou celkem 25 strategických dokumentů na národní, regionální i lokální úrovni byla prokázána nadprůměrná propojenost s finančními aspekty u strategických dokumentů spojených s určitým specificky vymezeným územím, jako je například metropolitní oblast, území Místní akční skupiny či Evropské seskupení pro územní spolupráci (Hruška, L. a kol., 2022a). Dokument zahrnující analýzu je dostupný na „Portálu strategické práce v ČR" společně s příklady dobré praxe a metodickým doporučením.[3]

Hodnocené dokumenty na **národní úrovni** souhrnně vykazují souhrnně průměrnou propojenost s finančními aspekty, hodnocení řady analyzovaných dokumentů této úrovně však bylo nejnižší ve všech hodnocených úrovních. Zásadním nedostatkem je chybějící finanční aspekt u řady opatření/aktivit v rámci jednotlivých dokumentů, jedná se ale vždy o menší podíl z celkového počtu opatření v dokumentu. Problematická jsou rovněž období, na která jsou finanční náklady stanoveny. Analyzované dokumenty na **krajské úrovni** obsahují nadprůměrné propojení s finančními aspekty. Nutno však podotknout, že vybrané dokumenty v podobě plánů rozvoje kraje jsou mezi podobnými krajskými dokumenty spíše výjimkou. U zbylých dokumentů lze zase předpokládat, že vyšší míra finančního propojení je dána tím, že jsou konkrétně zaměřeny na specifické oblasti a umožňují tak relevantnější odhad financí. Ve skupině dokumentů **lokální úrovně** (krajská města, ORP a obce nižšího stupně) jsou analyzované dokumenty souhrnně hodnoceny podprůměrnými výsledky. Finanční aspekty jsou v těchto dokumentech řešeny téměř vždy na úrovni akčních plánů. V těch se nacházejí konkrétní projekty k realizaci, což výrazně ulehčuje identifikovat finanční aspekt jejich realizace. Definovány jsou i zdroje financí, ale dokument již neuvádí, jaké se očekává rozložení nákladů mezi tyto zdroje. Pro zbytek plánovaných akcí využívají tzv. „zásobníky projektů", kde jsou uchovávány projekty k realizaci na další období při dostupnosti financí. Z tohoto přístupu však mohou vznikat také problémy. V rámci dokumentů mnohdy nedochází k dlouhodobému plánování financí na celé období jeho platnosti. Zároveň je podmínkou pro fungování tohoto přístupu pravidelné zpracovávání akčních plánu, což se v mnoha případech neděje. Akční plány se nejčastěji zpracovávají pouze na první období platnosti strategie, kdy akční plán tvoří zpracovatel v rámci tvorby samotného strategického dokumentu. V dalších obdobích však zpracování akčního plánu spadá na samotné obce, které často tuto aktivitu neprovedou (Hruška a kol. 2022b).

Následující přehled obsahuje **hlavní problémy v oblasti propojení dokumentů s finančními aspekty**, které byly identifikovány provedenou analýzou vybraných dokumentů (Hruška a kol. 2022c):

1. Absence identifikace nákladů u části opatření/aktivit/projektů, což vede ke snížené schopnosti finančního plánování.
2. Nejasný popis zdrojů, ze kterých mají být navržená opatření/aktivity financována. Definování zdrojů prostřednictvím jejich skupin (např. národní zdroje; evropské fondy apod.), kde chybí identifikace konkrétního zdroje v rámci skupiny.
3. V případě vícezdrojového financování aktivit ve většině případů není identifikováno, jaká část plánovaných

**3** Dostupný na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn/financni-rizeni-a-strategicke-planovani

nákladů bude financována z jakého zdroje. Chybí tak informace potřebná pro stanovení nároků na jednotlivé zdroje financí.

4. Nedostatečné časové vymezení nákladů u opatření/aktivit v rámci dokumentů, které může představovat limity pro stanovování například ročních rozpočtů.
5. U strategických dokumentů, které k finančním aspektům přistupují prostřednictvím akčních plánů, existuje riziko nezpracování akčních plánů v pokročilých letech platnosti dokumentů, a tím k omezení jeho implementace. Vzniká absence dlouhodobého finančního plánu realizace strategie.
6. Nejednotnost postupů při stanovení finančních odhadů u jednotlivých aktivit/projektů. Může vést k nedostatečnému zdůvodnění nákladů při zajišťování finanční na realizaci.

Zmíněné problémy jsou využity společně s identifikovanými příklady dobré praxe pro vytvoření metodického doporučení (viz Hruška a kol. 2022c) jak výše uvedeným problémům předejít, či je alespoň minimalizovat.

# 3. Strategická práce ve vztahu k rozpočtové odpovědnosti a 3E

## 3.1 Co je rozpočtová odpovědnost

Ze zkušeností plyne, že pro jakoukoli strategickou práci je nezbytné respektovat omezení daná disponibilními zdroji a platnou legislativou. Pro finanční plánování zdrojů v rámci veřejné strategie je zásadní problematika rozpočtové odpovědnosti. Tu řeší **zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**[4]. Ze zákona (viz § 2) plyne, že stát a územní samosprávné celky dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance, přičemž vhodně podporují hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost. Při činnosti musí dodržovat pravidla transparentnosti, **účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi** (dále též označována jako kritéria 3E). Stát a územní samosprávné celky musí též dbát o takový **vývoj dluhu**, který nenarušuje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí. To může strategické plánování významně omezit.

Zákon zavadí důležitá pravidla:

- **Pravidlo výdajů státního rozpočtu a státních fondů**. Jde o to, že zákon zavádí nový způsob stanovení výdajových rámců. Vychází z cyklicky očištěných příjmů sektoru vládních institucí, které určují maximální objem celkových výdajů.
- **Dluhová brzda**. Jde o stanovení výše dluhu v poměru k HDP. Pokud výše dluhu sektoru vládních institucí překročí 55 % HDP, budou mít zákonem určené subjekty sektoru vládních institucí zpřísněné podmínky pro sestavení svých rozpočtů. To by mělo vést k poklesu dluhu a opětovnému zajištění zdravých a udržitelných veřejných financí sektoru vládních institucí.
- **Minimální splátky dluhu územních samosprávných celků**. Zákon územním samosprávným celkům ukládá při překročení 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky (viz § 17 zákona).
- **Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí**. Zákon též zavádí povinnost každoročně zpracovat rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí (§ 9), která vychází z makroekonomické prognózy (predikce)[5] a fiskální prognózy (výhledu)[6]. Součástí strategie je konvergenční program[7]. Strategii vypracuje každoročně ministerstvo financí nejméně na období následujících 3 let[8].

---

4 Zákon vychází ze směrnice Rady EU 2011/85/EU, o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

5 **Makroekonomickou predikci** zpracovává MF a je dostupná na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2022/makroekonomicka-predikce-duben-2022-47117

6 **Fiskální výhled** zpracovává MF a je dostupný na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/fiskalni-vyhled

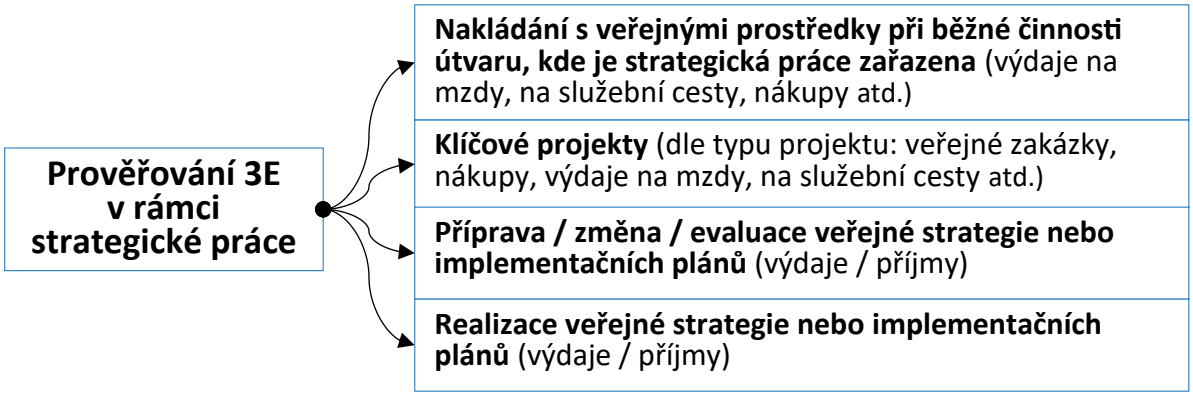
7 **Konvergenční program** uvádí souhrnné fiskální údaje a klíčová připravovaná opatření s rozpočtovým dopadem. Zpracovává je Ministerstvo financí a je dostupný na: https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergencni-program/2022/konvergencni-program-ceske-republiky-dub-47355/

8 **Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí** je dostupná na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/rozpoctova-strategie/2022/rozpoctova-strategie-sektoru-verejnych-i-47360/

## 3.2 Hospodárnost, efektivnost, účelnost – kritéria nakládání s veřejnými prostředky

Povinnost dodržovat pravidla účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými prostředky nevyplývá pouze ze zákona o rozpočtové odpovědnosti, ale také je tato povinnost jasně stanovena v **zákoně o finanční kontrole**. Povinnost se vztahuje na každou činnost, strategickou práci nevyjímaje. To zachycuje následující obrázek. Hospodárnost, efektivnost, účelnost jsou někdy označovány jako kritéria nakládání s veřejnými prostředky[9] (respektive se zdroji).

**Obr. 6 Prověřování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v rámci strategické práce**




*Zdroj: autoři*

Následující **definice jednotlivých kritérií 3E** jsou převzaty ze zákona o finanční kontrole. Pokud usilujeme o uplatnění efektivního řízení, jsou veřejné služby, investice a ostatní výdaje posuzovány zejména z hlediska jejich účelnosti a následně z hlediska jejich efektivnosti a jejich hospodárnosti:

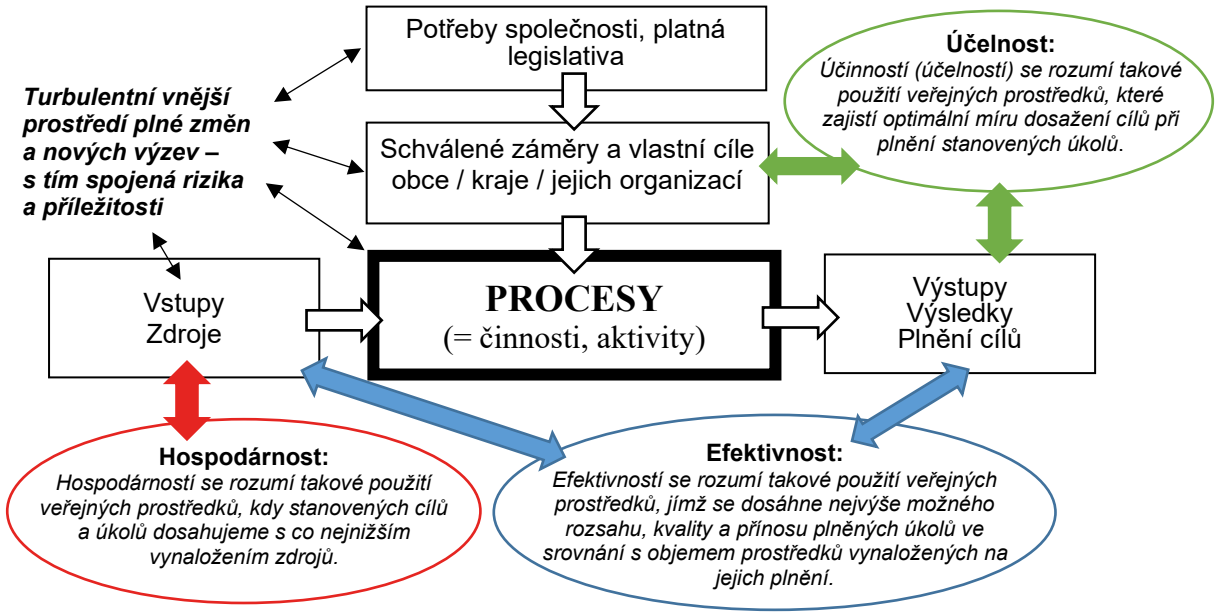
- **Účelností** se rozumí takové použití prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.
  Příklady pro účelnost: míra naplňování poslaní nebo společenských potřeb; míra naplňování cílů; plánované paramenty v rámci strategie ke skutečně dosaženým.
- **Efektivností** se rozumí takové použití prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.
  Příklady pro efektivnost: z hlediska rozsahu nejčastěji nákladová efektivnost anebo produktivita (např. náklady na kilometr dálnice); z hlediska přínosu návratnost nákladů (např. návratnost investice do zateplení budovy z úspor energií); z hlediska kvality může jít při stejných nákladech například o délku záruční doby, o rychlost dodání a podobně.
- **Hospodárností** se rozumí takové použití prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů.
  Příklady pro hospodárnost: např. nejnižší nabídková cena; provozní náklady v průběhu životního cyklu.

---

9 Veřejné prostředky zahrnují dle zákona o finanční kontrole: veřejné finance (příjmy a výdaje), věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty.

Ověřování kritérií 3E se provádí u každého nakládání s veřejnými prostředky (např. výdaj, příjem, nakládání s majetkem či jinými právy). Prověření probíhá v rámci předběžné kontroly v rámci její první fáze. Ta se provádí před vznikem závazku. V rámci této fáze se ověřuje též shoda se zákonnými předpisy. Základní vztahy mezi pojmy jsou zachyceny na následujícím obrázku, jde o zobrazení v procesním modelu.

**Obr. 7 Základní vztahy a vazba mezi pojmy hospodárnost, efektivnost a účelnost**




*Zdroj: Plaček a kol. (2020)*

Shrnutí uvádí následující tabulka, v posledním sloupci jsou též uvedeny příklady.

**Tab. 1 Vymezení a příklady 3E**

| | Vymezení dle zákona o finanční kontrole | Příklady |
|---|---|---|
| **Hospodárnost** | Hospodárností se rozumí takové použití prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižším vynaložením zdrojů. | Příklady: (1) nejnižší nabídková cena (používá se nejčastěji)<br>(2) náklady životního cyklu<br>(3) ekonomická výhodnost |
| **Efektivnost** | Efektivností se rozumí takové použití prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. | Příklady: (1) hodnocení rozsahu – například nákladová efektivnost (celková cena / počet jednotek)<br>(2) hodnocení přínosu (výše úspory, návratnost…)<br>(3) efektivnost ve vazbě na kvalitu, kvalitativní parametry (znaky kvality, časový faktor atd.) |
| **Účelnost** | Účelností se rozumí takové použití prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. | Příklady: (1) soulad s cíli (strategií) nebo posláním, (2) prokazatelné vyhodnocení potřebnosti výdajů a soulad s cíli odvozených od vzniklé potřeby (např. pomocí analýzy) |

*Zdroj: Půček, Páleníková (2022a)*

V kapitole 10 jsou uvedeny příklady prověřování 3E ve vazbě na strategickou práci. Jde o příjem z pronájmu nebytových prostor, veřejnou zakázku na stavební projekt týkající se parkoviště, projekt zateplení budovy, nákup počítačů. V kapitole 10 je též příklad postupu (workflow) v rámci předběžné finanční kontroly – musí proběhnout jak prověření 3E, tak rizik.

## 3.3 Finanční kontrola dle zákona o finanční kontrole

Zásadní zákon ve vazbě na strategickou práci je **zákon o finanční kontrole**. Zákon o finanční kontrole jasně popisuje problematiku hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Tento zákon se vztahuje na jakékoli nakládání s veřejnými prostředky, tedy i na nakládání s veřejnými prostředky v souladu s veřejnou strategií nebo v rámci strategické práce. **Vnitřní kontrolní systém** (včetně řízení rizik a prověření kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti) musí být dle zákona vytvořen v každé instituci veřejného sektoru. Odpovědnost za jeho vytvoření a funkčnost nese vedoucí orgánu veřejné správy[10]. Vytvoření vnitřního kontrolního systému a jeho funkčnost je možné považovat za zastřešující prvek systému prověření kritérií 3E a snižování rizik (viz následující obrázek). V souladu se zákonem o finanční kontrole tak musí být

**10** Obvykle jde o statutárního zástupce – například u obce je to starosta, u příspěvkové organizace ředitel, ale u kraje je zákonem určen ředitel krajského úřadu.

- zjišťována, vyhodnocována a minimalizována rizika,
- vytvářeny podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,
- zajištěna ochrana veřejných prostředků proti nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- u konkrétního nakládání s veřejnými prostředky prověřena správnost operace ve vztahu k dodržení kritérií 3E – příklady jsou v kapitole 10.

**Prověřování kritérií 3E probíhá** (obdobně jako řízení rizik):

- V rámci **průběžné a následné kontroly:** Může se týkat
  - jedné operace – například prověříme kritéria 3E konkrétní veřejné zakázky;
  - více operací – například prověříme kritéria 3E všech veřejných zakázek malého rozsahu na stavební práce za dané období.

  V následujícím obrázku je tato činnost zanesena jako první pilíř pro prověření kritérií 3E nebo snižování rizik. Za první pilíř je jej možné považovat ze dvou důvodů:
  - Zaprvé: podílejí se na něm ze zákona všichni vedoucí zaměstnanci dle svých pravomocí,
  - Zadruhé: mělo by jít ze strany všech vedoucích zaměstnanců o soustavnou systematickou činnost vztahující se k jejich náplni práce (nejde tedy o nic jednorázového jako u kontroly konkrétní operace v rámci předběžná kontroly).
- V rámci **předběžné kontroly:** Jde o prověření kritérií 3E nebo rizik ve vztahu ke konkrétní operaci – výdaj, příjem či jiné nakládání s veřejnými prostředky před vznikem závazku (výdaj) nebo pohledávky (příjem). V následujícím obrázku je tato činnost zanesena jako druhý pilíř pro prověření kritérií 3E nebo snižování rizik. 3E je třeba hodnotit u každé operace a činnost provádí určený příkazce operace. Předběžná kontrola se dělí na dvě fáze:
  - První fáze probíhá u připravované operace[11] před vznikem závazku (např. před podpisem smlouvy, před vyhlášením veřejné zakázky). Příklad postupu první fáze předběžné kontroly byl též zobrazen pomocí vývojového diagramu v kapitole 10. 7.
  - Druhá fáze probíhá před samotnou úhradou.

- V rámci **činnosti interního auditu, veřejnosprávní kontroly, případně kontrolorů:** Prověřování 3E nebo snižování rizik se týká:
  - jak konkrétních kontrolovaných operací,
  - tak celého vnitřního kontrolního systému.

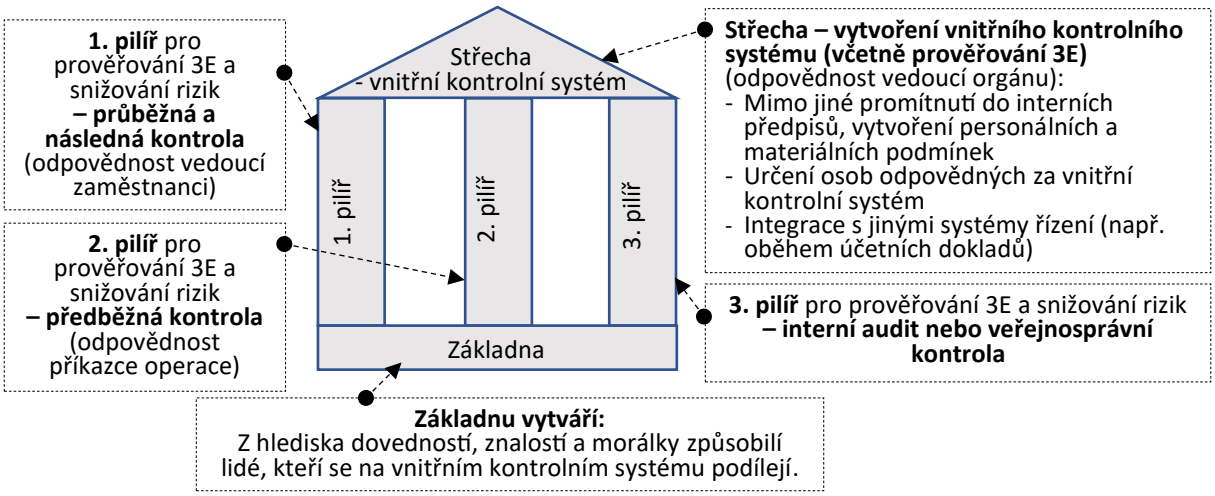
V následujícím obrázku je tato činnost zanesena jako třetí pilíř pro prověřování 3E.

Pro účinné prověření kritérií 3E je nezbytné, aby všichni vedoucí (a dle svých odpovědností všichni zaměstnanci) byli způsobilí prověřovat kritéria 3E z hlediska svých schopností, dovedností, znalostí a morálky (v následujícím obrázku zachyceno jako základna).

---

**11** Zákon vyžaduje provádět předběžnou kontrolu nejen pro připravované operace, ale také pro plánované operace.

**Obr. 8 Prvky systému prověření kritérií 3E v rámci vnitřního kontrolního systému**




*Zdroj: upraveno dle Půček, Páleníková (2022a)*

**Role z hlediska prověřování 3E** uvádí následující tabulka.

**Tab. 2 Role při prověření kritérií 3E dle zákona o finanční kontrole**

| Pozice | Role (komentář, odkaz na zákon o finanční kontrole) |
|---|---|
| Vedoucí orgánu (např. u příspěvkové organizace ředitel) | Odpovídá za vytvoření vnitřního kontrolního systému včetně prověření kritérií 3E (§ 25, odst. 1 zákona o finanční kontrole) – mimo jiné promítnutí do interních předpisů, vytvoření personálních a materiálních předpokladů<br>Určuje osoby odpovědné za vnitřní kontrolní systém<br>Integruje s účetními postupy (např. oběhem účetních dokladů) |
| Vedoucí zaměstnanec | V rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinnost zajistit fungování vnitřního kontrolního systému (§ 25, odst. 4 zákona)<br>Mají mimo jiné povinnost písemně oznámit vedoucímu orgánu veřejné správy, že je s veřejnými prostředky nakládáno nehospodárně, neefektivně a neúčelně (§ 27, odst. 3)<br>Zajišťují průběžnou a následnou kontrolu (§ 27, odst. 1) |
| Vedoucí zaměstnanec v roli příkazce | Zajišťuje předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací (§ 26, odst. 1, pís. a) zákona o finanční kontrole), a to včetně problematiky prověření 3E<br>V praxi to znamená prověření kritérií 3E při každém nakládání s veřejnými prostředky (výdaj, příjem, jiné nakládání) |
| Zaměstnanec | Povinnosti plynou obvykle z vnitřních předpisů, popisu práce (rozsah pravomocí a odpovědností je povinen stanovit vedoucí orgánu)<br>Pečuje o svěřené hodnoty (například hmotná odpovědnost na základě smlouvy o hmotné odpovědnosti) |
| Auditor (interní audit)/ případně kontrolor | Interní audit zahrnuje zejména audity výkonu, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost (funkčnost) vnitřního kontrolního systému (§ 28, odst. 4, pís. c) zákona o finanční kontrole)<br>Předkládá doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému a k přijetí opatření k nápravě nedostatků. Současně útvar zajišťuje konzultační činnost (§ 28, odst. 3 zákona o finanční kontrole) |

*Zdroj: Půček, Páleníková (2022a)*

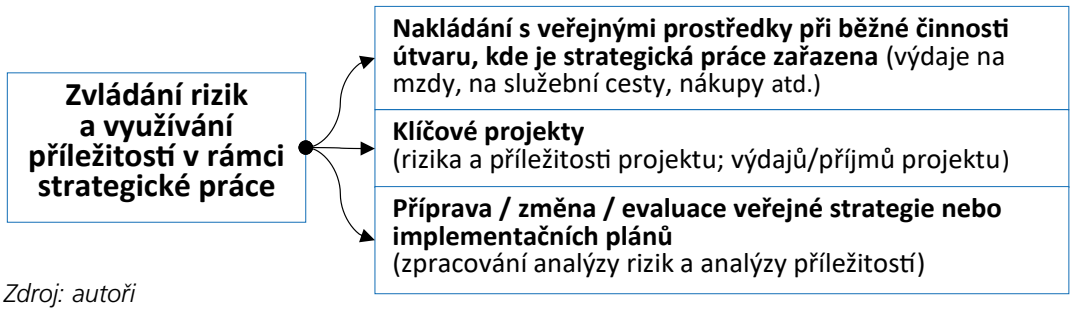
## 3.4 Zvládání rizik a využívání příležitostí při nakládání s veřejnými prostředky

Problematika **řízení rizik** v rámci strategické práce je popsána v samostatném nástroji stejně jako problematika **využívání příležitostí**. Oba nástroje jsou k dispozici na „Portálu strategické práce v ČR“[12]. V kapitole 10 jsou též příklady hodnocení rizik.

Jak je patrné z následujícího obrázku, problematika zvládání rizik a využívání příležitostí se týká každé strategické práce.

12 Dostupné na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

**Obr. 9 Rizika a příležitosti v rámci strategické práce**




*Zdroj: autoři*

Pokud se budeme zabývat **zvládáním rizik ve vazbě na nakládání s veřejnými prostředky**, je třeba brát v úvahu, že je tato problematika řešena v **zákoně o finanční kontrole**. Ten nařizuje každé instituci veřejného sektoru snižovat rizika při nakládání s veřejnými prostředky, a to platí i na prostředky v rámci veřejné strategie nebo při strategické práci. Přičemž platí, že schopnost účinně řídit rizika v konkrétní instituci veřejného sektoru významně přispívá k odstraňování plýtvání, zmírnění nebo předcházení riziku korupce a podvodům. Jako **riziko chápeme nebezpečí vzniku události**, která může **negativně ovlivnit dosažení stanovených cílů** nebo plnění úkolů (přičemž k cílům řadíme také hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými prostředky). Povinnost zjišťovat rizika, přijímat opatření k jejich odstranění, zmírnění nebo předcházení je v zákoně o finanční kontrole jasně uložena. Jde stejně jako u prověřování kritérií 3E o zákonnou povinnost. Její porušení může vést v případě vzniku škody k její náhradě nebo případně může jít také o trestný čin[13]. K hlavním cílům finanční kontroly patří mimo jiné prověřovat zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům (§ 4, odst. 1, písmeno b. zákona o finanční kontrole). Zákon též ukládá vedoucímu orgánu veřejné správy zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který je mimo jiné způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy (§ 25, odst. 1). Všichni vedoucí zaměstnanci mají v rámci vymezených povinností, pravomocí a odpovědností povinnost

- zajistit fungování vnitřního kontrolního systému,
- podávat vedoucímu orgánu veřejné správy včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, o vzniku významných rizik, o závažných nedostatcích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě (§ 25, odst. 4).

---

13 **Trestní zákoník, § 220 Porušení povinnosti při správě cizího majetku** (1) Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému **způsobí škodu nikoli malou**, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti. (2) Odnětím svobody na šest měsíců až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo b) způsobí-li takovým činem **značnou škodu**. (3) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 **škodu velkého rozsahu**. Poznámka: škoda nikoli malá – nejméně 50 tis. Kč, škoda značná – nejméně 1 mil. Kč, škoda velkého rozsahu – nejméně 10 mil. Kč.
Trestní zákoník, § 221 Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (1) Kdo z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti. (2) Odnětím svobody až na tři léta bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako osoba, která má zvlášť uloženou povinnost hájit zájmy poškozeného, nebo b) způsobí-li takovým činem škodu velkého rozsahu.

Velké negativní a nežádoucí dopady do rozpočtu může mít neřešení rizik v oblasti **veřejných zakázek**. Jde o oblast, která potenciálně může být významně zasažena korupcí, podvody nebo plýtváním. A důsledky neošetření rizik v této oblasti mohou mít značné dopady – například riziko sankcí, pokut, potenciálně také trestní stíhání[14]. Obdobně je třeba věnovat pozornost **nakládání s majetkem** (zejména prodej, pronájem). Neschopnost nebo neochota zjišťovat, vyhodnocovat a snižovat rizika může vést k manažerskému selhání a k morálnímu hazardu (Půček, Páleníková, 2022b).

Při strategické práci je třeba brát v úvahu, že mezi **riziky a příležitostmi** je ale z hlediska povinností daných zákony rozdíl – u rizik existuje zákonná povinnost rizika řešit (např. rizika dle zákona o finanční kontrole, ale také rizika spojená s bezpečností práce, rizika spojená s požární ochranou atd.). U příležitostí však taková zákonná povinnost není – je to tedy jen možnost, ale není to povinnost. Zatímco tedy neřešení velkého rizika může vést k tomu, že budeme odpovědní za vzniklou škodu včetně trestně právní odpovědnosti, tak u příležitostí to takto není. Každá **příležitost** je možnost vzniku události, která může pozitivně ovlivnit dosažení cílů, přičemž k cílům řadíme také hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými prostředky. Příležitost je stejně jako riziko budoucí událost (což znamená, že může, ale nemusí nastat). Příležitost chápeme jako protipól rizika a je spojena s příznivými dopady. Nevyužití příležitosti lze vyhodnotit mimo jiné jako náklady obětované příležitosti. **Náklady obětované příležitosti** jsou ztrátou potenciálního výnosu nebo potenciální úspory z jiné výhodnější varianty, než kterou daná instituce zvolila. Výpočet najdete v textové části nástroje k využívání příležitostí[15] a příklad v kapitole 10. Ve veřejném sektoru je využívání příležitostí relativně běžné v samosprávách (zejména ve vazbě na dotace, energetické úspory a podobně), ale i tam to vždy závisí na místních potřebách a podmínkách. Jen zřídka však existuje v institucích veřejného sektoru zavedený **systém využívání příležitostí**.

Ke zvládání rizik a využívání příležitostí je potřeba identifikovat a následně v dané věci přijmout **správné rozhodnutí**. Správná rozhodnutí nás posouvají k dosažení cílů, jsou zákonná a jsou morální. Snižování rizik i využívání příležitostí má mít preventivní charakter. Máme se snažit problémům předcházet[16]. Současně by mělo být **řízení rizik a příležitostí** neoddělitelnou součástí práce každého zaměstnance, vedoucího zaměstnance a voleného zástupce, kteří se podílí na strategické práci. To znamená, umět

- identifikovat rizika, respektive příležitosti,
- analyzovat neboli hodnotit rizika, respektive příležitosti,
- zvládat rizika, respektive využívat příležitosti – přijímat k nim správná opatření a
- monitorovat rizika, respektive příležitosti.

---

**14** **Trestný čin** může být **ve vztahu k veřejným zakázkám** (§ 256 Zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži; § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži) nebo **při čerpání dotací** ze zdrojů EU (§ 260 Poškození finančních zájmů Evropské unie) a podobně.

**15** Dostupné na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

**16** Řízení rizik má preventivní charakter, v tomto smyslu vyžaduje pozornost (= opatrnost, bdělost). Řízení rizik se nesmí zaměňovat s nedůvěrou. Nedůvěra je negativní emoce. Pokud umíme řídit rizika a děláme adekvátní kontrolu, můžeme svému okolí (například spolupracovníkům, jiným aktérům) důvěřovat – mimo jiné i proto, že víme, že mohou selhat a jsme na to připraveni. Řada lidí v ČR neumí řídit rizika a nahrazuje je (zcela nesprávně) nedůvěrou. Nedůvěra ničí vztahy mezi lidmi, brání dosahování cílů. Špatný člověk posuzuje vždy podle sebe – tedy každého považuje za špatného a je velmi nedůvěřivý. Abychom mohli dávat lidem důvěru, musíme se naučit správně řídit rizika a kontrolovat.

Je třeba ještě zmínit, že zvládání rizik (hrozeb) a využívání příležitostí je významné též pro samosprávy, které se snaží inspirovat **koncepcí Smart Cities**[17], kde hlavní zastřešující průřezovou oblastí této koncepce je **odolnost vůči negativním jevům a hrozbám** na úrovni obcí, měst a regionů. V takovém případě je třeba rizika v příležitosti řešit komplexně[18].

**17** Koncepce je dostupná na https://mmr.cz/cs/microsites/sc/metodiky/koncepce-smart-cities

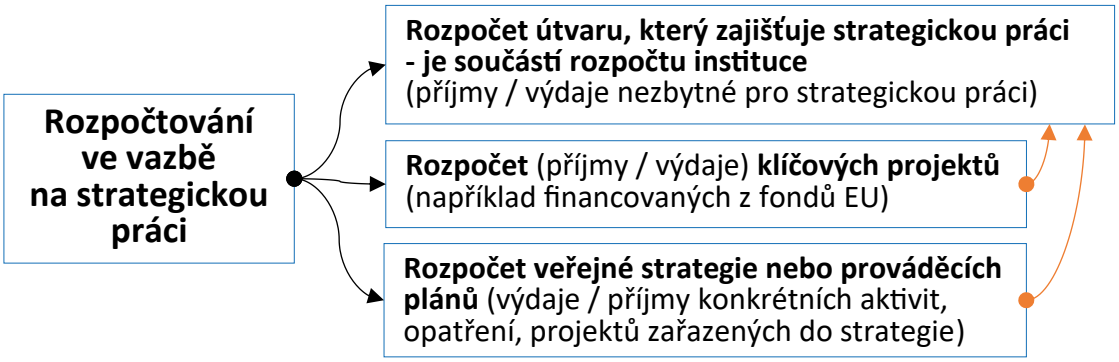
**18** Více informací k řízení a integraci rizik například Půček, Páleníková (2022b))

# 4. Rozpočet, rozpočtování, finanční řízení

## 4.1 Úvod k rozpočtování

**Rozpočtování** je druh finančního plánování. Vše, co platí pro rozpočtování obecně a je uvedeno dále, platí též pro rozpočtování ve vazbě na strategickou práci. Výdaje (případně též příjmy) na strategickou práci jsou součástí rozpočtu útvaru, který strategickou práci v dané instituci zajišťuje. Součástí toho mohou být též rozpočty projektů, které tento útvar zajišťuje (může jít například o projekty financované z dotačních zdrojů včetně fondů EU nebo o projekt zpracování nové strategie). Také může být součástí rozpočtu tohoto útvaru rozpočet veřejné strategie nebo prováděcích plánů. Nicméně spíše bude součástí rozpočtu útvarů, které jsou za dané aktivity nebo projekty zahrnuté do strategie odpovědné.

**Obr. 10 Rozpočtování ve vazbě na strategickou práci**




*Zdroj: autoři*

Pojem rozpočtování souvisí s pojmem hospodaření. Hospodaření ve veřejné správě vždy musí probíhat dle schváleného rozpočtu. Rozpočtování je možné vymezit jako proces alokace (přidělení, rozčlenění, vyčlenění) omezených zdrojů na vybrané činnosti, projekty, investice, cíle, veřejné politiky nebo instituce, a to na základě předpokládaných příjmů, disponibilních zdrojů nebo pomocí zadlužení. Rozpočtování můžeme popsat pomocí čtyř fází. Výsledkem rozpočtování je **rozpočet**. Rozpočet je finanční plán, jímž se řídí financování činnosti. Rozpočet obsahuje

- plán příjmů a výdajů a dále financování vzniklého salda, nebo
- je-li to pro danou instituci relevantní (například pro příspěvkové organizace), tak místo plánu příjmů a výdajů obsahuje plán výnosů a nákladů.

Vzniklé **saldo rozpočtu** má 3 možné bilanční případy. U bilančního pohledu na rozpočet sledujeme tok veřejných příjmů a tok veřejných výdajů. Poměr mezi příjmy (vstupy) a výdaji (výstupy) je jedním z ukazatelů efektivnosti fungování veřejné správy. Bilance je výsledným vztahem mezi veřejnými příjmy (P) a veřejnými výdaji (V). Nastávají **tři bilanční případy**:

1. Pokud P<V, pak se jedná o **deficitně (schodkově) sestavený rozpočet**, neboť výdaje nejsou dostatečně kryty příjmy[19].
2. Pokud P=V, pak je **rozpočet sestaven jako vyrovnaný**. Všechny aktivity daného rozpočtového roku (vyjádřené veřejnými výdaji) jsou kryty veřejnými příjmy.
3. Pokud P>V, pak jsou příjmy vyšší nežli veřejné výdaje. Jedná se tedy o **přebytkově sestavený rozpočet**.

Následující tabulka rekapituluje **pojmy k rozpočtu a rozpočtování**.

**Tab. 3 Pojmy k rozpočtu a rozpočtování**

| Č | Pojem | Vymezení |
|---|---|---|
| **1** | Rozpočtování | Rozpočtování je proces alokace (přidělení, rozčlenění, vyčlenění) omezených zdrojů na vybrané činnosti, projekty, investice, cíle, veřejné politiky nebo instituce, a to na základě předpokládaných příjmů, disponibilních zdrojů nebo pomocí zadlužení. Rozpočtování můžeme popsat pomocí čtyř fází. |
| **2** | Rozpočtové fáze | (1) Příprava rozpočtu, (2) Projednání a schválení rozpočtu, (3) Hospodaření dle rozpočtu a případné změny, (4) Zpracování závěrečného účtu a jeho schválení. |
| **3** | Rozpočet | Rozpočet je finanční plán, jímž se řídí financování činnosti. Rozpočet obsahuje plán příjmů a výdajů a dále financování vzniklého salda, nebo případně plán výnosů a nákladů. |
| **4** | Tři bilanční případy rozpočtu | (1) Vyrovnaný rozpočet (příjmy jsou stejné jako výdaje), (2) Přebytkový rozpočet (příjmy jsou větší než výdaje), (3) Schodkový (deficitní) rozpočet (příjmy jsou menší než výdaje). |

*Zdroj: autoři*

K **soustavě veřejných rozpočtů** patří státní rozpočet, mimorozpočtové fondy (státní účelové fondy – například SFŽP, SFDI, FRB atd., privatizační fondy – například Pozemkový fond, veřejné zdravotní pojištění, ostatní fondy) a územní rozpočty (zejména rozpočty obcí a krajů, dále též například dobrovolné svazky obcí). Pro tvorbu rozpočtu, jeho schvalování, hospodaření dle schváleného rozpočtu, jeho změny a předložení závěrečného účtu platí zákonem stanovená **rozpočtová pravidla** (v platném znění):

- Pro obce a kraje (a jejich organizace) jde o zákon č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů[20].
- Pro stát (ministerstva, organizační složky státu, státní příspěvkové organizace atd.) platí zákon č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech (též je důležitý zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích)[21].

Tato legislativa se zabývá **tvorbou rozpočtu instituce** (např. ministerstva, obce, kraje, příspěvkové organizace

**19** U schodkového rozpočtu vzniká tak zvaná „fiskální nerovnováha". Důsledkem krátkodobé fiskální nerovnováhy je, že v konkrétním rozpočtu je schodek. Důsledkem dlouhodobé fiskální nerovnováhy je rostoucí veřejný dluh.

**20** Informace k územním rozpočtům a platné legislativě lze najít na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty

**21** Informace ke státnímu rozpočtu a platné legislativě lze najít na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet

a podobně) nebo rozpočtu státu jako celku. Problematika financování konkrétních projektů, činností nebo aktivit je součástí rozpočtu dané instituce. Rozpočet veřejných strategií není v legislativě řešen, respektive stejně jako rozpočet konkrétních projektů, činností nebo aktivit je součástí rozpočtu dané instituce. Pro financování investičních projektů ze státního rozpočtu používá stát **programové financování**[22]. **Pro programové financování využívá Ministerstvo financí „Informační systém programového financování" (zkratka ISPROFIN). Programové financování je rozděleno na dvě samostatné části:**

1. Správa majetku ve vlastnictví státu[23] – používá se zkratka SMVS (respektive SMVS / ISPROFIN).
2. Evidenční dotační systém – používá se zkratka EDS (respektive EDS / ISPROFIN).

Z hlediska strategické práce je důležité znát, na jaké období se rozpočty připravují. To zachycuje následující tabulka.

**Tab. 4 Sestavování rozpočtu státu, samospráv, EU**

| | **Rozpočet je sestavován** |
|---|---|
| **stát** | Na následující rok a dva další roky |
| **obec / kraj** | Na následující rok s využitím rozpočtového výhledu (výhled se sestavuje na 2-5 let) |
| **EU** | Na následující rok podle sedmiletého rozpočtového rámce |

*Zdroj: autoři*

Pro porozumění struktury rozpočtu je též významné znát **skladbu rozpočtu**. Ta je popsána ve vyhlášce č. 412 / 2021 o rozpočtové skladbě[24]. Vyhláška obsahuje 12 různých třídění příjmů nebo výdajů, velmi důležité pro strategickou práci je (1) **Odpovědnostní třídění** – z hlediska příslušnosti příjmů a výdajů do působnosti ústředního orgánu státní správy nebo organizační složky státu se samostatně projednávaným rozpočtem, (2) **Druhové třídění** - z hlediska druhu právního nebo ekonomického důvodu příjmů a výdajů, (3) **Odvětvové třídění** - z hlediska činnosti, z níž příjmy plynou a na niž jsou výdaje vynakládány. Více je problematika popsána v kapitole 5. 3. V databázi MONITOR[25] jsou k dispozici data členěna dle druhového, odpovědnostního nebo odvětvového členění.

## 4.2 Rozpočtování dle Metodiky přípravy veřejných strategií

22 **Programové financování** je nástrojem pro činnosti nezbytné při přípravě a řízení investic, které jsou spolufinancovány nebo plně hrazeny z finančních prostředků státního rozpočtu. Potřebné informace lze najít na: https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/informacni-systemy/programove-financovani

23 Více informací na: https://isprofin.mfcr.cz/rispf/Home/About

24 Dostupná na odkazu: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vyh_2021-412_o-rozpoctove-skladbe.pdf

25 Dostupné na: https://monitor.statnipokladna.cz/statni-sprava/rozpocet/

Pro přípravu, tvorbu a schvalování veřejných strategií je na národní úrovni schválena „**Metodika přípravy veřejných strategií**“[26]. Jednotlivé fáze přípravy veřejné strategie jsou na následujícím obrázku. Z hlediska rozpočtu strategie je klíčová fáze 6, ve které je řešeno financování implementace strategie.

**Obr. 11 Fáze přípravy veřejné strategie**

*Zdroj: MMR (2019)*

Jak ukazuje následující tabulka, z hlediska odhadu výdajů a příjmů jsou důležité fáze:

- Ve fázi 1 se sestavuje rozpočet pro tuto fázi a součástí vstupní zprávy je též orientační rozpočet tvorby strategie.
- Ve fázi 2 se sestavuje rozpočet tvorby strategie.
- Ve fázi 4 se provádí analýza nákladů a přínosů jednotlivých variant strategických cílů.
- Ve fázi 5 se odhadují náklady jednotlivých cílů a opatření. Výstupem této fáze je hrubý odhad nákladů realizace strategie.
- Ve fázi 6 se sestavuje rozpočet implementace strategie.

**26** Dostupná na: https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu

**Tab. 5 Vazba jednotlivých fází přípravy strategie na tvorbu rozpočtu nebo odhad výdajů**

| Fáze | Aktivita | Krok – vazba na rozpočtování |
|---|---|---|
| **Fáze 1** – Identifikace potřeby tvorby strategie | **Aktivita 1:** Organizace přípravných prací tvorby strategie | Krok 3: Vytvoření Plánu přípravných prací. Mimo jiné obsahuje také harmonogram a **rozpočet fáze identifikace potřeby tvorby strategie**, včetně požadavků na personální kapacity všech zapojených aktérů. |
| | **Aktivita 6:** Tvorba a schválení Vstupní zprávy | Tento dokument obsahuje:<br>(a) věcnou (odbornou) část shrnující předběžnou vizi zadavatele strategie a klíčová zjištění nabytá v rámci aktivit fáze identifikace potřeby tvorby strategie zaměřených především na sběr dat a realizaci analýz,<br>(b) projektovou část obsahující základní informace o projektu tvorby strategie, a to včetně analýzy hlavních rizik tvorby strategie a **rozpočtu tvorby strategie.** |
| **Fáze 2** – Nastavení přípravy strategie (projektu) | **Aktivita 2:** Vytvoření Plánu tvorby strategie | Plán tvorby strategie obsahuje mimo jiné také **rozpočet tvorby strategie**. V šablonách pro tuto fázi je též možné dohledat šablonu pro „Rozpočet tvorby strategie“. |
| **Fáze 4** – Stanovení strategického směřování | **Aktivita 1:** Ověření vize, formulace globálního cíle, strategických oblastí a variant strategických cílů | Krok 2: Sestavení a ohodnocení variant strategických cílů. Je zpracována **analýza nákladů a přínosů jednotlivých variant strategických cílů** (čeho definované cíle dosáhnou, v jakém čase a **s jakými prostředky, vedlejšími náklady a riziky**). Mezi hodnotící kritérii jsou i **nákladnost** a **poměr přínosů a nákladů realizace**. |
| | **Výstup fáze 4** | Analýzy nákladů a přínosů definovaných sad strategických cílů |

| Fáze | Aktivita | Krok – vazba na rozpočtování |
|---|---|---|
| **Fáze 5** – Rozpracování strategie | **Aktivita 1:** Zpracování dalších úrovní cílů strategie | Krok 2: Stanovení samotných cílů a vypracování stromu cílů. Vytvořené cíle by měly být SMART, tj. mimo jiné by měly být stanoveny tak, aby byly **dosažitelné s přiměřenými nároky na zdroje a s úměrnými náklady**. |
| | **Aktivita 2:** Nastavení soustavy indikátorů | Krok 2: Stanovení výchozích a cílových hodnot indikátorů. **Cílové hodnoty by měly** v konečné podobě **odpovídat** rozsahu plánovaných aktivit a **množství finančních prostředků** určených na realizaci strategie na základě sestavení rozpočtu implementace strategie v rámci Fáze 6. |
| | **Aktivita 3:** Identifikace variantních opatření | Úkolem je identifikovat a vybrat nejvhodnější (**účinná, hospodárná a efektivní**) opatření pro realizaci strategie. Krok 3: Popis opatření, identifikace jejich možných přínosů (dopadů) a nákladů. V neposlední řadě bude vytvořen na základě dostupných informací **předběžný odhad nákladů realizace daného opatření**. |
| | **Aktivita 4:** Hodnocení a výběr opatření | Cílem této aktivity je vyhodnotit varianty opatření vypracované v předchozí aktivitě na základě stanovených kritérií (zejména na základě jejich dopadu a **nákladnosti**). Po tomto hodnocení jsou vybrána nejvhodnější opatření. Krok 1: Stanovení hodnoticích kritérii. Mimo jiné by mělo být posuzováno: **nákladnost opatření** (pro posouzení tohoto kritéria může být podmínkou zpracování přesnějšího odhadu nákladů), **poměr přínosů a nákladů** realizace opatření. Krok 2: Zhodnocení jednotlivých opatření. Součástí těchto hodnocení musí být také reálnost získání finančních zdrojů na realizaci daných opatření. Krok 3: Výběr a schválení opatření. Na základě výsledků hodnocení se vyberou k jednotlivým cílům příslušná nejvhodnější opatření, přičemž je třeba brát v úvahu mimo jiné také **celkové odhadované náklady realizace všech opatření**. |
| | **Výstupy fáze 5** | Výstupem této fáze je z hlediska nákladů **(hrubý) odhad nákladů realizace strategie**. |
| **Fáze 6** - Nastavení implementace, **financování** a vyhodnocování strategie | **Aktivita 8: Sestavení rozpočtu implementace strategie** | Krok 1: **Určení zdrojů nefinančního charakteru a odhad finančních nákladů**. Krok 2: **Sestavení rozpočtu**. Krok 3: **Porovnání vytvořeného rozpočtu s odhadem nákladů provedeného ve fázi 5**. Krok 4: **Určení zdrojů financování jednolitých položek rozpočtu.** |

*Zdroj: autoři dle MMR (2019)*

Následující tabulka popisuje čtyři **kroky sestavení rozpočtu implementace strategie ve fázi 6**.

**Tab. 6 Popis jednotlivých kroků sestavování rozpočtu ve fázi 6**

| Krok | Popis dle metodiky |
|---|---|
| Krok 1: Určení zdrojů nefinančního charakteru a odhad finančních nákladů | V prvním kroku se určí s pomocí hierarchické struktury prací, jaké zdroje nefinančního charakteru budou potřebné pro realizaci strategie. Mezi zdroje nefinančního charakteru se řadí takové zdroje organizace, které má organizace již k dispozici a nemusí být tedy pořizovány nově, např.:<br>aktiva (např. kancelářské prostory, IT vybavení, datové a informační systémy atd.),<br>technologie a služby,<br>lidské zdroje vč. expertů v dané oblasti,<br>organizační struktury.<br>Odhad finančních nákladů realizace strategie je výstupem fáze 5. |
| Krok 2: **Sestavení rozpočtu** | Ve druhém kroku se sestaví rozpočet implementace strategie. V běžném chápání jde o souhrn finančních požadavků potřebných pro realizaci strategie a návrh na jejich pokrytí / zajištění.<br>**Měl by být sestaven jako souhrn výdajů potřebných pro realizaci strategie a příjmů, pokud je strategie generuje, a to v jednotlivých letech platnosti strategie a celkově.**<br>Je důležité, aby do rozpočtu byly zahrnuty výdaje na realizaci všech opatření. Lze při sestavení rozpočtu postupovat tak, že se stanoví výdaje na realizaci všech opatření (aktivit, úkolů), které se následně agregují.<br>Rozpočet strategie by měl být sestaven v relevantním rozsahu v souladu s rozpočtovými pravidly státu nebo územních rozpočtů. **Vhodně sestavený rozpočet realizace strategie potom tvoří součty výdajů a případně příjmů**:<br>**za jednotlivá opatření,**<br>**za běžné výdaje (příjmy) a kapitálové výdaje (příjmy),**<br>**za jednotlivé roky,**<br>**za jednotlivé kapitoly státního rozpočtu.**<br>Rozpočet realizace strategie by dále měl **uvést své dopady na závazné ukazatele příslušné kapitoly státního rozpočtu** (souhrnné ukazatele, specifické ukazatele, průřezové ukazatele). |
| Krok 3: Porovnání vytvořeného rozpočtu s odhadem nákladů provedeného ve fázi 5 | Ve třetím kroku se porovná sestavený rozpočet s odhadem nákladů provedeným ve fázi 5. Vytvořený rozpočet by se neměl výrazně lišit od původního odhadu. V případě významných rozdílů mezi odhadem a rozpočtem se musí tento rozdíl odůvodnit, především jestliže sestavený rozpočet překračuje původní odhad. V takové situaci je také nutné zvážit, zda plánované zdroje jsou opravdu nezbytné pro realizaci strategie, nebo vyloučit či omezit některá opatření, resp. cíle, případně zda realizace strategie má probíhat i za výrazně vyšších nákladů, než bylo ve fázi 5 odhadováno. |

| Krok | Popis dle metodiky |
|---|---|
| Krok 4: **Určení zdrojů financování jednolitých položek rozpočtu** | Ve čtvrtém kroku se určí ve spolupráci se subjekty zapojenými do implementace strategie **zdroje financování jednotlivých položek sestaveného rozpočtu**. To může být zajištěno z prostředků nositele strategie. V případě zapojení více subjektů do implementace může být financování strategie zajištěno z rozpočtu, resp. finančních prostředků těchto subjektů, kdy každý hradí příslušnou část výdajů.<br>Klíčovým krokem je však reálné zajištění prostředků na financování strategie, respektive získání přiměřeného ujištění o možnosti financovat realizaci strategie z identifikovaného (určeného) zdroje. Naopak cílem tohoto kroku není získat pouze předběžný příslib poskytnutí zdrojů nebo identifikovat možné budoucí zdroje financování realizace strategie. **Pokud se však nepodaří zajistit požadované finanční prostředky, bude nutné opětovně posoudit nezbytnost realizace všech navrhovaných opatření, vč. provedení jejich prioritizace.**<br>**S ohledem na postup sestavování státního rozpočtu je vhodné, aby strategie byla schválena v termínu, ve kterém bude možné příslušné výdaje zohlednit při přípravě státního rozpočtu (ročního rozpočtu i rozpočtového výhledu).**<br>**Základním předpokladem** pro efektivní provazbu strategických záměrů do rozpočtu jednotlivých resortů je **zapojení ekonomických útvarů jednotlivých resortů** do přípravy strategií od samotného počátku vzniku strategie, respektive od vyhodnocování potřeby vzniku strategického dokumentu. |

*Zdroj: autoři dle MMR (2019)*

V metodice je též uvedena vzorová **struktura veřejné strategie** včetně uvedení orientačního rozsahu. Rozpočet a zdroje financování jsou zařazeny do části 4:

1. Úvod (přibližně 10 % rozsahu strategie)
2. Analytická část (přibližně 15 % rozsahu strategie)
3. Strategická část (přibližně 45 % rozsahu strategie)
4. **Implementační část** (přibližně 25 % rozsahu strategie; zahrnuje rozpočet implementace strategie a určení zdrojů financování)
5. Postup tvorby strategie (přibližně 5 % rozsahu strategie)
6. Přílohy

## 4.3 Fáze rozpočtu – na příkladu státního rozpočtu

V této kapitole jsou uvedeny fáze státního rozpočtu. V kapitole 4.4 pak fáze rozpočtu obce / kraje. **Rozpočtový proces** je možné popsat pomocí 4 fází, jednotlivé fáze jsou popsány v kapitolách 5 až 8. Státní rozpočet má tyto fáze:

1. **Příprava rozpočtu:** Přípravu státního rozpočtu zahrnuje několik činností, které stanovuje zákon č. 218/2000 S. o rozpočtových pravidlech (§ 8b). Státní rozpočet se připravuje na následující rok a pro další 2 roky střednědobého výhledu. Termíny jsou popsány v následující tabulce.
2. **Projednávání a schvalování rozpočtu:** Vláda předkládá do 30. 9. návrh zákona o státním rozpočtu a návrh střednědobého výhledu do Poslanecké sněmovny. Rozpočet je projednáván v trojím čtení. Pokud by nebyl zákon do 1. 1. schválen, probíhá jeho schvalování v běžném roce a postupuje se podle rozpočtového provizoria až do doby schválení zákona o rozpočtu. Výdaje jednotlivým kapitolám se uvolňují do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky předchozího roku v každém měsíci období rozpočtového provizoria. To může z hlediska strategické práce negativně ovlivnit nové aktivity, zahajované projekty a investice.
3. **Hospodaření dle schváleného rozpočtu a jeho změny:** Od 1. 1. do 31. 12. probíhá hospodaření dle schváleného rozpočtu. Zákon též stanovuje postup pro provádění změn rozpočtu.
4. **Zpracování a schválení závěrečného účtu:** V následujícím roce probíhá zpracování roční účetní závěrky a závěrečného účtu. Závěrečný účet schvaluje Poslanecká sněmovna.

**Fáze z hlediska státního rozpočtu** jsou přehledně uvedeny v tabulce, včetně termínů.

**Tab. 7 Termíny fází státního rozpočtu**

| Č. | Název fáze | Komentář k termínům | Rok |
|---|---|---|---|
| **1** | Příprava rozpočtu | Do 30. 4. : Vláda projedná návrh na střednědobý výhled (následující rok + další 2), který předkládá MF. Obsahuje plánované příjmy a výdaje na jednotlivá léta.<br>Do 31. 5. : MF předkládá vládě návrh příjmů a výdajů státního rozpočtu v členění podle kapitol a státních fondů.<br>Do 20. 6. : Vláda návrh projedná a schválí.<br>Do 30. 6. : MF oznámí částky příslušným správcům kapitol a státních fondů.<br>Do 31. 7. : Správci kapitol sestavují návrh rozpočtu svých kapitol.<br>Do 31. 8. : MF předloží návrh zákona o státním rozpočtu a návrh střednědobého výhledu vládě. | Předchozí rok |
| **2** | Projednávání a schvalování rozpočtu | Do 30. 9. : Vláda předkládá návrh zákona o státním rozpočtu a návrh střednědobého výhledu do Poslanecké sněmovny.<br>Od 1. 10. : Rozpočet je projednáván v Poslanecké sněmovně v trojím čtení.<br>Od 1. 1. : Pokud není zákon schválen do 31. 12. , postupuje se od 1. 1. podle rozpočtového provizoria. | Předchozí rok (případně běžný rok) |
| **3** | Hospodaření dle schváleného rozpočtu a jeho změny | Od 1. 1. do 31. 12. : Probíhá hospodaření dle schváleného rozpočtu a jeho případné změny. | Běžný rok |
| **4** | Zpracování a schválení závěrečného účtu | Do 30. 4. : Vláda předkládá návrh státního závěrečného účtu Poslanecké sněmovně.<br>Následuje projednání a schválení v Poslanecké sněmovně. | Následující rok |

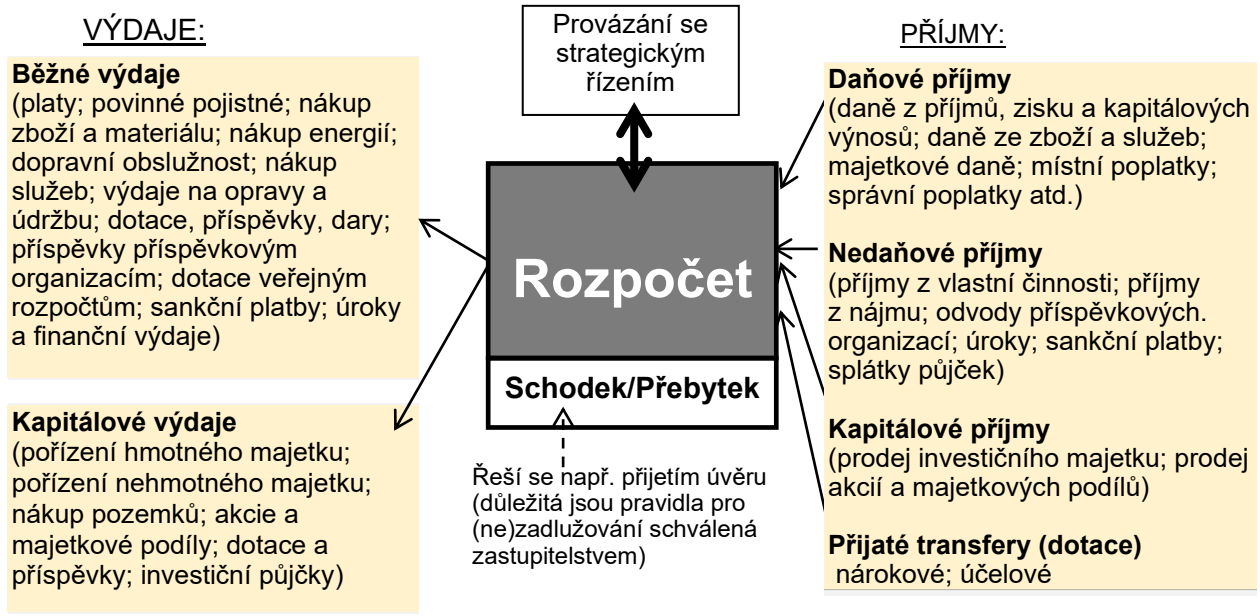
*Zdroj: autoři*

## 4.4 Fáze rozpočtu – na příkladu obce

Problematika rozpočtu je vysvětlena také na příkladu obce. Následující obrázek zjednodušeně zobrazuje **rozpočet obce** (nebo případně kraje), kde jsou plánovány:

- výdaje,
- příjmy a
- případný schodek / přebytek rozpočtu.

**Obr. 12 Zjednodušené zobrazení rozpočtu obce (druhové členění)**




*Zdroj: autoři dle Půček, Matochová 2007*

Kromě příjmů a výdajů je třeba též plánovat **průběh přípravy rozpočtu a celý rozpočtový proces**. Znalost rozpočtového procesu každému umožňuje v rámci přípravy rozpočtu navrhovat nebo připomínkovat výdaje nebo příjmy obce ve správný okamžik. A to platí i pro předkladatele veřejných strategií. Transparentnost tvorby rozpočtu u obce / kraje zvyšuje:

» zveřejnění postupu a harmonogramu tvorby rozpočtu,
» definování a zveřejnění postupu sběru a hodnocení podnětů od veřejnosti.

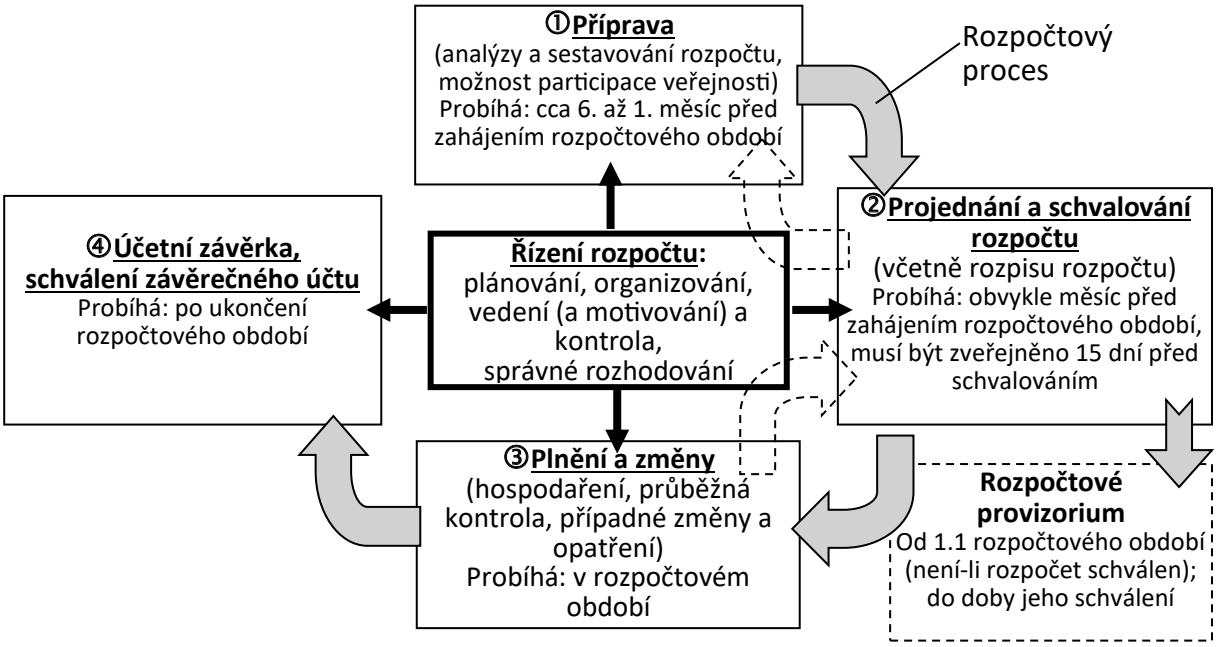
Běžně se stává, že aktivita, činnost či akce, která vyžaduje výdaje z rozpočtu obce je navržena v nevhodnou dobu – a přesto, že by s ní jinak byl vysloven souhlas a byla by financována, není to v nevhodnou dobu možné (například určené výdaje jsou v dané položce již vyčerpány).

**Rozpočtový proces obce nebo kraje má stejně jako u státního rozpočtu čtyři fáze:**

1. **příprava** rozpočtu (jde tedy o **plán rozpočtu**; je třeba provádět potřebné finanční analýzy, zajistit propojení se strategickým řízením a zapojení veřejnosti);
2. **projednání a schvalování** rozpočtu (v rámci této fáze se z plánovaného rozpočtu stane schválený; v případě neschválení to vede k rozpočtovému provizóriu);
3. **plnění** rozpočtu (= **hospodaření** podle schváleného plánu rozpočtu) a případné změny rozpočtu (při hospodaření je možné porovnávat skutečné čerpání jednotlivých položek rozpočtu se schváleným plánem);
4. zpracování a **schválení závěrečného účtu**.

Rozpočtový proces obce či kraje je zobrazen pomocí následujícího obrázku.

**Obr. 13 Rozpočtový proces obce / kraje**




*Zdroj: upraveno dle Ochrana, Půček, Špaček 2015*

## 4.5 Rozpočtování jako součást finančního řízení

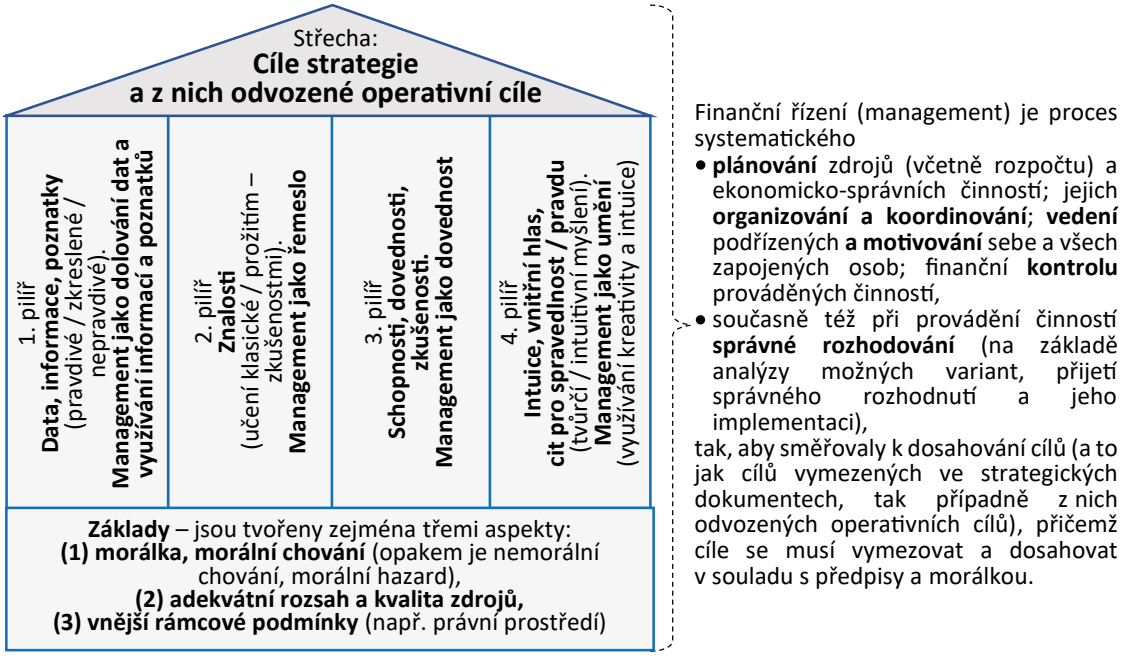
Jednou z důležitých zásad zdravého finančního řízení (viz kapitola 9.1) je propojení strategického řízení a rozpočtu, respektive obecněji propojení strategického řízení s finančním řízením. Rozpočtování a hospodaření dle schváleného rozpočtu je klíčovou součástí finančního řízení. V rámci tohoto textu chápeme **finanční řízení (management)** jako proces systematického

- **plánování** zdrojů (včetně rozpočtu) a ekonomicko-správních činností; jejich **organizování a koordinování**; **vedení** podřízených **a motivování** sebe a všech zapojených osob; finanční **kontrolu** prováděných činností,
- současně též při provádění činností **správné rozhodování** (na základě analýzy možných variant, přijetí správného rozhodnutí a jeho implementaci),

tak, aby směřovaly k dosahování cílů (a to jak **cílů vymezených ve strategických dokumentech**, tak případně z nich odvozených operativních cílů), přičemž cíle se musí vymezovat a dosahovat v souladu s předpisy a morálkou.

Pokud definici vyjádříme obrázkem a doplníme k tomu nezbytné kompetence (ve smyslu způsobilosti) potřebné pro finanční řízení, vznikne následující obrázek (model).

**Obr. 14 Finanční řízení včetně kompetencí**




*Zdroj: autoři*

**Finanční management** je chápan jako stavba. Předchozí definice je uvedena vpravo. Střechou stavby jsou cíle instituce (například obce), respektive finanční cíle. Základna je dána vnitřními rámcovými podmínkami (morálka, zdroje) a vnějšími podmínkami (například legislativa). Důležité jsou čtyři pilíře, které můžeme svojí aktivitou ovlivnit. Jde o to, jak je využíváme pro plnění úkolů a dosahování cílů (zda jsou naší silnou stránkou) a jaký rozvojový potenciál v nich máme:

- První pilíř se týká **dat, informací a poznatků** (pravdivé / zkreslené / nepravdivé). Pro finanční řízení je nezbytné pracovat s daty (mimo jiné je nezbytné je umět získat – dolovat) a umět využívat informace pro správná rozhodnutí.
- Druhý pilíř jsou **znalosti**, ty jsou pro finanční řízení naprosto nezbytné. Nezáleží na tom, zda znalosti získáme klasickým učením (například ve škole) nebo prožitím, tedy zkušenostmi.
- Třetí pilíř jsou **schopnosti, dovednosti, zkušenosti**.
- Čtvrtý pilíř je **tvůrčí (kreativní) nebo intuitivní myšlení** (zvažovat vše nejen rozumem, ale také citem). To je důležité pro generování nápadů a hledání vhodných řešení pro vznikající těžkosti, problémy.

Při nastavování cílů je důležité si pojem „cíl" vymezit. **Cíle** jsou očekávané stavy, které chceme v budoucnosti dosáhnout. Je to tedy popis budoucího stavu. Cíle mohou být dlouhodobé (např. několikaleté nebo strategické – jde zejména o cíle vymezené ve strategických dokumentech) nebo i velmi krátkodobé (obvykle jde o operativní cíle odvozené z cílů uvedených ve strategických dokumentech). K dosažení dlouhodobého/strategického cíle je potřeba dosáhnout celou řadu dílčích/operativních cílů. K dosažení dílčího cíle vede obvykle splnění několika nebo i mnoha jednotlivých opatření nebo úkolů[27]. I pro vymezení cílů je možné použít pravidlo SMART[28]. Při vymezování cílů (včetně finančních) je nezbytné dodržovat souslednost: operativní cíle (včetně operativních finančních cílů) → cíle instituce jako celku (například pro obec uvedené ve strategickém dokumentu; je nutné respektovat omezení, které jsou daná finančními zdroji) → poslání instituce (například u obce je vymezeno zákonem o obcích) → společenská potřeba včetně dopadu na životní prostředí. Je tím myšleno, že operativní cíle (včetně finančních cílů) mají být nastaveny tak, aby přispívaly k dosahování cílů instituce (popsané ve strategickém dokumentu), ty mají vést k naplňování poslání a společenské potřeby. K tomu je zapotřebí uplatňovat strategický přístup[29] ve dvou rovinách: (1) Přenášet společenskou potřeby (včetně aktuálních výzev, respektive hrozeb) do dlouhodobých cílů uvedených ve strategickém dokumentu. Tento přenos je možný změnou (úpravou, aktualizací) strategie. (2) Přenášet společenskou potřebu (ideálně přes změny cílů ve strategickém dokumentu) do operativní (každodenní) cílů, respektive přenášet dlouhodobé cíle uvedené ve strategickém dokumentu do krátkodobých a operativních cílů (případně úkolů, opatření, projektů).

-

**27** I úkol může být dlouhodobý, ale obvykle mají úkoly spíše operativní (každodenní, rutinní) povahu. V tomto smyslu je úkol možné chápat jako určitou aktivitu nebo kus práce, něco konkrétního, co má být vykonáno. Samozřejmě se úkoly vykonávají za určitým účelem, tedy proč má být úkol splněn. Úkoly mohou být rutinní (dané například popisem práce, plynoucí z organizačního řádu dané instituce) nebo mohou být jednorázové (zadané například na poradě) nebo mohou být součástí konkrétního projektu.

**28** (1) jasně definované (Specific), tedy jasně vymezené a srozumitelné pro ty, kterých se týkají; (2) součástí toho je též jejich měřitelnost (Measurable), cíl by tak měl mít jasně určen měřitelný ukazatel (či ukazatele), dle kterého se pozná, zda byl či nebyl cíl dosažen; (3) k tomu patří též to, že cíle jsou stanoveny tak, aby byly dosažitelné s přiměřenými nároky na zdroje a s úměrnými náklady (Achievable); (4) dále mají být cíle (úkoly) současně realistické či splnitelné, ale také ambiciózní (Realistic), (5) a to vše v daném čase, respektive cíle by měly být naplněny v omezeních daných časem (Time-bound).

**29** Materiál o rozhodování a strategickém přístupu je k dispozici na „Portálu strategické práce v ČR".

# 5. Strategická práce a první fáze rozpočtového procesu: příprava rozpočtu, finanční data a analýzy

## 5.1 Příprava rozpočtu

Termíny přípravy státního rozpočtu byly uvedeny v tabulce kapitole 4.3, případně u obcí v obrázku rozpočtového procesu v této kapitole. Z hlediska přípravy rozpočtu je třeba brát v úvahu, že je nutné hledat možnosti, jak propojit přípravu rozpočtu na příští rok se strategií (například s přípravou implementačního dokumentu strategie na příští rok). U obcí se tento implementační dokument často nazývá akčním plánem. Konkrétní příklad propojení je popsán v kapitole 10.

Z hlediska strategické práce je nezbytné vědět, co obecně příprava rozpočtu pro konkrétní instituci (například obec nebo kraj) zahrnuje:

- Zpracování pravidel (pokynů, limitů, závazných ukazatelů) pro přípravu a tvorbu rozpočtu (a u samospráv též rozpočtového výhledu). Velmi často v podobě vnitřního předpisu, který stanovuje:
  - pravomoci a odpovědnosti jednotlivých útvarů a osob,
  - rozpočtové limity (závazné ukazatele) jednotlivých činností a útvarů,
  - pokyny týkající se rozpočtu na investice,
  - harmonogram jednotlivých činností (příklad harmonogramu přípravy rozpočtu, rozpočtového výhledu včetně **vazby na strategii** města Uherské Hradiště je v kapitole 10),
  - důležité z hlediska strategické práce je též to, aby součástí byly **pokyny pro provázání rozpočtu a strategie** (příklad řešení vazby mezi rozpočtem a strategickým plánem pomocí akčního plánu města Litoměřic je v kapitole 10),
  - součástí též mohou být pravidla pro zadlužování (příklad pravidel pro zadlužování města Chrudim je v kapitole 10),
  - další postupy důležité pro přípravu rozpočtu.
- Získání potřebných dat a informací.
- Provedení nezbytných finančních analýz.
- Zpracování rozpočtu jednotlivých činností a projektů, a to jak běžného (provozního, neinvestičního) rozpočtu, tak investic (kapitálové příjmy a výdaje). Z toho pak rozpočty jednotlivých útvarů nebo podřízených organizací (například město pro své příspěvkové organizace).
- Zpracování návrhu rozpočtu jako celku.

Každá obec (kraj) připravuje svůj rozpočet v návaznosti:

- na své interní předpisy a usnesení orgánu týkající se tvorby rozpočtu,
- na provedené analýzy, situaci a možnosti,
- na svůj rozpočtový výhled (má-li jej schválen) a

- na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtu kraje, kterým:
  - státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí,
  - rozpočet kraje určuje své vztahy k rozpočtům obcí v kraji.

Samotná příprava rozpočtu záleží na každé obci, záleží na místních podmínkách. 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. **Důležité jsou vazby mezi rozpočtem a strategií, resp. jejím prováděcím (implementačním, akčním) plánem.** V řadě obcí ekonomický odbor (dle pokynů rady) na začátku přípravy rozpočtu stanoví závazné limity (respektive ukazatele) jednotlivým správcům kapitol rozpočtu (obvykle odborům) – tedy kolik bude prostředků na školství, kulturu, životní prostředí atd. **Problémem je, že se to často dělá indexovou metodou** (snížení nebo zvýšení o několik procent dle předchozího roku) **bez ohledu na strategické dokumenty** obce. Každý správce rozpočtu (odbor úřadu) výše zmíněný limit rozepíše do konkrétních položek, a pokud mu limit nedostačuje, snaží se vyjednat vyšší. Řada 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[30] 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.

Co vše je možné finančně plánovat, uvádí tabulka. Jde o **základní pojmy (indikátory) ve vztahu k rozpočtu**.

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

**Tab. 8 Finanční indikátory – na příkladu 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 %. |

*Zdroj: autoři s využitím Rozpočtového výhledu města Znojma na roky 2015-2019*

## 5.2 Kde získat informace a data pro přípravu rozpočtu nebo finanční analýzy

Problematika získávání informací a dat včetně vhodných metod při strategické práci je **popsána v samostatném nástroji**, který je dostupný na „Portálu strategické práce v ČR“[31].

Pro strategickou práci platí, že klíčovým **zdrojem finančních dat nebo informací** jsou:

1. Účetnictví dané instituce (kromě ze zákona povinného finančního účetnictví je vhodné, pokud jsou nastavena pravidla pro manažerské účetnictví).
2. Z hlediska předchozích let jsou důležitá data též v závěrečném účtu – stát, kraj, obec mají povinnost závěrečný účet (stejně jako rozpočet) zveřejnit.
3. Veřejně dostupná data v informačních systémech ministerstev a dalších institucí.

---

**31** Dostupné na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci

Zdroje veřejně dostupných informací k rozpočtování a finančních dat můžeme rozčlenit do několika oblastí **podle původce, respektive zpracovatele dat**:

- **1. Ministerstvo financí**
  - Databáze Ministerstva financí: **MONITOR** (http://monitor.statnipokladna.cz/); zde jsou informace o hospodaření státu, jeho organizací a všech samospráv od roku 2013 do současnosti (respektive v části analytické části jsou k dispozici data od roku 1997). Důležité pro čerpání dat o hospodaření konkrétní zvolené instituce. Databáze MONITOR je specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Data je možné zobrazit za stát (dle kapitol státního rozpočtu) a jeho organizace, pro každou obec, kraj (a jejich organizace), dobrovolný svazek obcí, regionální radu atd. Databáze umožňuje zobrazit informace o příjmech a výdajích (také pomocí funkce „rozklikávací rozpočet"), dluhové služby, majetku, závazků, hospodaření. Je možné též zobrazit údaje o podřízených organizacích.
  - **Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí** dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Je zveřejněna vždy na konci dubna na 3 roky a je schvalována vládou. Dostupná na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/rozpoctova-strategie
  - **Konvergenční program** – strategický dokument, který specifikuje základní souhrnné fiskální údaje a nejvýznamnější připravovaná opatření s rozpočtovým dopadem na následující 3 roky. Dostupná na: https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/pristoupeni-cr-k-eurozone/konvergencni-program
  - **Fiskální výhled** České republiky: zahrnuje predikci na běžný a také na následující rok, u některých ukazatelů pak i výhled na 2 roky. Dokument dostupný na https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/fiskalni-vyhled. Důležité pro stanovování očekávaného vývoje veřejných financí (například odhad budoucích daňových příjmů pro obec).
  - **Makroekonomická predikce** (je zveřejňována se čtvrtletní periodicitou). Dostupná na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce. Důležité pro stanovování očekávaného vývoje veřejných financí.
  - **Informace k územním rozpočtům** a platné legislativě lze najít na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty. Přičemž souhrnná zpráva o výsledcích rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků (obcí, krajů), dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnost je dostupná na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpoctu. Zadluženost územních rozpočtů, monitoring obcí. Dostupné na: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu
  - **Informace ke státnímu rozpočtu** a platné legislativě lze najít na: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet
  - **Cityvizor** (MF ČR společně s Hlavním městem Praha) - vizualizuje rozpočet a plnění hlavního města Prahy a městských částí s vazbou na konkrétní dodavatele. Naleznete zde také provázání na úřední desky a registr smluv. https://cityvizor.praha.eu/
  - Odkaz na všechny **informační systémy MF ČR**. Odkaz: https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/informacni-systemy

- **2. Další zdroje státních institucí, například**
  - **Registr smluv** (Ministerstvo vnitra). Dle zákona č. 340/2015 Sb. se od roku 2016 zveřejňují všechny smlouvy nad 50 tis. Kč. Dostupné na: https://smlouvy.gov.cz/
  - Data k **veřejným zakázkám** (Ministerstvo pro místní rozvoj). Dostupné na: http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ.aspx
  - Data o **projektech čerpající prostředky z fondů EU** (Ministerstvo pro místní rozvoj). Dostupné na: https://dotaceeu.cz/cs/statistiky-a-analyzy nebo: https://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu
  - Databáze **ČSÚ**: Veřejná databáze ČSÚ https://www.czso.cz/
  - **Prognóza ČNB**. Dostupná na: https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/prognoza/
  - **Globální ekonomický výhled** (vydává každý měsíc ČNB) - souhrn nejčerstvějších predikcí a výhledů mezinárodních institucí, vybraných centrálních bank. Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/gev/
  - **Dokumenty a publikace NKÚ.** Dostupné na: https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/

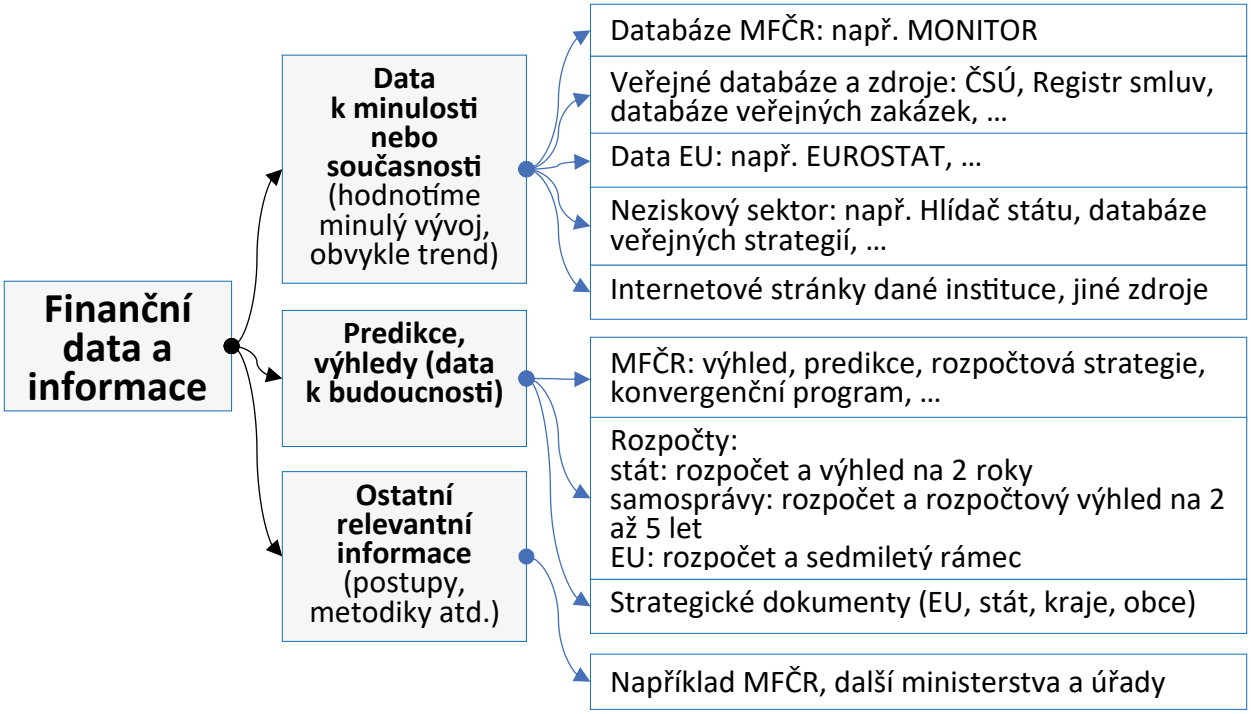
- **3. Data EU, například:**
  - Portál veřejně přístupných dat EU. Dostupné z https://data.europa.eu/euodp/cs/data/
  - Hospodaření státu EU a další data https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

- **4. Další zdroje – vytvořené neziskovým sektorem, například:**
  - Ekonomická data v databázi „Hlídač státu" https://www.hlidacstatu.cz/
  - Databáze veřejných strategií http://databaze-strategie.cz/

Jiný pohled na členění zdrojů finančních informací a dat při strategické práci je **dle toho, čeho se týkají.** To zachycuje následující obrázek. Pak je můžeme členit na:

- **1. Data k současnosti nebo minulosti**
  - Ty potřebujeme k hodnocení vývoje neboli trendu – můžeme například hodnotit výdaje celkem nebo na konkrétní činnosti za posledních 10 let. V rámci trendu pak sledujeme, zda výdaje stoupají či klesají a hledáme příčiny proč tomu tak je.
  - Lze hodnotit též poměrové ukazatele – například výdaje na jednoho zaměstnance, výdaje na jeden úkon a podobně.
  - Též můžeme provádět komparaci se srovnatelnými institucemi, respektive provádět benchmarking.
- **2. Predikce, prognózy nebo výhledy** (data k očekávanému vývoji, tedy k budoucnosti; můžeme též provádět vlastní predikce – například pomocí tvorby scénářů nebo nástrojů systémové dynamiky).
- **3. Ostatní relevantní informace** – například postupy, závazné ukazatele, návody, metodická doporučení a podobně.

**Obr. 15 Finanční data a informace – minulost a současnost / predikce / ostatní informace**




*Zdroj: autoři*

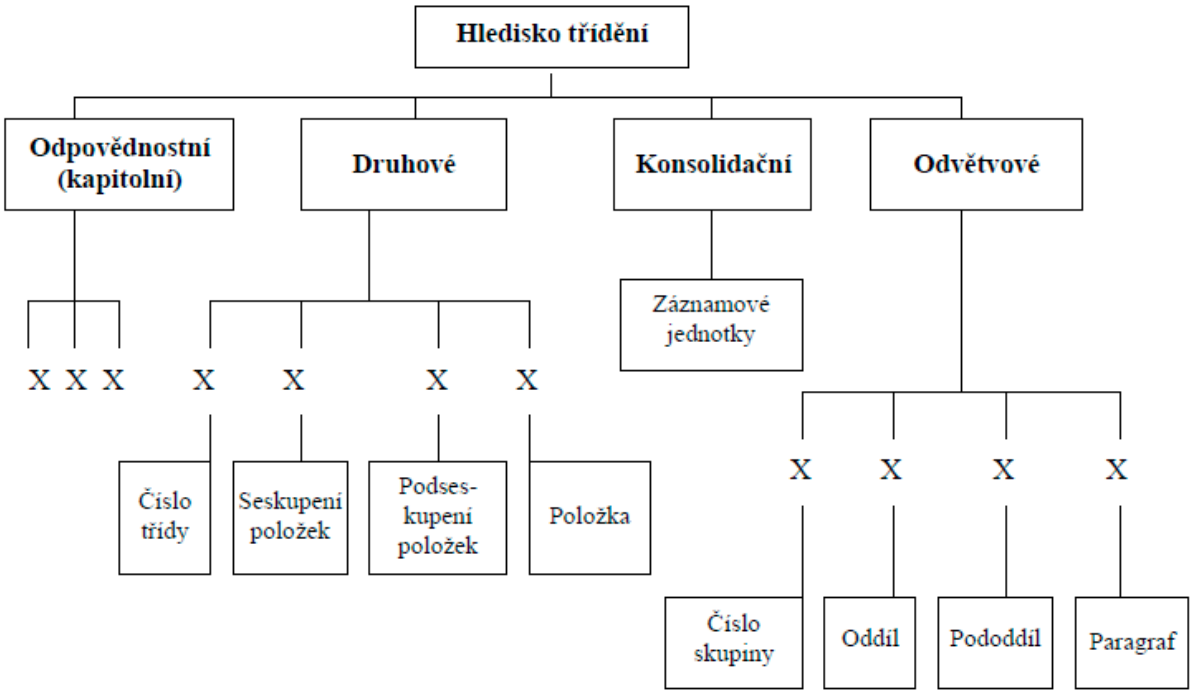
Při strategické práci potřebujeme jak hodnotit minulý vývoj, tak predikovat budoucnost. K tomu též musíme znát informace, které vymezují postupy (například dané zákonem nebo jinými předpisy), závazné limity nebo ukazatele, příklady, návody, metodické doporučení a podobně.

## 5.3 Finanční data: znát rozpočtovou skladbu

Při strategické práci je nezbytné porozumět struktuře, respektive členění finančních dat. Jde o to chápat, jak jsou data v závěrečném účtu, rozpočtu nebo například v databázi MONITOR strukturována – neboli porozumět rozpočtové skladbě. **Rozpočtová skladba** se používá pro klasifikaci peněžních operací, což znamená, že jde o systematické, jednotné a závazné třídění příjmů a výdajů, které jsou obsaženy v rozpočtu. Rozpočtová skladba je stanovena vyhláškou Ministerstva financí č. 412 / 2021 o rozpočtové skladbě[32]. Základní údaje k rozpočtové skladbě jsou na následujícím obrázku.

32 Dostupná na odkazu: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Vyh_2021-412_o-rozpoctove-skladbe.pdf

**Obr. 16 Princip rozpočtové skladby**




*Zdroj: Provazníková 2007, s. 104*

Vybrané údaje zejména ve vazbě na samosprávy jsou v následující tabulce.

**Tab. 9 Komentáře k rozpočtové skladbě**

| Třídění | Komentář |
|---|---|
| **Odpovědnostní** | Třídí se příjmy a výdaje státního rozpočtu, a to podle správců kapitol. Pro obce je toto třídění nepovinné a je v jejich pravomoci ho využít. Obvykle v tomto členění je rozpočet v zastupitelstvu schvalován. |
| **Druhové** | 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), další úrovní jsou seskupení položek (dvoumístný kód), podseskupení položek (třímístný kód) a nejnižší úrovní podrobnosti jsou položky (čtyřmístný kód).<br>Druhové třídění dělí peněžní operace následujícím způsobem:<br>příjmové operace na třídy: 1. daňové příjmy, 2. nedaňové příjmy, 3. kapitálové příjmy, 4. přijaté transfery,<br>výdajové operace na třídy: 5. běžné výdaje, 6. kapitálové výdaje,<br>financování: třída 8. |
| **Odvětvové** | 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 úrovní jsou skupiny (6 skupin – viz dále), další jsou oddíly, pododdíly a nejnižší úrovní jsou paragrafy. Pomocí odvětvového členění lze určit, zda se výdaj týká například základního školství nebo odpadového hospodářství nebo kultury atd.<br>**K odvětvovému členění:** Rozpočtové skupiny se člení na<br>zemědělství, lesní hospodářství a rybářství<br>průmyslová a ostatní odvětví hospodářství<br>služby pro obyvatelstvo (například školství, kultura atd.)<br>sociální věci a politika zaměstnanosti<br>bezpečnost státu a právní ochrana<br>všeobecná veřejná správa a služby (například výdaje na úřad) |
| **Konsolidační** | 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. |
| **Ostatní** | Podkladové třídění; prostorové třídění; doplňkové třídění; další viz vyhláška |

*Zdroj: autoři dle Ochrana, Půček, Špaček (2015)*

**Data a průkazné účetnictví:** Pro provádění finančních analýz v rámci strategické práce jsou důležitá též data dostupná z účetnictví. Účetnictví musí být spolehlivé, průkazné, včasné a vedené v souladu s platnou legislativou. Dle názoru autorů textu je účtování veřejných institucí složitější a nesnadnější než účtovaní dle podnikatelské osnovy. Toto řada zejména začínajících volených zástupců (například starostů) podceňuje. Je třeba brát v úvahu, že kvalitní účetní tým je základem řádného hospodaření a zajištění rozvoje. Též je třeba

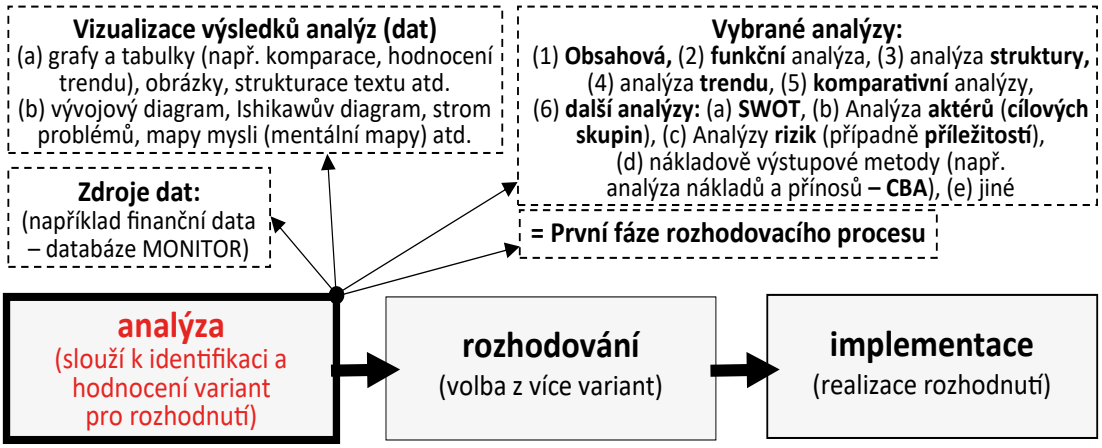
vědět, že legislativa definuje postupy rozpočtování, postupy účtování (klíčový je mimo jiné oběh účetních dokladů) a postupy finanční kontroly. Není v tom však zahrnuto manažerské účetnictví – to obec či kraj může, ale nemusí mít.

## 5.4 Finanční analýza

### Analýza jako první krok rozhodování

V rámci strategické práce můžeme analýzu chápat jako **první krok rozhodovacího procesu**. To platí také pro finanční analýzy. Analýza nám pak slouží k identifikaci (rozpoznání) a hodnocení jednotlivých variant pro rozhodnutí (například, které položky zařadit do rozpočtu a v jaké výši). Na následujícím obrázku jsou doplněna témata, která jsou významná z hlediska analýzy jako podkladu pro rozhodování.

**Obr. 17 Analýza jako první fáze rozhodovacího procesu – témata**




*Zdroj: autoři*

Při plánování jakékoli strategické práce včetně provádění finančních analýz bychom měli (1) **začít analýzou** včetně shromáždění potřebných dat, údajů a poznatků. Analýza nám slouží k identifikaci všech dostupných variant pro rozhodnutí. (2) Pokud máme varianty pro rozhodnutí, může následovat výběr nejvhodnější varianty – tedy **rozhodnutí**. (3) Následovat by měla **implementace rozhodnutí**.

V některých případech bývá **finanční analýza** součástí datové analýzy (fakticky jde o datovou analýzu ve finanční oblasti). Strategie bez jasné vazby na finance (jak v analytické, tak v návrhové části) není kvalitně zpracovaná. Finanční analýza zahrnuje

1. **trendovou analýzu** - hodnocení jednoho jevu (například výdajů za posledních 10 let); v rámci trendové analýzy pak hodnotíme vývoj tohoto jevu, respektive jeho trend (například v daném časovém období zkoumáme důvody pro klesání či růst) nebo

2. **porovnání (komparace, případně benchmarking)** – porovnání jednoho jevu (například nákladů daného roku) se srovnatelnými institucemi; v rámci toho srovnáváme, jakou hodnotu má jev (např. náklady) v naší instituci ve srovnání s jinými a hledáme příčiny, proč tomu tak je.
3. **případně provádíme obojí** nebo použijeme další metody.

Trend i porovnání je vhodné **vizualizovat pomocí grafů, tabulek či obrázků**.

V následující tabulce je komentář k vybraným analýzám (metodám strategické práce). **Analýza** má velmi mnoho podob – navíc se běžně kombinují v tabulce pojmenované druhy analýz (například jde současně o analýzu funkční i analýzu struktury). Jiných analýz je nepřeberné množství.

**Tab. 10 Vybrané analýzy (metody) v rámci strategické práce**

| Název | Popis metody nebo komentář |
|---|---|
| **Analýza** | Podstatou analýzy je rozklad zkoumané věci, který je zaměřen na různé stránky zkoumaného předmětu. Podle tohoto zaměření rozlišujeme druhy analýzy – v případě zaměření se na strukturu (strukturální analýza), na funkce (funkční analýza), na obsah (obsahová analýza), na něco jiného (jiná analýza). Hranice mezi jednotlivými druhy analýz nejsou jednoznačně stanoveny nebo například současně probíhá obsahová i funkční analýza. Analýzu využíváme zejména v prvotní fázi výzkumu. Na výstupy z analýzy (například pro formulace dílčích závěrů či doporučení) navazuje syntéza.<br>• **Obsahová analýza** se velmi často používá jako analýza textů či dokumentů, někdy též bývá nazývána jako dokumentační analýza. Pokud se obsahová (dokumentační) analýza zaměří například na výdaje šetřené instituce, tak se zkoumá obsah jednotlivých dokumentů. Ověřuje se, zda mají všechny formální náležitosti, zda byly prostředky vydány v souladu se stanoveným postupem v zákoně nebo vnitřním předpisu a podobně. Hodnotí se tak úplnost či pravdivost evidence, shoda se stanoveným postupem a podobně.<br>• **Funkční analýza** se zaměřuje na funkci (slouží k tomu, abychom porozuměli funkcím jednotlivých prvků systému) nebo funkčnost (zda jednotlivé prvky systému fungují tak, jak mají). Předmětem není zkoumání dokumentu (to je předmětem u obsahové analýzy), ale obsah ve vazbě na funkci. U výdajů to například znamená, že je ověřováno, zda byly hospodárné, efektivní či účelné.<br>• **Analýza struktury** zkoumá strukturu daného jevu. Například u výdajů to může být dle druhu výdajů (osobní výdaje, energie, cestovné, služby, materiál…), dle odvětví (např. kolik obec vydává na školství, dopravu, úpravu zeleně…). Struktura se dá zkoumat horizontálně (tentýž druh výdajů za posledních 10 let) nebo též vertikálně (porovnání mezi útvary nebo pomocí poměrových ukazatelů – například výdaje na jednoho zaměstnance). Strukturální analýzu lze použít prakticky ve všech oblastech – například v cestovním ruchu může jít o strukturu návštěvníků, u firmy struktura zákazníků nebo zaměstnanců, u obce věková struktura obyvatel atd.<br>• **Jiná analýza** – existuje velmi mnoho dalších možností analýz či specifických analytických nástrojů. Například SWOT analýza (fakticky jde spíše o syntézu), analýza rizik, analýza cílových skupin, diagram příčin a následku… K některým z nich existují samostatné video přednášky. |
| **Syntéza** | Je ve srovnání s analýzou opačným postupem v tom smyslu, že těží z výsledků analýzy. Analyzované souvislosti integruje do nového, uceleného odborného obrazu či odborné výpovědi. Syntéza přináší obohacení pro odborné poznání. **Používá se zejména pro formulování dílčích závěrů, doporučení či celkového závěru**. |
| **Komparativní analýza (komparace)** | Podstatou komparativní analýzy (komparace) je vyhledávání shody a odlišností u porovnávaných jevů. Pro komparaci se často používají tabulky, grafy. Rozlišujeme komparaci kvantitativní a komparaci kvalitativní:<br>**Kvantitativní komparace** je založena na číselném porovnávání (např. počet obyvatel obce, výdaje na zaměstnance atd.). Obvykle rozlišujeme<br>**porovnání trendu** (např. vývoj daného jevů v letech) a<br>**porovnávání srovnatelných institucí** (daný jev v jednom roce u různých institucí).<br>**Kvalitativní komparace** – nejprve vymezíme referenční jednotku a ve vztahu k ní pak provádíme srovnání. Například *„kvalita veřejné služby X je dvakrát vyšší než Y"* nebo *„riziko události X je poloviční než Y"*) nebo pomocí nastavené škály (např. u kvality jako ve škole 1 výborná…, 5 nedostatečná kvalita). |

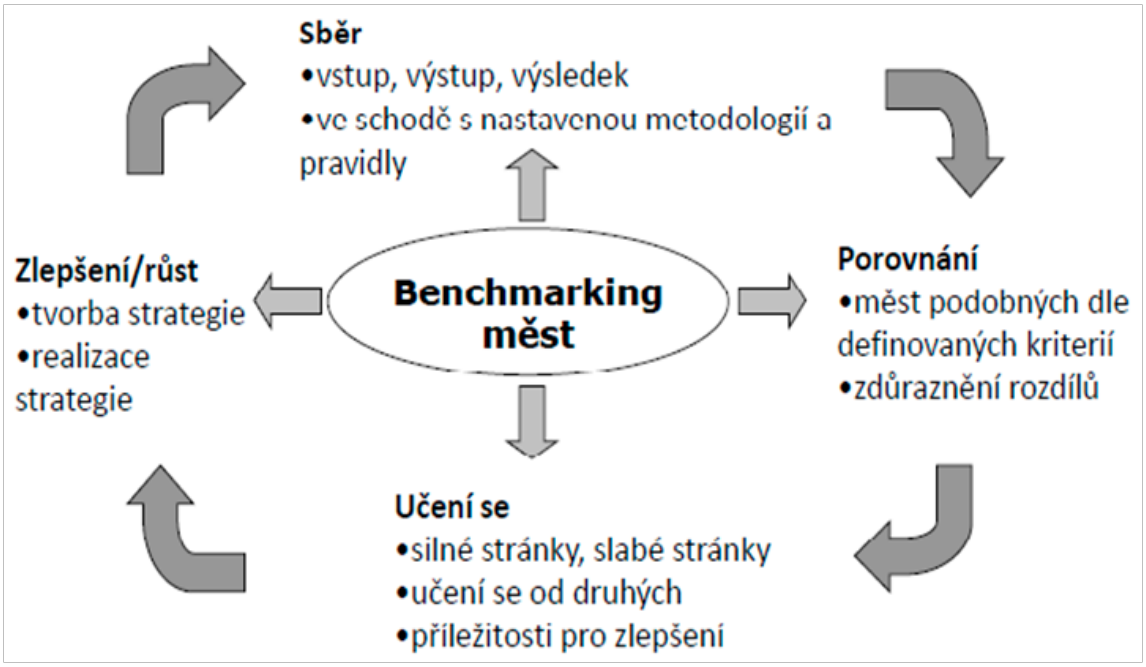
*Zdroj: autoři dle Ochrana, Půček a kol. (2020, s. 86)*

Je třeba si též uvědomit, že komparativní analýza (**komparace)** se vyznačuje tím, že porovnání vizualizujeme pomocí tabulek, grafů, obrázků. Nejčastěji se používá kvantitativní komparace v podobě porovnání trendu – jeden jev (například náklady, výnosy, počet zaměstnanců atd.) se uvádí do tabulky nebo v grafu v jednotlivých časových obdobích, například v letech.

## 5.5 Finanční benchmarking

K metodám používaných v rámci strategické práce patří také benchmarking. V literatuře lze dohledat více definic pojmu benchmarking[33]. Jedno z možných zobrazení uvádí následující obrázek. **Finanční benchmarking** je porovnávání s jinými za účelem nalezení dobré praxe, je to metoda učení se od jiných ve finanční oblasti.

**Obr. 18 Příklad zobrazení postupu benchmarkingu měst**




*Zdroj: Půček, Koppitz 2012, s. 81*

---

**33** Například Nenadál (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 příležitostí pro vlastní zlepšování. Široký a kol. (2006) benchmarking definuje jako metodu zlepšování učením se od druhých. Podobnou definici používá též Ochrana a kol. (2011, s. 88), kde benchmarking/benchlearning je porovnávání své organizace s jinými za účelem nalezení dobré praxe; 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. 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.

Data k finančnímu benchmarkingu může poskytnout databáze MONITOR. Benchmarkingu ve veřejné správě se věnuje řada autorů[34]. Metoda nese s sebou také řadu problémů spojených například se:

1. špatně stanovenou metodikou porovnávání nebo nekvalitním sběrem dat, záměrné zkreslování údajů atd.,
2. porovnáváním neporovnatelného nebo snahou "přenést nepřenositelné" – ne vždy jsou specifické místní podmínky vhodné pro porovnání nebo jako inspirace pro jiné.

Příklad projektů benchmarkingu obcí jsou v kapitole 10.

## 5.6 Analýza CBA, CMA, CEA, CUA

V rámci strategické práce je v některých případech nutné hodnotit důležité projekty. Analýza CBA, CMA, CEA a CUA patří k **metodám ekonomické analýzy**, které se někdy též nazývají „inputově – outputové metody" nebo nákladově výstupové metody hodnocení. Cílem těchto metod je zjistit měřitelným způsobem, kdo co získá a s jakými společenskými náklady. Často se používají v rámci hodnocení projektů, ale jsou využitelné i obecněji pro hodnocení vhodnosti jednotlivých variant. **Nejčastěji se používá CBA**. K těmto metodám patří:

1. **analýza minimalizace nákladů** – analýza CMA (Cost-minimization Analysis); podstatou je hledání alternativy projektu, která má nejnižší náklady.
2. **analýza nákladů a přínosů** – analýza CBA (Cost-benefit Analysis); slouží k hodnocení zejména veřejných projektů, obsahuje postup řešení problémů, které jsou s těmito projekty spojené. Analýza CBA porovnává:
   - přínosy (benefity), které vyjadřují jakékoli pozitivní efekty,
   - s náklady (újmami), které jsou zachyceny jako negativní efekty investice.
3. **analýza efektivnosti nákladů** – analýza CEA (Cost-effectiveness Analysis); používá se zejména v těch případech, kdy je ocenění přínosů pomocí analýzy CBA obtížné.
4. **analýza nákladů a užitku** – analýza CUA (Cost-utility Analysis); jde o variantu analýzy nákladů a přínosů, která vznikla ve vazbě na ekonomickou analýzu zdraví.

Vybrané údaje uvádí následující tabulka.

**34** Např. Široký 2006; Ochrana, Šumpíková a kol. 2007; Vrabková 2012; Neshybová 2011; Plaček 2013, 2014

**Tab. 11 Nákladově výstupové metody**

| Metoda | Název | Forma měření výstupu | Předpoklady pro použití | Základní princip | Obory použití |
|---|---|---|---|---|---|
| **CMA** | analýza minimalizace nákladů | neměří se | shodnost výstupů nebo výsledků | poměřování celkových nákladů záměru | činnosti s přesně definovaným předmětem zakázky |
| **CBA** | analýza nákladů a přínosů | peněžní jednotky | možnost peněžního ocenění jednotlivých nákladů a výnosů (přínosů) | přiřazení vah jednotlivým nákladům a výnosům formou jejich peněžního oceněni, zohlednění časového aspektu, zahrnutí všech dotčených skupin do hodnocení | technická, komunální a dopravní infrastruktura, cestovní ruch, rozvojové záměry (např. výstavba průmyslových zón), průmyslové (industriální) záměry |
| **CEA** | analýza efektivnosti nákladů | počet výstupových jednotek z realizované jednotky nákladů | srovnatelnost toku výstupů nebo výsledků (lze definovat ve stejných jednotkách) | výpočet měrných nákladů na jednotku výstupu, resp. podíl výstupu na jednotku nákladů, zohledňuje pouze kvantitativní rozměr | školství (počet žáků, počet odučených hodin), dopravní infrastruktura (počet přepravených osob, t/km v nákladní dopravě) apod. |
| **CUA** | analýza nákladů a užitku | užitek plynoucí z projektu | nutnost zohlednit kvalitu výstupů, možnost přiřadit váhy | výpočet měrných nákladů na jednotku užitečnosti (kombinace kvantitativního a kvalitativního rozměru) | šetření spokojenosti ve vazbě na veřejné projekty |

*Zdroj: autoři dle Ochrana, 2004; Město Valašské Meziříčí*

## 5.7 Analýzy k návratnosti investice

Většina investic ve veřejném sektoru nemá žádnou návratnost, respektive tyto investice mají významné přínosy, které je možné vypočítat například pomocí CBA analýzy (viz předchozí kapitola), ale nevedou k žádným tržbám nebo úsporám. U některých investic je však možné návratnost analyzovat – typickým příkladem může být situace, kdy obec zatepluje školu nebo jinou budovu, modernizuje veřejné osvětlení a podobně. Návratnost je možné počítat z úspor.

Metody návratnosti neboli rentability patří k nejstarším způsobům měření ekonomických efektů, přičemž se zjišťuje návratnost vložených prostředků za celou dobu projektu. Pokud se posuzuje delší období či složitější projekt, lze dobu, po kterou je rentabilita projektu sledována, rozdělit na kratší časové úseky a ty posuzovat každý zvlášť. Ze zjištěných hodnot dílčích rentabilit pak můžeme získat průměrnou rentabilitu za sledované období projektu.

**Návratnost investic** (ROI, Return On Investment) lze vypočítat dle vztahu (Soukupová, 2006):

$$ROI = \frac{Zisk}{I} = \frac{\sum_{t=1}^{n} CF_t}{I} \quad (1)$$

Kde ROI je výnosnost projektu, I je velikost investičních výdajů, Zisk je zisk (respektive ve veřejném sektoru může jít o racionální úsporu), CF je roční Cash Flow, t je časové období od 1 do n, n je životnost projektu. Investiční projekt je možné považovat za přijatelný, pokud je splněno kritérium, že je výsledná rentabilita projektu kladná.

Běžně se v praxi používá spíše výpočet **prosté doby návratnosti investice.** Ta se počítá jako podíl investice a ročních úspor nákladů (případně zisku).

$$T = I / CF \quad (2)$$

kde T je prostá doba návratnosti, CF je roční úspora nákladů nebo navýšení výnosů, I je velikost investičních nákladů.

Prostá doba návratnosti investice je nejjednodušší možnost, ale lépe je pracovat s **diskontovanou dobou návratnosti** investice nebo investici hodnotit **pomocí čisté současné hodnoty** (NPV)[35].

## 5.8 Analýza rizik, prověřování 3E a další možnosti

K finančním analýzám je možné zahrnout také **analýzu rizik a prověřování 3E**. Analýzy rizik se v rámci strategické práce používají nejen při přípravě nebo změně strategického dokumentu, při přípravě a realizaci důležitých projektů, ale také při v rámci předběžné finanční kontroly při každém výdaji, který je nutný realizovat v rámci strategické práce. U každého výdaje je též nutné prověřit kritéria 3E. Problematika analýzy rizik je popsána v kapitole 3, stejně tak problematika prověřování 3E. K řízení rizik a využívání příležitostí je zpracován samostatný nástroj[36]. V kapitole 10 jsou příklady prověření 3E a také příklad postupu v rámci předběžné kontroly.

K finančním analýzám je možné přiřadit další metody, které hodnotí výdaje nebo příjmy, respektive hospodaření dané instituce. Například některé procesní, výkonové nebo personální **audity** se na optimalizaci hospodaření

---

**35** Postup výpočtu pro investice lze najít například na odkazu: https://stavba.tzb-info.cz/2786-vypoctova-pomucka-ekonomicka-efektivnost-investic-ii Respektive kalkulátor pro výpočet na: https://stavba.tzb-info.cz/tabulky-a-vypocty/110-financni-kalkulator-pro-hodnoceni-ekonomicke-efektivnosti-investic

**36** Viz Plánování a řízení času při strategické práci. Dostupné na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

zaměřují. Řada metod se též věnuje faktoru času[37]. Je třeba brát v úvahu, že časová náročnost práce, která má být provedena, má na náklady významný vliv. Časová náročnost je dána rozsahem a kvalitou.

V souvislosti s finančními analýzami projektů bývají často zmiňovány **tzv. kontingentní metody oceňování**, které jsou zpravidla založeny na dotazníkových metodách, kdy dochází ke zjišťování preferencí uživatelů v rámci navrhovaných variant. Mezi tyto metody patří metody WTP (Willingness to Pay – ochota platit) a WTA (Willingness to Accept – ochota akceptovat). Dotazníkovým šetřením se vytváří simulovaný trh, na kterém dochází na základě odpovědí respondentů na otázky týkající se ochoty zaplatit za poskytnutý statek či službu (v případě metody WTP) či ochoty přijmout kompenzaci v případě neposkytnutí statku či služby (v případě metody WTA) ke stanovení hodnoty předmětného statku či služby. Metody jsou využívány zejména v případě projektů s obtížně definovatelnou hodnotou výstupu.

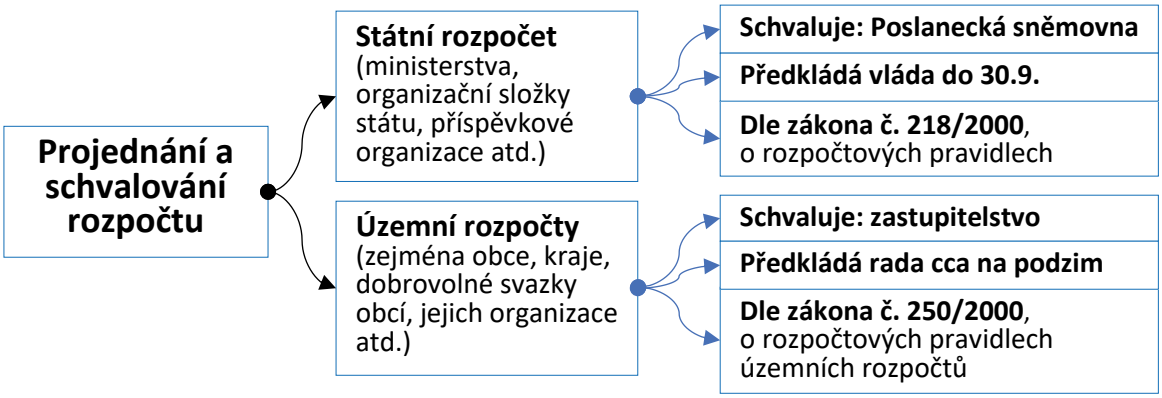
---

**37** Problematice plánování a řízení času se věnuje samostatný materiál dostupný na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

# 6. Strategická práce a druhá fáze rozpočtového procesu: projednání a schvalování

Projednávání a schvalování rozpočtu je druhou fází rozpočtového procesu. Probíhá na podzim daného roku na rok následující. Státní rozpočet je projednáván a schvalován v souladu se zákonem č. 218/2000, územní rozpočty v souladu se zákonem č. 250/2000. Jak ukazuje následující obrázek, státní rozpočet schvaluje Poslanecká sněmovna, územní rozpočty (rozpočty obcí nebo krajů) vždy schvaluje zastupitelstvo.

**Obr. 19 Projednání a schvalování rozpočtu**




*Zdroj: autoři*

Tato fáze **je pro strategickou práci jak příležitostí, tak rizikem**. Příležitostí v tom smyslu, že během projednávání a schvalování se může podařit do rozpočtu zařadit nebo zvýšit položku nebo investici, která je pro strategickou práci významná. Rizikem pak z opačného důvodu – může být důležitá položka vyřazena nebo snížená. Taktéž může být rizikem neschválení rozpočtu do 31. 12. a rozpočtové provizorium od 1. 1. následujícího roku – může to ohrozit (zdržet) zejména nové činnosti a projekty.

### Projednávání a schvalování státního rozpočtu

**Státní rozpočet** je jeden z nejdůležitějších zákonů každého roku. Projednává a schvaluje jej Poslanecká sněmovna. **Vláda předkládá do 30. 9. návrh zákona** o státním rozpočtu na následující rok včetně návrhu střednědobého výhledu (další 2 roky). Státní rozpočet je Poslaneckou sněmovnou projednáván v trojím čtení:

- V prvním čtení jsou schváleny celkové příjmy a výdaje, popřípadě je návrh zákona o státním rozpočtu vrácen k přepracování. Po schválení návrhu zákona o státním rozpočtu v prvním čtení jsou v jednotlivých parlamentních výborech projednávány příslušné kapitoly státního rozpočtu. Toto projednání končí přijetím usnesení k rozpočtovým kapitolám, které přijímá rozpočtový výbor minimálně 24 hodin před druhým čtením.
- Obsahem druhého čtení je podrobná rozprava poslanců o návrhu zákona o státním rozpočtu. Jsou přijímány pozměňovací návrhy poslanců. Ty se ale nemohou již týkat celkové výše schválených příjmů a výdajů z jednání prvního čtení.

- Ve třetím čtení (nejdříve 48 hodin po skončení čtení druhého) jsou prováděny formální úpravy v návrhu zákona o státním rozpočtu. Na závěr třetího čtení se hlasuje o pozměňovacích návrzích a poté se hlasuje o přijetí návrhu zákona o státním rozpočtu prostou většinou přítomných poslanců. Zákon je tím schválen (na rozdíl od jiných zákonů je neprojednává Senát Parlamentu ČR).

Schválený zákon nabývá na účinnosti 1. ledna. Pokud by do té doby nebyl návrh zákona o státním rozpočtu schválen, postupuje se podle **rozpočtového provizoria**. Rozpočtové provizorium nastává tehdy, pokud není Poslaneckou sněmovnou vysloven souhlas se zákonem o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok před prvním dnem rozpočtového roku.

**Projednávání a schvalování územních rozpočtů (obce nebo kraje)**

Schvalování rozpočtu obce nebo kraje je vyhrazeno zastupitelstvu obce. Obvykle jednání zastupitelstva, které rozpočet schvaluje, probíhá v prosinci, případně v druhé polovině listopadu. Návrh rozpočtu obce musí být 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. Pokud není rozpočet obce schválen před 1. lednem rozpočtového období, řídí se hospodaření obce v době do schválení rozpočtu obce **pravidly rozpočtového provizoria**, které stanoví zastupitelstvo. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení. Součástí této fáze je také **rozpis rozpočtu**. Ten se provádí neprodleně po schválení rozpočtu zastupitelstvem obce. Zahrnuje **sdělení závazných ukazatelů** rozpočtu těm subjektům (například jednotlivým útvarům, podřízeným příspěvkovým organizacím), 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.

V kapitole 10 je příklad harmonogramu přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu města ve vazbě na tvorbu akčního plánu, který je odvozen od strategie rozvoje města. Připravovat a schvalovat rozpočet a ve stejných termínech též implementační (akční) plán strategie má tu výhodu, že položky v rozpočtu, které odpovídají strategii, jsou odůvodňovány ve vazbě na strategii.

# 7. Strategická práce a třetí fáze rozpočtového procesu: hospodaření a změny rozpočtu

## 7.1 Co zahrnuje hospodaření, legislativa ve vazbě na hospodaření

Pokud má útvar, který zajišťuje strategickou práci, v rámci rozpočtu instituce svůj rozpočet, vztahují se na hospodaření s tímto rozpočtem stejná pravidla jako na všechny ostatní útvary.

Jak bylo uvedeno v kapitole 6, součástí předchozí fáze, tedy schvalování rozpočtu, je také provedení **rozpisu rozpočtu**. Rozpis zahrnuje kromě stanovení příjmů a výdajů také **stanovení závazných ukazatelů.** Rozpis se provádí dle zvyklostí dané instituce jednotlivým útvarům, podřízeným příspěvkovým organizacím atd., které jsou povinny se závaznými ukazateli řídit, respektive v běžném roce **hospodařit** s přiděleným rozpočtem. To se týká všech útvarů včetně útvaru, který má na starosti strategickou práci, přičemž s veřejnými prostředky je nezbytné nakládat hospodárně, efektivně a účelně (kritéria 3E byla popsána v kapitole 3.2, příklady prověřování 3E jsou v kapitole 10). **Hospodaření ve veřejné správě**[38] souvisí s nakládáním s veřejnými prostředky (včetně majetku) dle schváleného rozpočtu a s prováděním dalších ekonomicko-správních činností (včetně rozpočtování, vedení účetnictví a daňových věcí). Problematika změn rozpočtu je popsána v kapitole 7. 8.

**Problematiku hospodaření vymezují ve veřejné správě zákony, zejména**:

- zákon o rozpočtových pravidlech (pro stát, jeho organizace, státní úřady, státní fondy) a zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zejména pro obce, kraje),
- zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti,
- zákon o obcích, zákon o Hlavním městě Praha – týká se hospodaření obcí a jejich organizací,
- zákon o krajích – týká se hospodaření krajů a jejich organizací,
- zákon o rozpočtovém určení daní,
- zákon o finanční kontrole,
- zákon o veřejných zakázkách,
- další zákony platné obecně, jako je například zákon o účetnictví, daňové zákony a podobně.

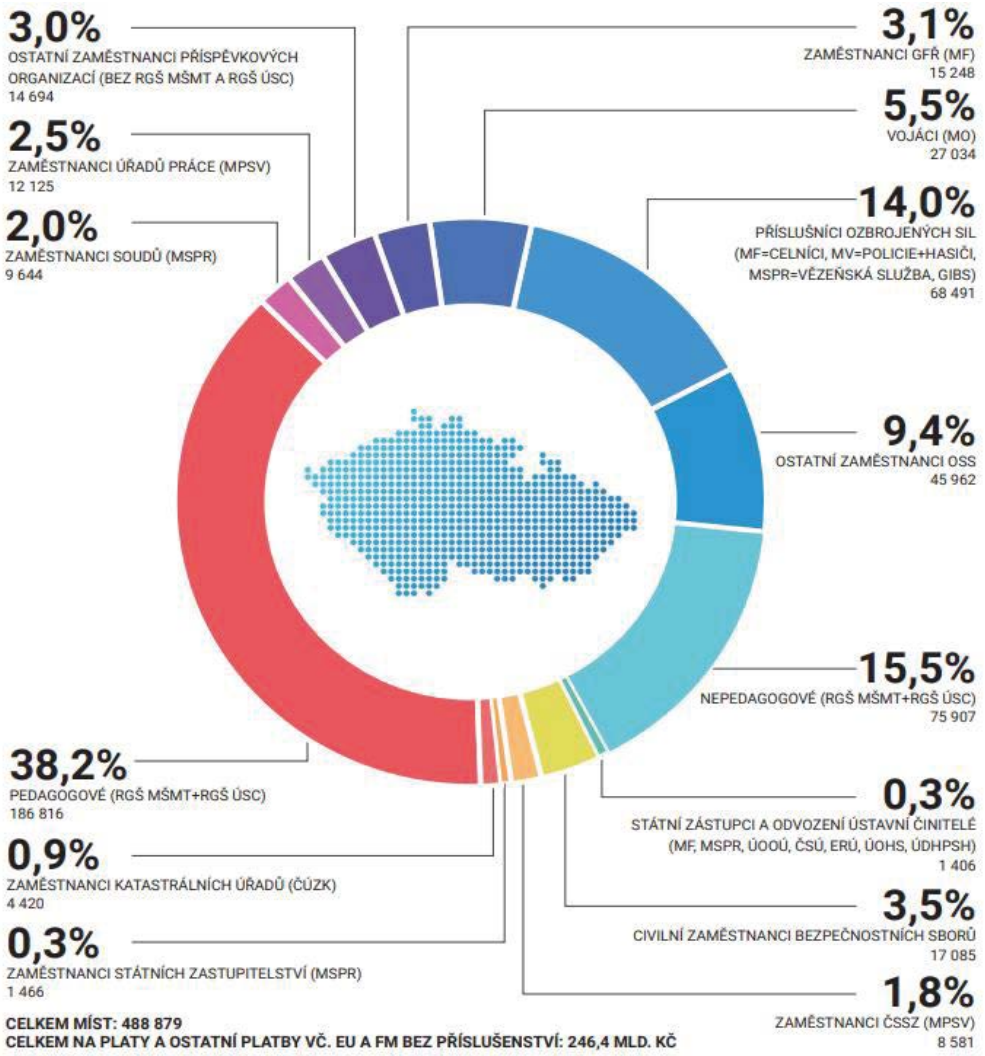
---

**38** Hospodaření ve veřejné správě chápeme obecně jako ekonomicko-správní činnosti (respektive souhrn těchto činností), k nimž řadíme zejména: (1) rozpočtování, finanční analýzy a plánování, (2) účetní, daňové či další podobné správně-ekonomické činnosti (například evidence smluv, personální agenda atd.), (3) správa, opravy, údržba majetku či investování do majetku, (4) ekonomickou přípravu a realizaci veřejných projektů, veřejných zakázek, veřejných služeb nebo statků, (5) také veškeré další nakládaní s veřejnými prostředky, dostupnými zdroji (finančními, lidskými atd.) a majetkem (například v obslužných činnostech jako je IT služby, právní služby, ostraha, úklid atd.). Zjednodušeně lze říci, že hospodaření ve veřejné správě souvisí s nakládáním s veřejnými prostředky (včetně majetku) dle schváleného rozpočtu a s prováděním dalších ekonomicko-správních činností (včetně rozpočtování, vedení účetnictví a daňových věcí).

V rámci hospodaření vznikají ve vazbě na schválený rozpočet také **další finanční plány:**

- Plán sestavení účetní závěrky, tvorby rozpočtu a podobné plány.
- Plán investic, plán oprav.
- Plán veřejných zakázek a veřejného nakupování.
- Plán ve vazbě na financování dluhu (splátky, úhrada úroků).
- Plán čerpání FKSP (fond kulturních a sociálních potřeb).
- Plán inventarizací majetku a podobně.

Velmi významnou položkou ve výdajích veřejného sektoru jsou **výdaje na zaměstnance**. Vývoj počtu zaměstnanců a jejich platů ve veřejném sektoru uvádí studie Bartušek, Bouchal, Janský (2022)[39]. Na následujícím obrázku je uvedena struktura státních zaměstnanců (organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací).




*Zdroj: MFČR (2022)*

**39** Dostupná na odkazu: https://idea.cerge-ei.cz/studies/statni-zamestnanci-a-urednici-kde-pracuji-a-za-kolik-2

## 7.2 Hospodaření: Veřejné služby, veřejné projekty a veřejné zakázky

### Veřejné služby

Veřejné strategie velmi často řeší problematiku veřejných služeb a veřejných projektů. Veřejné zakázky jsou pak nástrojem k realizaci veřejných služeb. Pro uspokojování veřejných potřeb zabezpečuje veřejný sektor veřejné statky a veřejné služby. „**Veřejnými službami**" označujeme takové ekonomické produkty, které jsou určené k uspokojení potřeb veřejnosti, přičemž na rozdíl od veřejných (případně smíšených) statků mají nemateriální charakter, jsou neskladovatelné, poskytované přímo a jednorázově („právě teď") cílové skupině na daném území spravovaném odpovědným objektem veřejné správy. Veřejné služby jsou jedním z podpůrných realizačních nástrojů alokační, redistribuční a stabilizační funkce státu. Z alokačního hlediska jsou veřejné služby poskytovány určité cílové skupině a na určitém území spravovaném odpovídajícím subjektem veřejné správy. Předpisy stanovují podmínky pro poskytování veřejných služeb a orgány veřejné správy jsou tím činitelem, který ze zákona za zabezpečování těchto služeb odpovídá. V této souvislosti můžeme hovořit o centrálně poskytovaných službách (subjektem, resp. garantem nebo zadavatelem jejich poskytování je stát) či o místních veřejných službách, kdy zodpovědnost za poskytování těchto služeb patří do kompetence místní samosprávy. Jak je z tabulky zřejmé, při poskytování veřejné služby rozlišujeme, kdo je poskytovatelem dané veřejné služby. V závislosti na tom rozlišujeme státem a samosprávou poskytované služby. Ve veřejné správě tak stojíme před problémem, který subjekt má poskytovat veřejnou službu a jakou podobu (ve smyslu standardu) má poskytovaná služba mít (Ochrana, Půček, Špaček, 2015).

Příklady poskytování veřejných služeb na úrovni státu a samosprávy ukazuje tabulka.

**Tab. 12 Příklady poskytování služeb na úrovni státní správy a samosprávy**

| Rovina veřejné správy | Příklady poskytované služby |
|---|---|
| **Státní správa (veřejné služby poskytované státní autoritou)** | Bezpečnost občanů |
| | Služby integrovaného záchranného systému |
| | Výkon státní správy |
| | Výstavba, opravy a údržba dálnic a silnic I. třídy |
| | Systém zdravotní péče na území státu (např. fakultní nemocnice) |
| | Systém vysokoškolského vzdělávání na území státu |
| **Veřejné služby poskytované orgánem samosprávy – kraj** | Výkon státní správy přenesený na kraj |
| | Výstavba, opravy a údržba silnic II. a III. třídy |
| | Dopravní obslužnost území kraje |
| | Středoškolské vzdělávání na území kraje |
| | Systém zdravotní péče na území kraje (např. krajské nemocnice) |
| **Veřejné služby poskytované orgánem samosprávy – obec** | Výkon státní správy přenesený na obce |
| | Sběr a odvoz komunálního odpadu |
| | Opravy a údržba místních komunikací |
| | Péče o zeleň |
| | Veřejné osvětlení |
| | Předškolní a základní vzdělávání |
| | Dopravní obslužnost území obce (například MHD) |

*Zdroj: Ochrana, Půček, Špaček 2015*

Pokud se podíváme na poskytování veřejných služeb z hlediska **právní formy poskytovatele**, existuje celá řada možností, kým (v jaké právní formě) může být veřejná služba na konkrétním území poskytována. Stát / obec / kraj může zabezpečovat poskytování veřejných služeb různými cestami, a to zejména:

1. přímo (úřadem, organizační složkou či jiným orgánem),
2. nepřímo pomocí zřízených či založených:
   a. neziskových organizací (nejčastěji příspěvkové organizace) nebo
   b. ziskových organizací (s.r.o., a.s., družstvo),
3. nepřímo nákupem služeb (veřejná zakázka) či podobnou formou.

Různá právní forma je důležitá – dává možnost provést optimalizaci veřejné služby na základě konkrétních

místních podmínek. Není tedy možné říci, že jedna právní forma (např. příspěvková organizace) vyhovuje vždy a všude. Například jedna obec má na provádění komunálních služeb (sekání trávy, čištění města, odklízení sněhu, svoz odpadků atd.) zřízenou příspěvkovou organizaci, jiná má na to společnost s ručeným omezeným ve vlastnictví obce a třetí to zadává jako jednotlivé veřejné zakázky. Každý přístup má své výhody a nevýhody.

## Veřejné projekty

Ke strategické práci obvykle též patří příprava a realizace konkrétních projektů. **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. **Veřejným projektem** rozumíme zamýšlenou (plánovanou) systémovou aktivitu, jejímž cílem je následně úmysl veřejného projektu prakticky realizovat do podoby zejména veřejné investice. Veřejný projekt má následující charakteristické rysy, jak ukazuje tabulka.

**Tab. 13 Charakteristické znaky veřejného projektu**

| Rys | Obsah rysu |
|---|---|
| Iniciační rys pro zahájení prací na veřejném projektu | Veřejná potřeba, veřejná poptávka, veřejný zájem |
| Ex ante účelová aktivita | Budoucí uspokojení veřejné potřeby |
| Systémové pojetí | Projekt jako plán systémově propojených činností |
| Cíle | Očekávaný výsledek realizovaného projektu |
| Ukazatele hodnocení projektových cílů | Indikátory |
| Zdroje a omezení | Disponibilní lidské, věcné a finanční zdroje a jiná (např. legislativní) vnější omezení |
| Časové termíny | Plán na sebe navazujících činností s termínem plánovaného ukončení |
| Organizace | Způsob organizačního řízení projektu |
| Monitoring | Kontrola plnění prací při realizaci projektu |

*Zdroj: Ochrana, Půček, Špaček (2015)*

Značná část veřejných projektů se týká veřejných investic (například stát buduje dálnice či obchvaty měst, kraj staví nový pavilon nemocnice, město staví sportoviště atd.). Iniciačním motivem pro zahájení prací na veřejném projektu je veřejná potřeba řešit nějaký aktuální problém. Může jím být například přetrvávající dopravní kolaps ve městě. Vzniká tak poptávka veřejnosti po uspokojení této veřejné potřeby. Subjekty veřejné správy se daným problémem zabývají a s ohledem na kritérium veřejného zájmu rozhodují, zda daný problém řešit nebo neřešit a jako formou – například jako projekt (Ochrana, Půček, Špaček, 2015).

**Projektové řízení** (se na rozdíl od procesního řízení) věnuje jednorázovým nebo jedinečným činnostem. Projektové řízení zahrnuje (a) plánování; (b) organizování; (c) vedení a (d) kontrolu projektu – tedy soubor aktivit, které je nutné provést tak, aby byly naplněny kritéria úspěšného projektu (cíle, termíny, rozpočet). Znát základy projektového řízení patří v dnešní době k nezbytným znalostem volených zástupců i zaměstnanců státu i samospráv. 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 software 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"). Pro řízení projektů je možné používat **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.

## Veřejné zakázky

Pro strategickou práci je důležité orientovat se v problematice zadávání veřejných zakázek. Mimo jiné pro to, že v rámci strategické práce je v některých případech nezbytné realizovat vybranou činnost, aktivitu, opatření nebo projekt pomocí veřejné zakázky. Neúspěch při soutěži (zpoždění, překročení předpokládané ceny, opakování soutěže a podobně) může strategickou práci významně ovlivnit. **Veřejnou zakázkou** se rozumí zakázka realizovaná na základě písemné smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Zadavatel jako subjekt disponující veřejnými prostředky je povinen při zadávání zakázek naplňovat pravidla hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků. První fází veřejné zakázky je zodpovězení otázky, zda daný problém řešit formou veřejného zadávání. Subjekt veřejné správy má možnost mezi vlastní produkcí (insourcingem), nebo se rozhodnout, že daný problém bude outsorcován. Může přitom volit formu veřejné zakázky, kdy pomocí veřejné soutěže pořizuje potřebnou dodávku, stavbu nebo službu. Rozhodne-li se subjekt veřejné správy, že bude daný problém řešit formou veřejného zadávání, postupuje podle zákona o zadávání veřejných zakázek (Ochrana, Půček, Špaček, 2015).

Fáze veřejné zakázky též můžeme shrnout tak, jak ukazuje následující tabulka.

**Tab. 14 Fáze veřejné zakázky**

| Číslo fáze | Obsah fáze |
|---|---|
| **1** | Rozvaha o zadání veřejné zakázky (včetně zajištění finančních prostředků) |
| **2** | Příprava dokumentace a zadávání veřejné zakázky |
| **3** | Hodnocení nabídek |
| **4** | Výběr nejvhodnější nabídky |
| **5** | Exploatace (využití) vybrané nabídky |
| **6** | Monitorování stanovených cílů |

*Zdroj: Ochrana, Půček, Špaček 2015*

Zákon stanovuje pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání. Veřejné zakázky se podle předmětu dělí na veřejné zakázky na dodávky, veřejné zakázky na služby a veřejné zakázky na stavební práce. Veřejné zakázky se podle výše předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. Veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne (1) na dodávky nebo služby 2 mil. Kč bez DPH nebo (2) na stavební práce 6 mil. Kč bez DPH. Zadavatel je povinen při zadávání všech veřejných zakázek malého rozsahu dodržet zásady uvedené v § 6 zákona, tj. dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

U veřejných zakázek malého rozsahu nejsou stanoveny v zákoně podrobná pravidla, nicméně platí obecné zásady uvedené v zákoně o zadávání veřejných zakázek. Pravidla si obvykle stanovuje každý veřejný zadavatel (například ministerstvo pro sebe a řízené organizační složky a státní příspěvkové organizace, podobně kraj či obec pro sebe a zřizované příspěvkové organizace). Zásadní je výše ceny, od které je třeba soutěžit zakázky malého rozsahu otevřeně – obce je mají často ve výši 500 tis. Kč, některé mají hranici o dost nižší.

## 7.3 Hospodaření s majetkem, investice

Z hlediska strategické práce je potřebné porozumět, co všechno zahrnuje hospodaření s majetkem – kterákoli z níže uvedených položek může být předmětem strategické práce, například součástí cíle nebo opatření v implementačním plánu veřejné strategie. **Hospodaření s majetkem** obvykle zahrnuje:

- Správu a evidenci majetku včetně účetní evidence a inventarizace.
- Ostrahu a ochranu majetku (například požární ochrana, provádění revizí atd.).
- Optimalizaci využívaní majetku.
- Systém pravidelné údržby majetku.
- Opravy majetku (na rozdíl od běžné údržby jde o jednorázovou činnost).

- Investice do majetku (ty jsou předmětem strategické práce nejčastější).
- Pronájem majetku, případně sdílení majetku.
- Identifikaci nepotřebného majetku a jeho prodej.
- Ostatní nakládání či jiné činnosti s majetkem.

Samosprávy (ale i stát) 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.). Některé instituce nedisponují 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 nebo případně stát 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[40].

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. **Nakládání s majetkem** by mělo být

1. v první řadě účelné – tedy, zda je jeho držení a způsob využívání pro naplňování poslání a cílů v současnosti i v budoucnosti potřebné,
2. efektivní (například zda proběhla optimalizace),
3. hospodárné (zda např. správu či údržbu nelze dělat při zajištění všech parametrů levněji).

Z hlediska vztahu k majetku může být problémem skutečnost, že část lidí majetkem pohrdá, a to je špatně – rozhodně platí, že bychom neměli pohrdat majetkem. Část lidí v něm zase vidí smysl či cíl života, a to je také špatně. Pro každého člověka, stejně tak pro každou instituci či obec je důležité najít správný vztah k majetku. Pro každou obec či kraj (šířeji také pro každou instituci, stát nebo i pro každého člověka) je majetek něco jako štít – dává obci možnost odrážet stejné stejným, tedy chránit zájmy občanů. Rozhodující je, jak s ním zacházíme. Pokud jej vlastníme, měli bychom se při jeho správě řídit (a) principem dávání a braní (účetní „má dáti – dal", tedy vyvažovat, co do majetku investujeme či vkládáme a co nám přináší) a současně (b) smyslem pro krásu (kultivovat a řádně pečovat o majetek[41]).

---

**40** 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.

**41** Udržované, čisté (krásné) prostředí je důležité nejen z estetického hlediska a proto, že se v takovém prostředí lidé cítí lépe, ale také dle teorie „rozbitých oken" (Broken windows theory) může nepěkné, zanedbané okolí, nepořádek atd. vést k dalšímu protispolečenskému jednání, k ničení majetku, ke kriminalitě (Pospěch, 2013).

### Pronájem majetku

U pronájmů je nezbytné vždy ověřovat cenu obvyklou (ideální je znalecký posudek, ale ověření lze doložit stanoviskem realitní kanceláře nebo lze provést také pomocí provedeného šetření). Dle zákona o finanční kontrole je nezbytné u každého pronájmu vyhodnotit rizika a prověřit kritéria nakládání s veřejnými prostředky 3E (hospodárnost, efektivnost, účelnost). V kapitole 10 je zpracována krátká případová studie hodnocení 3E při pronájmu majetku městem. Při pronájmu státního majetku je třeba postupovat podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR. Pronájem majetku obcí se řídí zákonem o obcích, obdobně u krajů zákonem o krajích. Zde je nutné brát v úvahu, že o pronájmu majetku musí rozhodnout rada.

### Investice

Výdaje na investice (kapitálové výdaje) jsou důležitou součástí rozpočtu jak státu, tak územních rozpočtů. Rozsah prostředků určených na investice vyjadřuje přístup státu nebo samosprávy k fiskální (rozpočtové) politice. V praxi se často objevuje nesoulad investičních plánů (podklad pro tvorbu rozpočtu) a implementačních (akčních) plánů strategie. Pro financování investičních projektů ze státního rozpočtu se používá programové financování[42].

U samospráv lze vyjádřit prostor v rozpočtu na investice pomocí indexu provozních úspor. Ten by měl být minimálně 10 %[43]. Dodržování nejméně 10 % je považováno u samospráv za jednu ze zásad zdravého finančního řízení (zásady jsou popsány v kapitole 9).

Při investování se můžeme orientovat podle **klasifikace investic a potenciálu pro identifikace úspor** – viz následující tabulka. Je-li to možné, měly by se upřednostňovat návratné investice.

---

**42** **Programové financování** je nástrojem pro činnosti nezbytné při přípravě a řízení investic, které jsou spolufinancovány nebo plně hrazeny z finančních prostředků státního rozpočtu. Potřebné informace lze najít na: https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/informacni-systemy/programove-financovani

**43** 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 %. Dodržování nejméně 10 % je považováno u samospráv za jednu ze zásad zdravého finančního řízení.

**Tab. 15 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 lze 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. |

*Zdroj: 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 (provozního) rozpočtu** po uvedení majetku do užívání (často totiž investice jsou nenávratné a navyšují provozní výdaje[44]).

Právě neznalost budoucích (navýšených) provozních výdajů 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 pro příspěvkovou organizaci. 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), a to v Kč a v procentech plánovaného rozpočtu.

**44** Stát, státní instituce, samosprávy by se měly z hlediska investic (šířeji také z hlediska všech výdajů) řídit „zdravým selským rozumem", respektive umírněně. Nejprve bychom měli dobře analyzovat, zda to, co máme k dispozici, je či není z hlediska společenské potřeby dostatečné. Zároveň bychom měli veškerý majetek účelně a efektivně využít a teprve pokud je zřejmé, že to z hlediska potřeb společnosti nestačí, vynakládat prostředky na nové investice či aktivity.

**Tab. 16 Dopady do běžného rozpočtu po realizaci investice příspěvkové organizace**

| Náklady a výnosy (vybrané účty) | Dopady do rozpočtu po ukončení projektu: navýšení / snížení | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2023 | | 2024 | | 2025 | |
| | Kč | % změny | Kč | % změny | Kč | % změny |
| **Náklady** | | | | | | |
| č. účtu 501 (spotřeba materiálu) | | | | | | |
| č. účtu 502 (spotřeba energie) | | | | | | |
| č. účtu 504 (prodané zboží) | | | | | | |
| č. účtu 511 (opravy a udržování) | | | | | | |
| č. účtu 512 (cestovné) | | | | | | |
| č. účtu 518 (ostatní služby) | | | | | | |
| č. účtu 521 (mzdové náklady) | | | | | | |
| č. účtu 524 až 528 (pojištění) | | | | | | |
| celkem náklady | | | | | | |
| **Výnosy** | | | | | | |
| č. účtu 602 (výnosy z prodeje služeb) | | | | | | |
| č. účtu 604 (výnosy z prodaného zboží) | | | | | | |
| Doplnit další čísla účtů dle potřeby | | | | | | |
| cekem výnosy | | | | | | |
| **Rozdíl náklady - výnosy** | | | | | | |

*Zdroj: autoři*

### Transparentnost při rozhodování orgánů – na příkladu obce

V rámci strategické práce je nezbytné zajistit dostatečný rozsah **transparentnosti**. V samosprávách jde zejména o rozhodování orgánů (tedy rady a zastupitelstva). 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) nemají 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 uchylovat k tajnému hlasování (rozhodně ne v majetkových otázkách nebo otázkách rozpočtu). To transparentnosti škodí.
- Zásadní je též rozhodování ve věci veřejných zakázek, zejména jde o zakázky malého rozsahu. Zakázky malého rozsahu upravuje vnitřní předpis – je vhodné tento předpis zveřejnit. Zejména je zásadní, jaká je hranice pro soutěžení otevřeně (tedy, že nejsou oslovováni předem vybraní dodavatelé, ale může se přihlásit každý, kdo splňuje podmínky) – obce tuto hranici mají často kolem 500 tis. Kč. Transparentnost též zvyšuje využívání elektronického systému pro zadávání zakázek také pro zakázky malého rozsahu.

## 7.4 Hospodaření: Problematika úspor a plýtvání

V dnešní době bude řada strategií obcí a krajů zaměřena také na dosahování úspor. 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[45]. **Plýtváním ve veřejné správě** 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. Pokud odhalujeme plýtvání a hledáme způsoby, jak je eliminovat, pak pro účinnost této eliminace používáme pojem „úspory ve veřejném sektoru". **„Úspory ve veřejné správě"** 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 vedou k vyšší hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při plnění stanoveného cíle.

V rámci tohoto textu považujeme za **efektivní řízení úspor** takové řízení, kdy jsou dosahovány stanovené cíle (přičemž 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).

**45** Relativně snadno lze poznat, 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), zda jej pravidelně prověřuje a je plně funkční. Obvykle uslyšíte, že tomu tak je. Většina těchto systémů v ČR (dle praktických zkušeností autora z let 2001, kdy zákon vešel v platnost, až po současnost) však umí pracovat s hospodárností a částečně s efektivností, ne však s účelností. Účelnost je vázána na stanovení cílů – s tím však má většina samospráv velký problém. Pokud už cíle jsou (například ve strategickém dokumentu), 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.

**Efektivní řízení úspor je zaměřeno**:

1. Na dosahování racionálních úspor, tedy na (a) účelné („chytré“) 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 v rámci posuzovaného systému jinde.
2. Na vytváření kompetencí a kultury organizace, která je „štíhlá“. To umožňuje odstraňovat všechny druhy plýtvání a dosahovat efektivní úspory. S obdobným přístupem se setkáváme i u Baťova systému řízení. Je zřejmě dobře srozumitelné, že opakem efektivního řízení úspor je „neefektivní“ řízení úspor.

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 „štíhlou“ organizaci a kultura organizace není na úspory zaměřena.

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 **racionální úspora** vznikat třemi základními způsoby – nalezením úspor cestou vyšší hospodárnosti, formou vyšší efektivnosti a vyšší účelnosti (účinnosti) použitých zdrojů. 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):

$C_P > C_R$, kde (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:

$U = C_P - C_R > 0$, kde (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

$U_r = C_P - C_R > 0$, za podmínky, že (3)

$U_r - CV > 0$, kde (4)

$U_r$ dosažená úspora; $C_V$ vyvolané náklady

Pro racionální úsporu tedy platí, že je rozdílem původně plánovaných nákladů, reálně vynaložené nákladů a vyvolaných nákladů. Platí pro ni:

$$\mathbf{U_r = C_P - C_R - C_v} \quad (5)$$

Pokud by Ur bylo menší než 0, nešlo by o racionální úsporu. Racionální úspora Ur 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 oblasti či v jiné aktivitě takové dodatečné vyvolané náklady $C_V$, přičemž platí:

$U_n = (C_P - C_R) - C_V < 0$, kde (6)

$U_n$ 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 Un 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".

## 7.5 Hospodaření: Problematika kritérií optimalizace kvalita – výkonnost – náklady

Součástí strategické práce v konkrétní situaci může též být hodnocení nebo optimalizace veřejných služeb, činností a podobně. Jde o **hodnocení procesů**, tedy opakovaných činností (pro optimalizaci projektů se používají jiné postupy, než pro optimalizaci procesů[46]). Při hodnocení (nebo optimalizaci) každé veřejné služby nebo šířeji jakékoli činnosti ve veřejném sektoru, je nezbytné stanovit vhodná kritéria pro její hodnocení. Mají se týkat nejméně následujících tří oblastí:

1. dosahované **kvality (nebo dodržení stanoveného standardu)** – je potřeba vymezit znaky kvality, mimo jiné může zahrnovat dostupnost poskytované služby (geografická, časová) včetně časového parametru (rychlost, včasnost),
2. poskytovaných **výkonů** veřejné služby (může jít například o rozsah poskytování služby),
3. **nákladů** (výdajů) vynaložených na tuto službu (pokud má služba též výnosy, pak bychom mluvili o optimalizaci rozpočtu). Třetí kritérium se týká tohoto textu.

---

**46** Vice viz připravované materiály k procesnímu řízení a k projektovému řízení, které budou k dispozici na „Portálu strategické práce v ČR".

Vztah kvality, výkonů a nákladů ukazuje následující tabulka.

**Tab. 17 Vztah kvalita – výkony – náklady veřejné služby (příklady scénářů)**

| Scénář hodnocené veřejné služby: | Sledovaná kritéria hodnocení veřejné služby | | | Vysvětlivky: |
|---|---|---|---|---|
| | kvalita | výkony | náklady | |
| **Ideální vývoj (scénář)** | ↑ | ↑ | ↓ | ↑ růst,<br>↓ pokles,<br>0 stagnace,<br>↑↑ výrazný růst |
| **Pozitivní vývoj**: příklad 1 nebo | ↑ | ↑ | 0 | |
| příklad 2 nebo | 0 | 0 | ↑ | |
| příklad 3 | ↑↑ | 0 | ↑ | |
| atd. | mnoho dalších kombinací | | | |
| **Negativní vývoj:** příklad 1 nebo | ↓ | 0 | 0 | |
| příklad 2 nebo | 0 | ↓ | 0 | |
| atd. | mnoho dalších kombinací | | | |
| **Krizová situace** | ↓ | ↓ | ↑ | |

*Zdroj: upraveno dle Ochrana, Půček 2011*

V tabulce jsou na jednotlivých řádcích uvedeny scénáře vývoje hodnocené veřejné služby nebo jiné činnosti. Předpokladem hodnocení je skutečnost, že pro kritéria kvality, výkonů a nákladů jsou stanoveny vhodné ukazatele. V prvním řádku je ideální vývoj, kdy se všechny tři hodnocená kritéria zlepšují – roste kvalita služby, současně se zvyšují poskytované výkony této služby a současně se snižují náklady na služby. Tento scénář je v praxi prakticky nedosažitelný. Následují další tři pozitivní scénáře, například u příkladu 1 dochází ke zlepšení kvality a poskytovaných výkonů při stejných nákladech. Pak jsou dva příklady negativních scénářů. Příklad 1 popisuje situaci, kdy klesá kvalita při stejných výkonech a stejných nákladech. Příklad 2 pak situaci, kdy kvalita a náklady jsou stejné, zhoršují se poskytované výkony. Poslední řádek se věnuje „krizovému" scénáři, kdy se zhoršují všechny tři kritéria. **Problémy z praxe při provádění hodnocení / optimalizace:**

- Při optimalizaci je třeba předem stanovit, co je pro nás kritériem pro úspěšnou optimalizaci. Nejčastěji činnosti optimalizujeme na náklady. Při tom je však třeba zajistit, aby se ostatní parametry nezhoršovaly.
- Je patrně srozumitelné, že tato tři kritéria (kvalita, výkony, náklady) spolu souvisejí – například pokud chceme zvýšit standard (tedy kvalitu), může, ale nemusí to znamenat snížení výkonů nebo zvýšení nákladů.
- Ideální stav nastane, když se všechna tři kritéria zlepšují. Nicméně obvyklou snahou při změně veřejné služby nebo modernizaci části veřejné správy je zlepšit alespoň jedno z kritérií. Negativní vývoj je, když se zhoršuje jedno nebo více kritérií.

» Ve veřejném sektoru je ale v některých institucích problémem to, že se měří pouze náklady. Ukazatele pro výkony a pro kvalitu nejsou stanoveny nebo jsou stanoveny nedostatečně. Když kvalitu činnosti a poskytované výkony neměříme, nevíme, zda se tyto parametry zlepšují nebo zhoršují.

Výše tři uvedená kritéria optimalizace mohou být doplněna dle konkrétní situace dalšími kritérii. Například čtvrtým kritériem je spokojenost zákazníků využívajících tuto službu[47] a pátým kritériem může být vliv na okolí (prostředí). Následující tabulka zobrazuje možné scénáře vzniklé situace. Naprosto ideální situace nastává, když se všechna kritéria zlepšují.

**Tab. 18 Vztah kvalita – výkony – náklady veřejné služby – spokojenost – vliv na prostředí**

| Příklady vztahu | kvalita | výkony | náklady | spokojenost | vliv na prostředí |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ideální situace** | ↑ | ↑ | ↓ | ↑ | + |
| Kladný vývoj 1 | ↑ | ↑ | 0 | 0 | 0 |
| Kladný vývoj 2 | 0 | 0 | ↓ | 0 | + |
| Kladný vývoj 3 | ↑↑ | 0 | ↑ | 0 | 0 |
| atd. | mnoho dalších kombinací | | | | |
| **Negativní vývoj** | ↓ | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nebo například | 0 | ↓ | 0 | 0 | - |
| atd. | mnoho dalších kombinací | | | | |
| **Krize** | ↓ | ↓ | ↑ | ↓ | - |
| Poznámka: ↑ hodnota roste, ↑↑ hodnota výrazně roste, 0 neroste ani neklesá, ↓ hodnota klesá, + kladný dopad, – záporný dopad, 0 neutrální dopad | | | | | |

*Zdroj: autoři*

### Příklad postupu optimalizace

Pokud v rámci strategické práce provádíme hodnocení nebo optimalizaci veřejných služeb nebo činností, je důležité zvolit vhodný postup provádění. Postup může být rozdělen do těchto kroků:

---

**47** Více lze najít v publikaci „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů", odkaz: https://www.researchgate.net/publication/40356457_Mereni_spokojenosti_v_organizacich_verejne_spravy_soubor_prikladu

**1) Rozhodnutí zahájení optimalizace a schválení postupu**

a) Provedeme sami (vlastními silami) / s pomocí externí firmy / externí firmou

b) Volba optimalizačního kritéria / více kritérií:

- náklady,
- výkony,
- kvalita,
- něco jiného: spokojenost, dopad na životní prostředí, shoda se zákonem…

c) Volba odpovídající metodiky pro optimalizaci

- analýza trendu stanovených ukazatelů,
- komparace s podobnými činnostmi, benchmarking,
- procesní / personální audit, audit výkonu, audit plýtvání, reengineering, BSC…
- nástroje „Štíhlé administrativy“,
- nástroje řízení kvality (např. cyklus zlepšování PDCA),
- další analýzy (např. SWOT, klíčových otázek, Ishikawův diagram…).

**2) Popis optimalizovaných činností (procesů).** Zásadní je vymezit, co se bude měřit (ukazatele). Ale je třeba také popsat cíl procesu (činnosti), vstupy, zdroje, sekvence kroků, výstupy… Lze využít kromě textu například:

- procesní model optimalizované činnosti,
- funkční mapy (obrázek), procesní mapy (tabulka),
- vývojové diagramy,
- myšlenkové mapy…

**3) Měření** (hodnocení) stanovených ukazatelů, zahrnuje též zjištění trendu, provedení komparace a podobně dle potřeby.

**4) Hledání slabých míst, příležitostí či potenciálu pro zlepšení…**

**5) Správné rozhodnutí** o provedení optimalizace (zahrnuje mimo jiné schválení konkrétních opatření).

**6) Implementace** (provedení) optimalizace dle navržených opatření, **ověření, zda činnost** funguje lépe.

## 7.6 Hospodaření: Optimalizace pomocí auditu ztrát (Štíhlá administrativa)

Klasický postup při optimalizaci byl popsán v rámci předchozí podkapitoly. V rámci strategické práce však může být v některých případech účelné mít k dispozici alternativní postup. Optimalizaci nebo úsporu nákladů veřejné služby, činnosti, projektu a podobně je možné provést také pomocí metody „**Štíhlá administrativa**" (metoda Lean). To může být potřebné řešit též v rámci strategické práce. Metoda Štíhlá administrativa usiluje o odstranění plýtvání v řetězci mezi zákazníkem veřejné služby a jejím poskytovatelem. Vychází se z toho, že vyšší produktivita nemusí znamenat větší intenzitu a úsilí, ale je založena na lepší organizaci práce. Zaměřuje se na systematické hledání a odstraňování všech příčin plýtvání a maximální zeštíhlení procesů (audit plýtvání neboli ztrát). Štíhlost v tomto pojetí znamená vydat menší úsilí, odstranit zbytečnou práci, šetřit časem a zdroji ve všech prováděných činnostech. To má vést k menšímu počtu chyb, k potřebě méně lidí, investic, prostor, méně peněz vázaných v zásobách nebo materiálu atd. Výchozím předpokladem pro změnu neefektivního stavu je odhalení zdrojů plýtvání. K tomu je potřebné provést audit plýtvání a vymezit oblasti, v nichž dochází ke ztrátám. U každého procesu (činnosti, 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) 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.). Odstraňování plýtvání se zaměřuje (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. Následující tabulka uvádí 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 (Ochrana, Půček 2012).

**Tab. 19 Sedm druhů plýtvání (ztrát) dle metody „Štíhlá veřejná správa"**

| 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. | **Neúčelnost** – není jasné, jakou hodnotu občan, zákazník či společnost potřebují. Činnosti nevycházejí z poslání či legislativních úkolů. |
| **2** | Nadprodukce (Over-production) | Vyrábí (dělá) se více, než je potřeba. | **Zbytečná administrativní zátěž** – postupuje se podle předpisů a legislativy, která je nadbytečná nebo neužitečná. Pracuje se na nesmyslných úkolech, nepotřebných činnostech. |
| **3** | Čekání (Waiting) | Způsobeno nedostatky, špatnými postupy, prostoji. | **Čekání, Nevytíženost** – nevytíženost zaměstnanců, prostoje špatnou organizací práce a špatným řízením. |

| Č. | Druh plýtvání | Příklad popisu v ziskovém sektoru | Příklad popisu ve veřejné správě |
|---|---|---|---|
| **4** | Zásoby (Inventory) | Produkty, materiál nebo informace čekající na zpracování. | **Nadbytečný materiál, vybavení, majetek, prostor a informace** – vše, co je nepotřebné či předimenzované, špatné investice či nákupy. |
| **5** | Chyby (Defects) | Stejnou činnost je nutné provést znovu. | **Chyby** – 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. | **Nadbytečné přesuny** – nadbytečný přesun, lidí, informací z místa na místo, z budovy do budovy. |
| **7** | Pohyb (Motion) | Zbytečné pohyby, špatná ergonomie pracoviště. | **Zbytečné pohyby, nepořádek** – zbytečné pohyby, špatná ergonomie či neuklizenost pracoviště. |
| Jako osmý druh plýtvání se uvádí plýtvání kreativitou lidí, příležitostmi a místními podmínkami. | | | |

*Zdroj: Ochrana, Půček 2012*

Podklady pro audit ztrát jsou jedním z příkladů v kapitole 10.

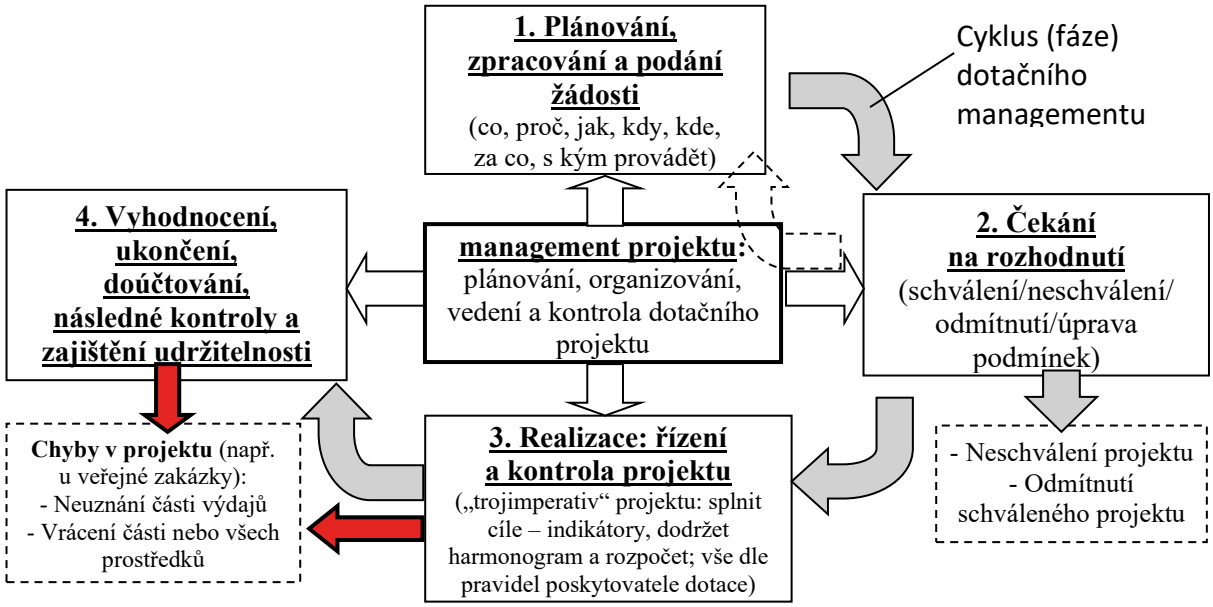
## 7.7 Hospodaření: Dotační management a jeho fáze

Součástí strategické práce je velmi často také zvládání projektů financování z fondů EU, případně státu nebo jiného donátora. Těmto projektům se obvykle říká „dotační projekty" a řízení projektů financovaných z fondů EU nebo státu se říká „dotační management". **Dotační management** je plánování, organizování, vedení a kontrola dotačního projektu – tedy souboru aktivit, které je nutné provést tak, aby byla naplněna kritéria úspěšného projektu (cíle, termíny, rozpočet). Je možné také uvést, že v těchto projektech žadatelé mezi sebou soutěží o spolufinancování projektu ze strany EU, státu či jiného donátora. 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, stát nebo jiný donátor si tak u jednotlivých realizátorů projektů „nakupuje"[48] změny (výstupy, výsledky, dopady) v oblasti kvality života, životního prostředí, hospodářství a společnosti (např. potřebná infrastruktura, zlepšení životního prostředí, nové služby, inovace, vytvořená pracovní místa a podobně).

Jednotlivé **fáze dotačního managementu** z hlediska žadatele jsou na následujícím obrázku.

**48** V řadě případů velmi účinně, ale někdy také neefektivně – projekty se v některých případech dělají jen „pro projekty", tedy nejsou v území požadovány a realizují se jen proto, že jsou na ně peníze.

**Obr. 21 Jednotlivé fáze dotačního projektu včetně důsledků chyb v projektu**




*Zdroj: autoři dle Půček, Ochrana 2009*

První fáze se týká plánování projektu, zpracování projektové žádosti a podání projektu. Žadatel tak obvykle reaguje na danou výzvu k podávání projektů. Ve druhé fázi čeká žadatel na rozhodnutí, zda projekt byl či nebyl schválen. Má samozřejmě také možnost odmítnout schválený projekt. Třetí fáze je fází realizační – realizujeme v projektu schválené aktivity v daných termínech a daném rozpočtu tak, aby byly dosaženy cíle a indikátory projektu[49]. Přitom musíme dodržovat podmínky schválené dotace včetně problematiky veřejných zakázek. Třetí fáze končí dokončením projektu. Čtvrtá fáze začíná po ukončení projektu – jde o následné kontroly a zajištění udržitelnosti. Každá z uvedených fází projektu je důležitá a nese svá rizika a vyžaduje efektivní řízení. Významné **chyby v projektu** (které se nepodaří včas napravit) obvykle vedou k neuznání části výdajů (v době realizace projektu) nebo k vrácení části nebo všech prostředků (při následných kontrolách). Výhodnost projektu se musí posuzovat nejen ve vztahu k výši dotace a spoluúčasti žadatele, ale je třeba vyhodnotit **výši „nezpůsobilých“ (neuznatelných) výdajů** projektu během jeho realizace (ne každý výdaj projektu je uznatelný, ale 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 u dopadů do provozního rozpočtu o zvýšení odpisů, zvýšení výdajů na energie, zajištění oprav či údržby, různé druhy revizí, platy zaměstnanců atd.

---

**49** Třetí fáze je realizační, tedy řízení a kontrola postupu projektu. V rámci této fáze je třeba: (1) hlídat termíny (dodržet harmonogram), (2) sledovat náklady (dodržet rozpočet, obvykle zabezpečit oddělené účtování o projektu). (3) To všechno by bylo úplně k ničemu, pokud by projekt nesplnil stanovené cíle. Projekt je tedy úspěšný, 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. Nereálný harmonogram nebo jeho špatné načasování může vést k neplnění termínů nebo monitorovacích parametrů nebo k prodražení projektu (případně až k vrácení dotace). Abychom se těmto problémům vyhnuli, musíme projekt řídit a nastavit si kontrolní mechanismy. Pokud je při projektovém řízení cokoli ohroženo, je třeba okamžitě přijímat opatření.

## 7.8 Změny rozpočtu

V rámci strategické práce se mohou vyskytnout důvody, kdy je nezbytné požádat o změnu rozpočtu. Například z důvodu, že došlo ke změně legislativy, organizační struktury, změně strategie nebo se mohla změnit významně situace nebo podmínky. Provádění změn rozpočtu je jak u státu, tak u samospráv běžné. Podmínky a postup určují rozpočtová pravidla a u konkrétní instituce též vnitřní předpisy a zvyklosti. Změna rozpočtu je v souladu se zákonem nazývána „rozpočtovým opatřením". Každé rozpočtové opatření je nezbytné řádně odůvodnit, provést potřebné analýz. Dle zákona o rozpočtových pravidlech jsou změny rozpočtu možné jen na základě jedné ze tří možností:

- Organizační změny – například dojde ke změně organizační struktury úřadu a je adekvátně k tomu nutné upravit rozpočet. Teoreticky se to může týkat též strategické práce – například útvar či osoby zajišťující strategickou práci jsou přesunuty do jiného útvaru včetně rozpočtu na přípravu / realizaci strategie a projekty.

- Metodické změny – souvisí se změnami právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů.

- Věcné změny (jde o změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů). Věcné změny mohou být nejčastějším důvodem, proč je třeba z hlediska strategické práce měnit rozpočet. Například může dojít k tomu, že na konkrétní projekt nebo opatření jsou zajišťovány veřejnou zakázkou a cena veřejné zakázky přesáhne rozpočtované prostředky například z důvodu růstu cen.

Rozpočtové opatření u samospráv schvaluje zastupitelstvo, respektive je oprávněna je provádět rada v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce.

# 8. Strategická práce a čtvrtá fáze rozpočtového procesu: zpracování a schválení závěrečného účtu

Z hlediska strategické práce je důležité vědět, že rozpočet za předchozí rok je formálně uzavřen schválením závěrečného účtu. **Závěrečný účet je z hlediska strategické práce velmi důležitým analytickým dokumentem, který podrobně hodnotí hospodaření za předcházející rok, a to včetně vyhodnocení investic**, které jsou pro naplňování strategií v samosprávách obvykle zásadní. V závěrečném účtu jsou údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů. Přičemž je nezbytné, aby byl závěrečný účet v takové míře podrobnosti, aby bylo možné zhodnotit jak hospodaření samosprávy (obce, kraje), tak jimi zřízených nebo založených právnických osob. Ze závěrečného účtu tak musí být patrné, jak byly prostředky využity a jak byly věcně naplněny činnosti a aktivity, na které byly finanční prostředky daného rozpočtu vynaloženy. S ohledem na tuto skutečnost se v samosprávách často **souběžně (ve stejném termínu) předkládá schválení závěrečného účtu a schválení vyhodnocení strategie za předcházející rok**. Informace ze závěrečného účtu mohou také vyvolat změny rozpočtu běžného roku.

Před schválením závěrečného účtu musí být provedena roční účetní závěrka. Zpracování závěrečného účtu je čtvrtou a poslední fází rozpočtového procesu. Probíhá od 1. 1. roku do doby schválení závěrečného účtu za předcházející rok. Poslanecká sněmovna, respektive obec nebo kraj se v jednom roce věnují rozpočtu nejméně dvakrát:

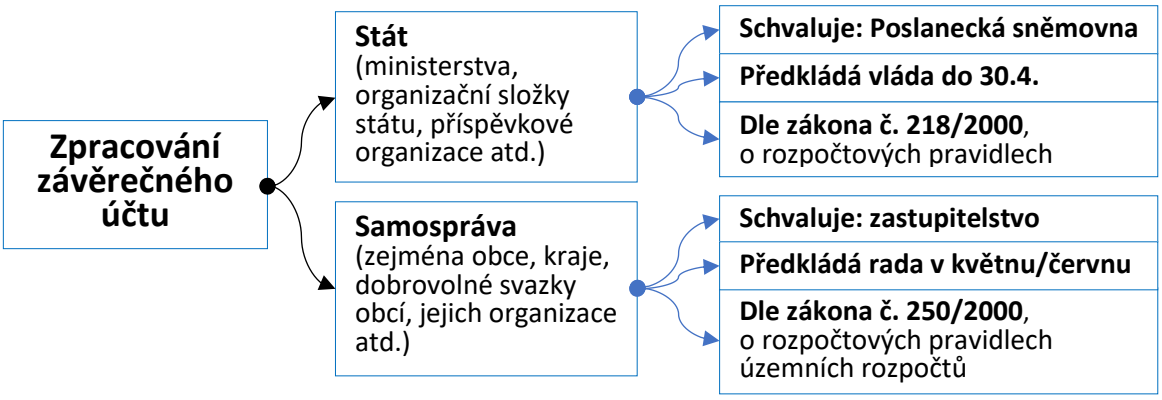
- V květnu nebo červnu je schvalován závěrečný účet za předchozí rok.
- Na podzim probíhá projednávání a schvalování rozpočtu na následující rok.

Státní závěrečný účet[50] je připravován a schvalován v souladu se zákonem č. 218/2000, závěrečný účet obce nebo kraje v souladu se zákonem č. 250/2000. Jak ukazuje následující obrázek, státní závěrečný účet schvaluje Poslanecká sněmovna, závěrečný účet obce nebo kraje schvaluje jejich zastupitelstvo.

---

**50** Dokumenty ke státnímu závěrečnému účtu za rok 2021 jsou dostupné na odkaze: https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpoctu/2021/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2021-47400

**Obr. 22 Zpracování a schválení závěrečného účtu**




*Zdroj: autoři*

Pokud je saldo hospodaření státního rozpočtu odlišné od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, rozhodne Poslanecká sněmovna na návrh vlády, jak bude uhrazen daný schodek, či jak bude naloženo s existujícím přebytkem. Obdobně o schodku / přebytku rozhoduje u samospráv jejich zastupitelstvo.

U samospráv lze za dobrou praxi považovat to, pokud se ve stejných termínech v zastupitelstvu, jako je projednávání závěrečného účtu, projednává také vyhodnocení strategie obce (programu rozvoje obce) za předcházející rok.

# 9. Zásady zdravého (udržitelného) finančního řízení

V kapitole 3.1 byla vymezena problematika rozpočtové odpovědnosti dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Ze zákona plyne pro stát i samosprávy povinnost **dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance**. **To je nezbytné respektovat též v rámci strategické práce**. Proto jsou v následujícím textu vymezeny zásady zdravého finančního řízení pro samosprávy (kapitole 9.1) a obecně pro jakoukoli instituci veřejného sektoru (kapitola 9.2). Je třeba uvést, že uvedené zásady odpovídají oblasti k finančnímu řízení v Metodickém doporučení k řízení kvality v územních samosprávných celcích, které je dostupné na stránkách Ministerstva vnitra[51].

## 9.1 Sedm zásad zdravého finančního řízení pro samosprávy (obce)

Řada ekonomů pojem „zdravé" finance a „udržitelné" finance považují za synonymum. Při naplňování těchto zásad je nezbytné vždy vycházet z místních možností a podmínek. Pojem „zdravé finanční řízení" je vymezen 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). K sledování zadluženosti se používá například index dluhové služby[52]. Za transparentní přístup k zadlužování je považován postup, kdy zastupitelstvo předem schválí svým usnesením pravidla pro (ne)zadlužování a dodržuje je (jako příklad lze uvést město Chrudim – více viz kapitola 10). Vedení obce by též mělo provést optimalizaci dluhu z hlediska úspor úroků.

(2) **Index provozních úspor** musí být každoročně minimálně 10 %. Ideální hodnota se nachází v intervalu 20 – 25 %. Index se vypočítá jako podíl provozního přebytku[53] (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 7.4) a usilovat o odstraňování všech druhů plýtvání (více k auditu ztrát případová studie v kapitole 10). Přitom je nezbytné rozhodovat na základě faktů (potřebných analýz, řešit spíše příčiny než jen důsledky), znalosti souvislostí a místních podmínek. Index provozních úspor vyjadřuje, jak velký prostor je v rozpočtu na investice.

---

**51** Dostupné na: https://www.mvcr.cz/clanek/kvalitni-verejna-sprava.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d Případně lze srovnat se zásadami uvedených v publikaci Strategické řízení a plánování obce (MVČR, 2020). https://www.mvcr.cz/clanek/kvalitni-verejna-sprava.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d

**52** 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 % (MVČR, 2020).

**53** Též se užívá název: saldo provozního rozpočtu.

(3) **Účelnost, efektivnost a hospodárnost jako součást systému řízení**. Vysvětlení pojmů 3E je v kapitole 3. Důležité je, aby se 3E promítaly do každodenní praxe (například účinný systém vnitřní kontroly, provázanost na oběh účetních dokladů, manažerské účetnictví, cílové rozpočtování, „štíhlý" systém směrnic a postupů, finanční reporting atd.).

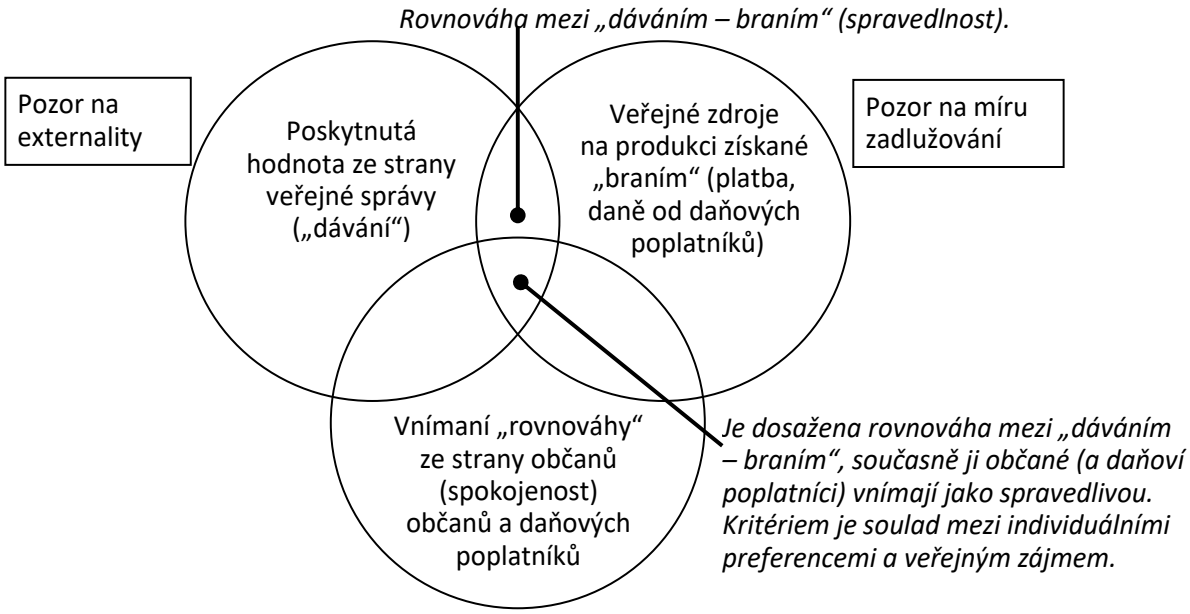
(4) **Minimalizace rizik bez omezení příležitostí**. Usilovat o minimalizaci rizik tak, aby současně snaha o minimalizaci rizik nebyla v rozporu s využíváním příležitostí, partnerství a synergie. Problematice rizik se věnuje kapitola 5.

(5) **Rozpočet a strategie rozvoje jsou propojeny.** Zajistit propojení rozpočtu (rozpočtového výhledu) a strategie (plánu rozvoje obce nebo kraje) prostřednictvím nastavených ukazatelů a procesů v rámci úřadu. Pokud strategie není propojena s rozpočtem, je strategie rozvoje jen „souborem nereálných přání". Navíc je nezbytné, aby strategie jasně definovala měřitelné cíle a byla propojena s vnitřním kontrolním systémem (váže se na posuzování účelnosti). Dále je třeba, aby obec vytvářela zásobníky investic a velkých oprav, které jsou v souladu se strategií rozvoje obce a jsou připravovány k realizaci dle skutečných potřeb, jejich udržitelnosti a realizovatelnosti.

(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 (příjmové 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.

Rovnováha vztahu mezi dáváním a braním je zobrazena na následujícím obrázku.

**Obr. 23 Podstata „zdravého" finančního řízení z pohledu hodnoty za peníze**




*Zdroj: Ochrana, Půček 2012*

Zdravé finanční řízení sice připouští také zadlužování, je však nezbytné k němu přistupovat velmi obezřetně (jde o „braní" na úkor budoucnosti). Důležité je, aby stát (kraj, město) neprováděl správu, neposkytoval služby a nezajišťoval rozvoj trvale na dluh – na úkor budoucnosti. Jak je z obrázku patrné, vztah je doplněn ještě o třetí faktor – vnímání této rovnováhy (spokojeností s rovnováhou) ze strany občanů a daňových poplatníků. Ideální stav nastává, když jsou v rovnováze poskytované služby, zajišťovaná správa a rozvoj ze strany veřejného sektoru, zejména s daněmi (které odvádějí daňoví poplatníci) a s poplatky (které občané za placené veřejné služby platí). Současně je rovnováha vnímána ze strany daňových poplatníků a občanů jako spravedlivá (nebo alespoň relativně spravedlivá). Neměli bychom opomíjet problém externalit (například fenomén černého pasažéra) a současně sledovat míru zadlužení.

(7) **Usilovat o zvýšení místní a regionální soběstačnosti**. Soběstačnost[54] 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. Když pomineme odbornou diskusi, do jaké míry je energetická soběstačnost možná, tak se všichni odborníci shodují, že její zvyšování na úrovni regionů i obcí bude do budoucna významným cílem. Soběstačnost má také vazbu na odpovědné nakupování (podpora

**54** Půček, Ochrana 2009, s. 73: Soběstačné regiony jsou schopny zabezpečit klíčové potřeby regionu. Plýtvání si obvykle nemohou dovolit. Soběstačnost regionu může být založena na jednom nebo kombinaci několika následujících uvedených faktorů: (1) na promyšleném využití přírodního bohatství či jiných zdrojů, (2) na lidském kapitálu, konkurenceschopnosti, znalostech, inovacích, soudržnosti, (3) na dlouholeté řádné správě území a promyšleném rozvoji území, využívajících regionální silné stránky a eliminujících slabé stránky a rizika, využívání všech příležitostí, (4) na jiné komparativní výhodě (např. geografická poloha).
Naopak plýtvající regiony toho nejsou schopny. Věříme, že se většina evropských regionů bude schopna změnit v dohledné době z plýtvajících na soběstačné regiony. Kohezní politika, řádná správa a promyšlený rozvoj území mohou k tomu významně přispět.

místních výrobků, potravin, služeb), podporu místní zaměstnanosti a využívání místních podmínek (Ochrana, Půček 2012).

**Zásady pro samosprávy shrnuje následující tabulka.**

**Tab. 20 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 investice nebo ke kofinancování projektů financovaných ze zdrojů EU). |
| **2** | Index provozních úspor minimálně 10 % | Index provozních úspor vyjadřuje, jak velký prostor je v rozpočtu na investice. 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 strategie rozvoje jsou propojeny | Zajistit propojení rozpočtu (rozpočtového výhledu) a strategie. Propojení je myšleno zejména tak, že pracují se stejnými daty a vznikají souběžně (například akční plán ke strategii rozvoje obce 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 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. 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. |

*Zdroj: Ochrana, Půček, 2012*

**Příklady chyb a problémů:**

- Neexistence systému hodnocení účelnosti, hospodárnosti, efektivnosti. Rozpočet je sestavován „zvykovým právem" a ne na základě rozboru 3E při čerpání financí a skutečných potřeb.
- 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).
- Nejsou stanovena pravidla pro zadlužování, úvěry se používají na neúčelné aktivity.
- 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.
- Rozpočtování a strategické plánování nejsou propojené činnosti. Rozpočet není provázán se strategií rozvoje obce a neřeší (až na havárie) ad hoc investice a rozsáhlejší opravy. **Investiční plány obce, jako podklad pro tvorbu rozpočtu, nejsou sladěny s implementačními (akčními) plány strategie.**

## 9.2 Alternativně: Zásady zdravého finančního řízení – obecně veřejný sektor

Pojem „zdravé (udržitelné) finanční řízení" ve veřejném sektoru je vymezen taxativně. Jsou vyjmenovány zásady, které patří do obsahu pojmu „zdravé finanční řízení". Pokud jsou tyto zásady naplňovány, pak lze hovořit o zdravém finančním řízení. K těmto zásadám zdravého finančního řízení ve veřejné správě patří:

1. **Zadlužování nesmí být na úkor budoucnosti (vyvažování toho, co je oprávněné získat pomocí dluhu)**

   Otázky k zásadě:
   - Žijeme na dluh?
   - Používá se zadlužování na investice (dle typu investice obvykle přijatelné) nebo na provozní výdaje (obvykle nepřijatelné)? Je to zdůvodnitelné?
   - Jsou k tomu vymezená pravidla a dodržují se?

   Komentář:
   Nejde o to zadlužování zakázat, ale správně nastavit, kdy je to účelné, respektive odůvodnitelné. Pro některé instituce ve veřejné správě (např. pro příspěvkové organizace) je tato zásada nepoužitelná – nemohou se totiž zadlužovat (stát a samosprávy však ano).

2. **Vztah k investicím a majetku – chovat se jako řádní hospodáři**

   Otázky k zásadě:
   - Jaký je poměr mezi provozními a investičními (včetně oprav a údržby) prostředky? Je tento poměr správně vyvážen?
   - Spravujeme svěřený majetek jako řádní hospodáři? Jsme „vnitřně" zadlužení z hlediska majetku

a investic? Tedy máme zanedbanou údržbu a opravy majetku či nedostatečné investice? Chováme se ke svěřenému majetku tak, že se za něj nemusíme stydět? Rozvíjíme jej či udržujme je dle „smyslu pro krásu" (harmonii)?

» Jsme si vědomi, která část svěřeného majetku je strategická, tedy naprosto nezbytná pro vykonávání naší činnosti nebo potřebná pro společnost? Věnujeme ochraně a správě tohoto majetku dostatečnou pozornost?

Komentář:
Prakticky každá instituce ve veřejné správě má majetek nebo jej má ve správě. K majetku i k investicím do majetku je nutné se chovat jako řádný hospodář – provádět údržbu, opravy, dle potřeby též modernizaci.

### 3. Neplýtvat veřejnými prostředky: účelnost, efektivnost a hospodárnost jako součást systému řízení

Otázky k zásadě:

» Je vytvořen systém finanční kontroly včetně prověřování 3E (hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti)? Neplýtvá se s veřejnými prostředky (výdaji, příjmy, majetkem či jinými právy)?

» Chápou (vedoucí) zaměstnanci, co je plýtvání a jak mu čelit?

» Je každý zaměstnanec, který ve své instituci poukáže na plýtvání (= nehospodárné, neefektivní nebo neúčelné chování) odměněn nebo je potrestán, jak se v některých institucích děje?

Komentář:
Je nutné vytvořit systém řízení (vnitřní kontrolní systém) podporující účelnost, efektivnost a hospodárnost. Přitom formálně tento systém mají zavedeny všechny instituce veřejného sektoru (nařizuje to zákon o finanční kontrole). V praxi je část z nich částečně či plně nefunkční. Je nutné zaměstnance motivovat k tomu, aby neplýtvali a motivovat je k odhalování plýtvání.

### 4. Zvládání rizik (bdělost, ostražitost) bez omezení příležitostí

Otázky k zásadě:

» Rozpoznávají (bdělost, ostražitost), hodnotí, zvládají a sledují zaměstnanci vznikající či existující rizika (hrozby)? Berou je v potaz při svém rozhodování?

» Jsou schopni zaměstnanci efektivně rizika analyzovat, tedy zhodnotit tak, aby tuto analýzu mohli využít jako podklad pro správné rozhodnutí?

» Jsou si zaměstnanci vědomi, že předcházet rizikům souvisí s jejich připraveností nést odpovědnost při rozhodování za nepříznivé důsledky?

» Co se stane, když někdo upozorní na riziko? Je odměněn nebo je potrestán, jak se v některých institucích děje?

» Jak je přistupováno k příležitostem? Sledují se, vyhodnocují, a pokud je to účelné, tak se využívají?

» Je vedoucím zaměstnancům jasné, že zvládání rizik a využívání příležitostí souvisí mimo jiné s jejich schopností (přizpůsobivostí, mírou flexibility) řešit vznikající problémy? Je jim jasné, že „strnulost" brání zvládání rizik a využívání příležitostí? Dokážou zaměstnanci chápat situaci v potřebných souvislostech tak, aby mohli efektivně čelit rizikům a využívat příležitosti?

Komentář:
V Baťově systému řízení, který může být pro řízení rizik a využívání příležitostí inspirací, se nemluvilo o „rizicích", ale o řešení problémů, o bdělosti či ostražitosti při rozhodování a vykonávání každé činnosti. Stejný přístup se používá v japonských systémech řízení (například TPS). Je kladen velký důraz na prevenci rizik, jejich včasné odhalování a hodnocení. V české veřejné správě jsou někteří vedoucí zaměstnanci již natolik „strnulí", že každou příležitost chápou jako riziko a každého podřízeného, který riziko nahlásí, vidí jako problémovou osobu, která jim přidělává práci.

## 5. Rozpočtování (i hospodaření) je orientováno na dosahování cílů (společenských potřeb)

Otázky k zásadě:
- Používá se institucionální (například přírůstkové) rozpočtování nebo cílově orientované rozpočtování?
- Jsou rozpočet a veřejná strategie propojeny? Nebo rozpočet uvádí jiné prostředky například na investice, než veřejná strategie (například v implementačním plánu)?
- Je natavení cílů i jejich dosahování morální a zákonné (neřídíme se: účel světí prostředky)?
- Vede hospodaření dle schváleného rozpočtu k naplňování potřeb společnosti? Jsou cíle instituce ve shodně s potřebami společnosti? Je vůbec jasné, jaká je společenská potřeba?

Komentář:
Mnoho veřejných strategií (na úrovni státu i samospráv) je schvalována bez jasné vazby na rozpočet. To znamená, že rozpočet a veřejné strategie nepracují se stejnými čísly (nejsou v tomto smyslu propojeny), což je špatně. Mimo jiné se to stává proto, že tvůrci strategie mají obavy, že pokud by ve vazbě na strategií přiznali reálné výdaje, které bude strategie potřebovat, nebyla by strategie schválena.

Ve veřejném sektoru se často používá institucionální financování – podnětem pro financování není reálná potřeba (ve vazbě na cíle či výkony instituce), ale existence dané instituce. Často se pracuje s přírůstkovým rozpočtováním (rozpočet je zvýšen či snížen o stanovené procento), místo aby se používalo výkonové či cílově orientované rozpočtování.

## 6. Rovnováha mezi rozsahem (a kvalitou) veřejné správy a příjmy rozpočtu (daněmi)

Otázky k zásadě:
- Jak je tato rovnováha chápána politiky, odborníky, médii, veřejností?
- Je rovnováha mezi jednotlivými poskytovanými veřejnými službami (nebo je něco nespravedlivě upřednostňováno)?
- Je rovnováha vnímána občany/zákazníky jako spravedlivá?

Komentář:
Na úrovni celé veřejné správy jde o rovnováhu mezi rozsahem (a kvalitou) veřejného sektoru na straně jedné a mezi výší daní na straně druhé. Na úrovni obce jde o vyvažování veřejných investic a služeb na straně jedné a cenou za tyto služby na straně druhé. Pravidlo lze uplatnit i pro konkrétní instituci, například příspěvkovou organizaci. Je třeba udržovat rovnováhu také ve vazbě na externality.

## 7. Usilovat o zvyšování soběstačnosti (zvyšování nedaňových příjmů – příjmů z vlastní činnosti)

Otázky k zásadě:

- Jaké má instituce vlastní příjmy? Je možné je spravedlivě zvýšit? Co můžeme pro účelné zvýšení těchto příjmů udělat?

Komentář:

Rozhodující příjmy pro stát a samosprávy jsou daňové příjmy. Přesto by měly samosprávy (ale také stát) i jejich organizace usilovat o zvyšování vlastních příjmů všude tam, kde je to účelné. Mezi příjmy z vlastní činnosti patří zejména příjmy za zpoplatněné služby (jako je příjem z reklam) a příjmy, které souvisí s užíváním či pronájmem majetku, výnosy z finančního majetku.

## 8. Odpovědnost (včetně dopadů, externalit), průkaznost, transparentnost a kontrola

Otázky k zásadě:

- Jsme připraveni nést odpovědnost za nežádoucí nepříznivé dopady (například externality) našich rozhodnutí?
- Vedeme průkazné účetnictví? Je naše hospodaření průkazné?
- Je v rámci hospodaření uplatňován princip transparentnosti?
- Provádíme účinnou vnitřní kontrolu? Poskytujeme součinnost při vnějších kontrolách? Umožňujeme provádět kontrolu ze strany veřejnosti?

Komentář:

Nést odpovědnost včetně odpovědnosti za nepříznivé nežádoucí důsledky patří k důležitým zásadám, stejně jako průkaznost, transparentnost a součinnost při kontrolách.

## 9. Spravedlnost vůči zaměstnancům, dodavatelům, klíčovým hráčům společnosti

Otázky k zásadě:

- Je odměňování zaměstnanců spravedlivé?
- Poskytujeme férové ceny dodavatelům (nebo případně zahrnujeme do veřejných zakázek principy společensky odpovědného zadávání)?
- Zabýváme se spravedlností vůči dalším klíčovým hráčům a společnosti?

Komentář:

Každá instituce ve veřejném sektoru by měla fungovat tak, aby byla schopna včas a v adekvátní výši hradit své finanční závazky, aby byla spravedlivá v odměňování vůči zaměstnancům a férová vůči svým dodavatelům, dalším klíčovým hráčům a společnosti.

**Zásady jsou shrnuty v následující tabulce.**

**Tab. 21 Zásady zdravého finančního řízení – obecně veřejný sektor**

| Č. | Název | Komentář |
|---|---|---|
| **1** | Zadlužování nesmí být na úkor budoucnosti (vyvažování toho, co je oprávněné získat pomocí dluhu) | Nejde o to zadlužování zakázat, ale správně nastavit, kdy je to účelné, respektive odůvodnitelné. Pro některé instituce ve veřejné správě (např. pro příspěvkové organizace) je tato zásada nepoužitelná – nemohou se totiž zadlužovat (stát a samosprávy však ano). |
| **2** | Vztah k investicím a majetku – chovat se jako řádní hospodáři | Prakticky každá instituce ve veřejné správě má majetek nebo jej má ve správě. K majetku i k investicím do majetku je nutné se chovat jako řádný hospodář – provádět údržbu, opravy, dle potřeby též modernizaci. |
| **3** | Neplýtvat veřejnými prostředky: účelnost, efektivnost a hospodárnost jako součást systému řízení | Je nutné vytvořit systém řízení (vnitřní kontrolní systém) podporující účelnost, efektivnost a hospodárnost. Přitom formálně tento systém mají zavedeny všechny instituce veřejného sektoru (nařizuje to zákon o finanční kontrole). V praxi je část z nich částečně či plně nefunkční. Je nutné zaměstnance motivovat k tomu, aby neplýtvali a motivovat je k odhalování plýtvání. |
| **4** | Zvládání rizik (bdělost, ostražitost) bez omezení příležitostí | V Baťově systému řízení, který může být pro řízení rizik a využívání příležitostí inspirací, se nemluvilo o „rizicích“, ale o řešení problémů, o bdělosti či ostražitosti při rozhodování a vykonávání každé činnosti. Stejný přístup se používá v japonských systémech řízení (například TPS). Je kladen velký důraz na prevenci rizik, jejich včasné odhalování a hodnocení. V české veřejné správě jsou někteří vedoucí zaměstnanci již natolik „strnulí“, že každou příležitost chápou jako riziko a každého podřízeného, který riziko nahlásí, vidí jako problémovou osobu, která jim přidělává práci. |
| **5** | Rozpočtování (i hospodaření) je orientováno na dosahování cílů (společenských potřeb) | Mnoho veřejných strategií (na úrovni státu i samospráv) je schvalováno bez jasné vazby na rozpočet. Mimo jiné se to stává proto, že tvůrci strategie mají obavy, že pokud by ve vazbě na strategii přiznali reálné výdaje, které bude strategie potřebovat, nebyla by strategie schválena. Ve veřejném sektoru se často používá institucionální financování – podnětem pro financování není reálná potřeba (ve vazbě na cíle či výkony instituce), ale existence dané instituce. Často se pracuje s přírůstkovým rozpočtováním (rozpočet je zvýšen či snížen o stanovené procento), místo aby se používalo výkonové či cílově orientované rozpočtování. |

| Č. | Název | Komentář |
|---|---|---|
| **6** | Rovnováha mezi rozsahem (a kvalitou) veřejné správy a příjmy rozpočtu (daněmi) | Na úrovni celé veřejné správy jde o rovnováhu mezi rozsahem (a kvalitou) veřejného sektoru na straně jedné a mezi výší daní na straně druhé. Na úrovni obce jde o vyvažování veřejných investic a služeb na straně jedné a cenou za tyto služby na straně druhé. Pravidlo lze uplatnit i pro konkrétní instituci, například příspěvkovou organizaci.<br>Je třeba udržovat rovnováhu také ve vazbě na externality. |
| **7** | Usilovat o zvyšování soběstačnosti (zvyšování nedaňových příjmů – příjmů z vlastní činnosti) | Rozhodující příjmy pro stát a samosprávy jsou daňové příjmy. Přesto by měly samosprávy (ale také stát) i jejich organizace usilovat o zvyšování vlastních příjmů všude tam, kde je to účelné. Mezi příjmy z vlastní činnosti patří zejména příjmy za zpoplatněné služby (jako je příjem z reklam) a příjmy, které souvisí s užíváním či pronájmem majetku, výnosy z finančního majetku. |
| **8** | Odpovědnost (včetně dopadů, externalit), průkaznost, transparentnost a kontrola | Nést odpovědnost včetně odpovědnosti za nepříznivé nežádoucí důsledky patří k důležitým zásadám, stejně jako průkaznost, transparentnost a součinnost při kontrolách. |
| **9** | Spravedlnost vůči zaměstnancům, dodavatelům, klíčovým hráčům společnosti | Každá instituce ve veřejném sektoru by měla fungovat tak, aby byla schopna včas a v adekvátní výši hradit své finanční závazky, aby byla spravedlivá v odměňování vůči zaměstnancům a férová vůči svým dodavatelům, dalším klíčovým hráčům a společnosti. |

*Zdroj: autoři*

# 10. Příklady a případové studie

Kapitola 10 se věnuje případovým studiím. Je zpracováno celkem 18 příkladů nebo případových studií. Případové studie se zaměřují na zásady zdravého finančního řízení pro samosprávy, které byly popsány v kapitole 9. 1. Nebo se zaměřují na rozpočtování nebo na finanční analýzy.

## 10.1 Příklad řešení vazby mezi rozpočtem a strategií pomocí akčního plánu

**Čeho se případová studie týká:**

Jednou z důležitých zásad zdravého finančního řízení samospráv (viz kapitola 9.1) je propojení strategického řízení a rozpočtu. Případová studie se týká řešení vazby mezi rozpočtem (proces tvorby rozpočtu) a veřejnou strategií pomocí akčního plánu (proces tvorby akčního plánu). Akční plán je jiný název pro prováděcí neboli implementační plán strategie. Vazba je popsána textem a vizualizována pomocí schématu. Jde o konkrétní příklad z konkrétního města.

**Popis případové studie:**

Jednou z možností, jak účelně v samosprávě propojit strategické řízení a rozpočtování, je propojení prostřednictvím akčního plánu. Akční plán je souborem opatření a projektů ke strategii. Zatímco strategie rozvoje města je schválena na několik let, akční plán je schvalován (aktualizován) každoročně ve stejných termínech, jako připravovaný rozpočet na následující rok. Příklad procesu tvorby akčního plánu, který se váže na rozpočet, je zobrazen na následujícím obrázku. Proces tvorby akčního plánu prostupuje celým kalendářním rokem a má tři fáze (Půček, Koppitz, 2012):

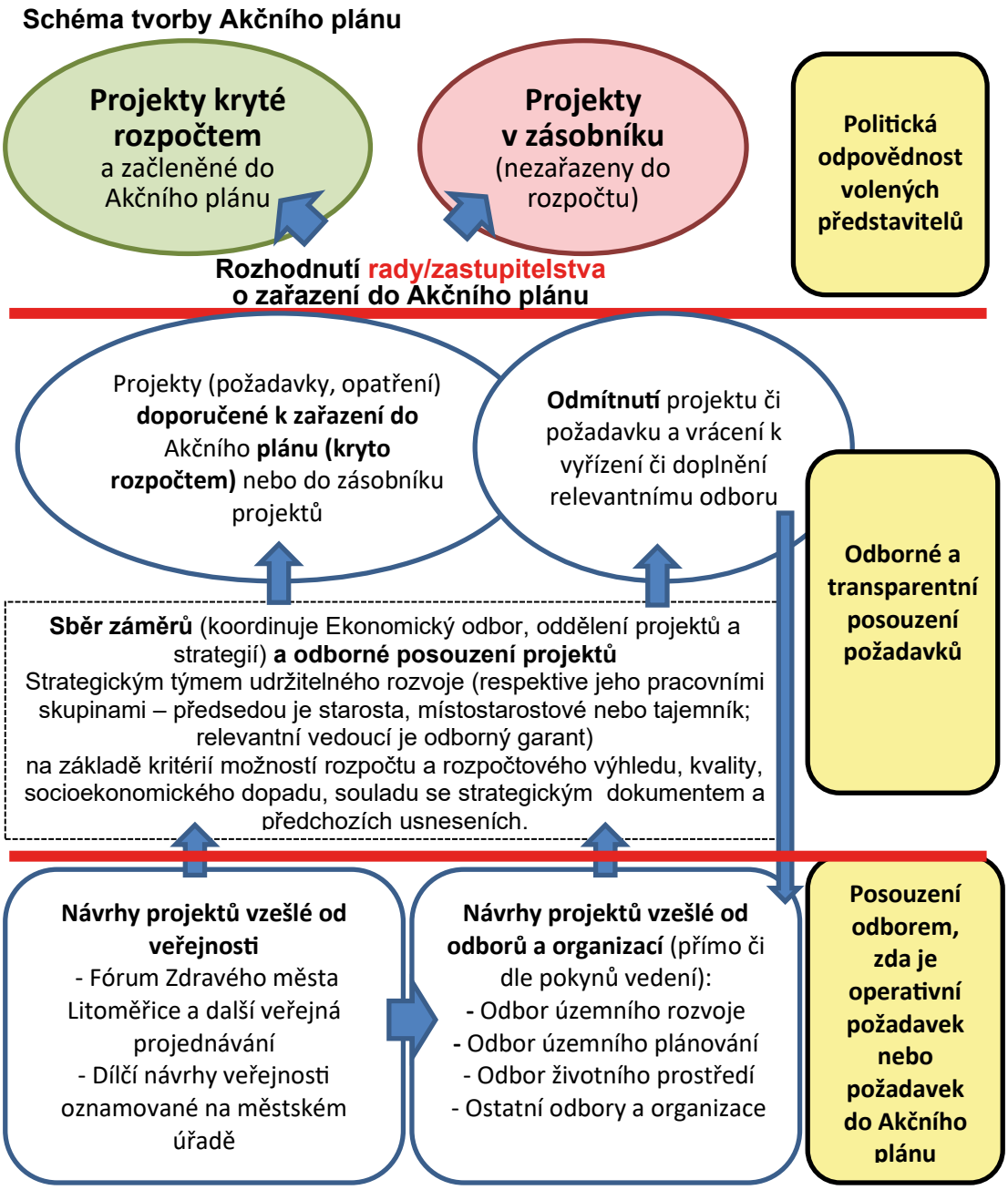
- **První fáze** je získání podnětů na realizaci projektů. Jde o sběr podnětů jak od veřejnosti, neziskového sektoru a dalších partnerů města, tak ze strany jednotlivých odborů městského úřadu. V této fázi se posoudí, zda se jedná o požadavek do akčního plánu.

- **Druhá fáze** je sumarizace projektových záměrů a jejich transparentní posouzení „Strategickým týmem udržitelného rozvoje". Posouzení se provádí (mimo jiné) na základě „Metodiky multikriteriálního hodnocení socioekonomického přínosu". Na základě odborného hodnocení jsou některé projekty odmítnuty (vráceny jednotlivým zodpovědným odborům) a některé doporučeny k zařazení do akčního plánu.

- **Třetí fází** je politické rozhodnutí (zahrnuje rozhodnutí rady a následně zastupitelstva) o projektech doporučených Strategickým týmem udržitelného rozvoje. Na základě politického rozhodnutí jsou vybrány projekty, které jsou zařazeny do akčního plánu (a v dalším roce tak budou realizovány) a současně to rozpočtu města. Zbylé projekty jsou zařazeny do zásobníku a realizovány v případě uvolnění dodatečných finančních prostředků (neplánované příjmy, dotace apod.) nebo posuzovány znovu v dalších letech.

Na tuto případovou studii navazuje následující případová studie harmonogramu rozpočtu města.

**Obr. 24 Proces přípravy akčního plánu ve vazbě na rozpočet**




*Zdroj: Půček, Koppitz (2012), podklady města Litoměřic*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Schéma je převzato z konkrétního města (Litoměřice), odpovídá tedy místním podmínkám a zvyklostem.
- Z případové studie je zřejmé, že je možné mít propojený proces
  - rozpočtování se
  - strategickým řízením pomocí akčního (prováděcího) plánu.

Je to velmi účelné, šetří to čas i prostředky a posiluje transparentnost. Cenné je zejména třífázové hodnocení záměrů projektů a také jasné oddělení politické odpovědnosti od odborného posouzení. Lze to považovat za dobrou praxi.

## 10.2 Příklady dobré praxe identifikované v rámci analýzy strategických dokumentů

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se zabývá vazbou mezi strategií města a finančními zdroji na jeho realizaci ve městě Týnec nad Sázavou (Hruška a kol. 2022b)[55].

**Popis případové studie:**

Strategie rozvoje města Týnec nad Sázavou do roku 2028 je rozvojovou strategií na lokální úrovni, konkrétně obce s rozšířenou působností. Jedná se o dokument deklarující střednědobé a dlouhodobé cíle rozvoje města, který vychází ze skutečných potřeb území a je formován na základě dohody všech zapojených aktérů, čímž je zabezpečena kontinuita i v dalším volebním období.

V rámci dokumentů na úrovni obcí nižšího stupně jsou často finanční náklady na realizaci opatření strategií uvedeny. Jelikož se jedná o relativně malé obce s malými rozpočty, odpovídají tomu i plánované aktivity, které lze poměrně snadno vyčíslit, na rozdíl od investic velkých měst. Dokumenty menších obcí v rámci analýzy zaostávají spíše v doprovodných oblastech, jako jsou analýzy rizik, implementační části dokumentů apod. To však není případ strategie města Týnec nad Sázavou, který má kromě propojení všech opatření s finančními zdroji také kvalitně zpracovány ostatní části dokumentu, a je tak možným příkladem dobré praxe pro zpracování strategických dokumentů na této úrovni.

Finanční propojení je v případě strategie realizováno na úrovni akčního plánu, představuje soubor projektů a aktivit, které vedou k naplnění strategických cílů uvedených ve strategii v následujícím kalendářním roce. Zdrojem pro sestavování akčního plánu je zásobník projektových záměrů – strukturovaný přehled nápadů, projektových záměrů, zamýšlených aktivit či podnětů širokého okruhu aktérů vč. veřejnosti. Zásobník projektů sestavuje, vede a průběžně aktualizuje manažer strategie.

K měření plnění strategie jsou v tomto případě využívány indikátorové soustavy jak na úrovni strategických cílů, tak na úrovni projektů. Vyhodnocení plnění strategie bude realizováno každoročně a bude koordinováno s aktualizací akčního plánu, tj. na jednáních Rady města Týnec nad Sázavou by mělo být řešeno jednak naplňování strategie, tak i aktualizace akčního plánu.

V souvislosti s realizací a monitoringem strategie může vzniknout podnět k úpravě strategie, jelikož strategický dokument byl zpracován za určitých výchozích podmínek a objektivních okolností, které se mohou v čase

---

**55** Provedená analýza 25 strategií, příklady dobré praxe a metodická doporučení jsou dostupné na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn/financni-rizeni-a-strategicke-planovani

změnit. Z tohoto důvodu je vhodné nastavit procesy pro řízení operativních změn a v průběhu platnosti strategie provést mid-term evaluaci, která ověří platnost původních předpokladů a okolností a potvrdí původní nastavení, případně navrhne dílčí úpravy strategie (Hruška a kol., 2022b).

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- V případě schválení aktivity/projektu akčního plánu s konkrétními náklady je výhodou připravenost jednotlivých projektů, které se uplatňují do schvalovaného rozpočtu města již v etapě přípravy návrhu rozpočtu, případně v rámci rozdělování zdrojů hospodaření z minulého roku nebo i po pololetním rozboru.

- Bez řádných podkladů nelze zakomponovat požadavky do návrhu rozpočtu. Vzniká tak však riziko, že na aktivity, které nemají v době připraveny stanovené požadované náklady, nezůstane v rozpočtu města dostatek finančních prostředků k realizaci.

- Vysoká míra propojení strategického dokumentu je v tomto konkrétním příkladu zajištěna prostřednictvím následujících přístupů a procesních kroků:
  - Široká škála komunikačních kanálů určených pro sběr podnětů k potřebě projektových aktivit na území města.
  - Nastavený systém hodnocení projektů a jejich výběru k realizaci v rámci akčního plánu, kde jednou z podmínek je jeho finanční připravenost.
  - Možnost změn strategie a akčního plánu v závislosti aktuálních změn vnitřních i vnějších potřeb a podmínek k realizaci.

## 10.3 Příklad harmonogramu přípravy a projednávání rozpočtu města

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se týká příkladu harmonogramu přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu města. Je vzat z praxe. Harmonogram se netýká jen rozpočtu, ale také tvorby akčního (prováděcího plánu) strategie města. Z harmonogramu je vidět vazba mezi rozpočtem a strategií města (prostřednictvím akčního plánu).

**Popis případové studie:**

Projednání a schvalování je součástí druhé fáze rozpočtu, ale kvůli přehlednosti byla příprava, projednání a schvalování ponechány v jedné tabulce. Harmonogram zahrnuje:

- tvorby rozpočtu,
- rozpočtového výhledu,
- akčního plánu ke strategii (propojení rozpočtového procesu a strategického řízení) včetně zapojení veřejnosti.

Následující tabulka uvádí příklad harmonogramu přípravy a projednání rozpočtu. První sloupec uvádí termín, přičemž „T-0“ je měsíc schválení rozpočtu, v našem případě je to naplánováno na prosinec. Obdobně pak „T-1“ se myslí listopad atd. Druhý sloupec uvádí, jaká aktivita v daném termínu probíhá a případně též, kdo je za ni odpovědný.

**Tab. 22 Příklad harmonogramu přípravy a projednání rozpočtu**

| Termín | 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.<br>- **Zahájen 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[56] 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.<br>- **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.<br>- 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.<br>- **Strategický tým (komise rady) odborně posoudí jednotlivé projekty navržené pro zařazení do Akčního plánu s ohledem na jejich kvalitu, socioekonomický dopad a soulad se Strategií.** |
| **T-4 měsíce (= srpen)** | - Je-li to vhodné, zpracuje EKO návrh Pravidel rozpočtového provizoria (např. v roce, kdy se konají komunální volby).<br>- **Expertní hodnocení podnětů, které mohou být zařazeny do Akčního plánu.**<br>- Uskuteční se porada uvolněných členů zastupitelstva města a vedoucích odborů a útvarů za účelem odsouhlasení, případně korigování základních parametrů Rozpočtového výhledu.<br>- **Příprava první verze projektů, které byly Strategickým týmem doporučeny ke schválení.** |

**56** § 11, odst. 2 z.č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

| Termín | Aktivita v rámci přípravy rozpočtu (rozpočtového výhledu a akčního plánu) |
|---|---|
| **T-3 měsíce (= září)** | - EKO zpracuje připomínky z porady do nového Rozpočtu nebo Rozpočtového výhledu a takto 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 je zpravidla přítomen zástupce ekonomického odboru. Tento proces se netýká Finanční komise.<br>- Tajemníci komisí rady města předají závěry komisí rady města ekonomickému odboru.<br>- Finanční komise rady města projedná celkový návrh nového Rozpočtu a Rozpočtového výhledu a své připomínky sdělí Radě města.<br>- EKO předloží návrh nového Rozpočtu a Rozpočtového výhledu Radě města (zpravidla výjezdní), která vysloví své připomínky či náměty a vrátí materiál zpět k dalšímu zpracování. |
| **T-2 měsíce (= říjen)** | - Uskuteční se porada uvolněných členů zastupitelstva města a vedoucích odborů a útvarů za účelem posledních korekcí návrhu Rozpočtu a Rozpočtového výhledu.<br>- 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.<br>- **Projednání aktualizace Akčního plánu v Radě města**.<br>- 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[57]. |
| **T (= prosinec)** | - **Zastupitelstvo města projedná a schválí** nový Rozpočet, Rozpočtový výhled a **Akční plán**. **Budou vybrány projekty kryté rozpočtem zařazené do Akčního plánu. Ostatní zařazeny do zásobníku.** |
| **T+0 měsíc (= prosinec)** | - Neprodleně po schválení Ročního rozpočtu v zastupitelstvu města provede EKO Rozpis rozpočtu, jehož součástí bude členění podle rozpočtové skladby a závazné ukazatele pro subjekty, které se mají rozpočtem řídit. |

*Zdroj: autoři dle směrnice k Rozpočtovému procesu města Uherské Hradiště*

### Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:

- Harmonogram je převzat z praxe, odpovídá tedy místním podmínkám a zvyklostem konkrétního města.
- Z případové studie je zřejmé, že je možné mít propojený harmonogram (proces)
  - rozpočtování se
  - strategickým řízením pomocí akčního (prováděcího) plánu,

  což je velmi účelné, šetří to čas i prostředky, posiluje transparentnost. Lze to považovat za dobrou praxi.

---

**57** § 11, odstavec 3, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

## 10.4 Příklady rozpočtu projektu

**Čeho se případová studie týká:**

Součástí veřejných strategií nebo jejich prováděcích (implementačních, akčních) plánů často bývají projekty. Jednoduchý rozpočet projektu může být zpracován jako součást trojimperativu projektu (vysvětleno v kapitole 5.7). Případová studie se týká dvou plánů projektu pomocí trojimperativu projektu (cíle – termíny – rozpočet). První projekt se se týká přestavby budovy sboru dobrovolných hasičů v majetku obce. Druhý projekt se týká pořádání konference státní příspěvkovou organizací. Záměrně byl zvolen jeden projekt investiční a jeden neinvestiční.

### Popis případové studie:

**Příklad 1 – rozpočet projektu přestavby budovy sboru dobrovolných hasičů**

Součástí strategie obce je provést přestavbu budovy sboru dobrovolných hasičů. Trojimperativ projektu včetně jeho rozpočtu projektu je zpracován v následující tabulce. Rozpočet je zpracován velmi jednoduše, zahrnuje výdaje na:

- Zpracování stavební projektové dokumentace (často se náklady pohybují kolem 5 % stavebních prací). Dokumentaci zpracoval projektant, který byl vybrán na základě veřejné zakázky.
- Stavební dozor. Pohybuje se kolem 1 % stavebních prací. Zatím ještě neproběhla soutěž, proto jde o předpokládanou cenu.
- Koordinátora BOZP. Do rozpočtu bylo stanoveno jako 0,5 % stavebních prací. Do rozpočtu nebylo zahrnuto, obec si bude zajišťovat sama.
- Stavební práce na provedení přestavby. Výši nákladů stanovil projektant s využitím sazebníku prací. Zatím ještě neproběhla soutěž, proto jde o předpokládanou cenu.

Rozpočet též zahrnuje tržby – v našem příkladu jde o dotaci ve výši 3 mil. Kč. Spolufinancování obce je ve výši 2 mil. Kč

Následující tabulka uvádí příklad plánu projektu pomocí trojimperativu projektu.

**Tab. 23 Trojimperativ projektu včetně rozpočtu – přestavba budovy obce**

| **Název a popis projektu:** Přestavba budovy sboru dobrovolných hasičů v majetku města. | | |
|---|---|---|
| **(1) Cíle projektu:** | **(2) Termíny / harmonogram aktivit:** | **(3) rozpočet projektu:** |
| 1. Přestavět budovu dle projektové dokumentace<br>2. Získat dotaci ve výši 3 mil. Kč<br>3. Nepřekročit celkové výdaje na rozpočet ve výši 5 mil. Kč<br>4. Uvést do provozu (otevřít) budovu do 30. 9. 2024 | Schválení zastupitelstvem T:30. 2. 2022<br>Výběr projektanta T:30. 3. 2022<br>Vypracování projektové dokumentace T:30. 8. 2022<br>Vyřízení dotací T:30. 11. 2022<br>Stavební povolení T:31. 1. 2023<br>Výběr stavebního dozoru T:31. 1. 2023<br>Výběr dodavatele stavby – veřejná soutěž T:31. 2. 2023<br>Zahájení stavby T:31. 3. 2023<br>Dokončení stavby T:31. 7. 2024<br>Kolaudace T: 31. 8. 2024<br>Otevření budovy T: 30. 9. 2022 | **Výdaje:**<br>Projektová dokumentace -250 000 Kč<br>Stavební dozor -50 000 Kč<br>Stavební práce včetně dozoru -4 700 000 Kč<br>**Výdaje celkem** -5 000 000 Kč<br><br>**Tržby:**<br>Dotace +3 000 000 Kč<br><br>Rozdíl (spoluúčast obce) -2 000 000 Kč |

*Zdroj: autoři*

### Příklad 2 – rozpočet projektu uspořádání konference

Druhý příklad se týká uspořádání konference. Tato aktivita je součástí strategie (respektive jejího akčního plánu). Trojimperativ projektu, včetně jeho rozpočtu projektu, je zpracován v následující tabulce. Rozpočet je zpracován velmi jednoduše, zahrnuje náklady na pronájem sálu; obědy účastníků; cestovné, ubytování a jídlo pozvaných přednášejících; mzdy týmu; propagační materiály; ostatní náklady a rezervu. Účastnický poplatek představuje výnosy projektu. Rozpočet je koncipován jako vyrovnaný (výnosy pokryjí náklady).

**Tab. 24 Trojimperativ projektu včetně rozpočtu – uspořádání konference**

| **Název a popis projektu: Pořádání mezinárodní konference pro 100 účastníků (pořadatelem je státní příspěvková organizace)** | | |
|---|---|---|
| **(1) Cíle projektu:** | **(2) Termíny / harmonogram aktivit:** | **(3) rozpočet projektu:** |
| 1. Uspořádat jednu konferenci - cílová hodnota: 1 konference<br>2. Počet platících účastníků - cílová hodnota nejméně 100<br>3. Počet zahraničních vystupujících - cílová hodnota: nejméně 5 (z toho 2 pozvaní)<br>4. Finanční ukazatele - cílová hodnota: konference nebude ztrátová. | - zajištění prostor, první verze témat konference T: 15. 12.<br>- domluvení klíčových přednášejících T: 20. 12.<br>- zveřejnění údajů o konferenci, první výzva pro přednášející T: 15. 1.<br>- druhá výzva pro přednášející T: 30. 3.<br>- zajištění obědů, ubytování T: 30. 4.<br>- zajištění propagačních materiálů T: 30. 5.<br>- termín konference T: 15. 6. | **Náklady na konferenci: 200000 Kč**<br>-pronájem sálu 30000 Kč<br>-obědy účastníkům 20000 Kč<br>-cestovné, ubytování, jídlo pozvaných ze zahraničí 40000 Kč<br>-mzdy týmu 60000 Kč<br>-propagační materiály 20000 Kč<br>-ostatní náklady a rezerva 30000 Kč<br>**Výnosy konference**<br>účastnický poplatek (2000 Kč * 100) **200000 Kč**<br>**Hospodářský výsledek konference: 0 Kč** |

*Zdroj: autoři*

### Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe z obou příkladů plynoucí:

» Forma rozpočtu projektu závisí na místních podmínkách. Řada projektů nemá žádné výnosy, má jen náklady.

» U investičních projektů na stavební práce rozpočet stavebních prací zpracuje obvykle projektant. Orientačně lze říci, že náklady na projektovou dokumentaci tvoří cca 5 % ceny stavebních prací, náklady na stavební dozor cca 1 až 1,5 % ceny stavebních prací.

» U ostatních projektů se rozpočet stanovuje například na základě zkušeností dle obdobných projektů nebo na základě poptávkového řízení. Druhý projekt se týká konference, ale součástí strategie mohou být i jiné akce (například město pořádá festival, slavnosti či jiné akce). Rozpočet by pak vypadal obdobně.

## 10.5 Pravidla pro zadlužování města Chrudim

**Čeho se případová studie týká:**

Důležitou zásadou zdravého finančního řízení je problematika (ne)zadlužování. Zásady jsou popsány v kapitole 9. Případová studie se týká pravidel pro zadlužování města Chrudim, které si město stanovilo v roce 2012. Pravidla jsou stále platná.

**Popis případové studie:**

Dluhová brzda pro stát i samosprávy je stanovena zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, nicméně samosprávy si mohou nastavit dle místních podmínek přísnější pravidla. To je i případ popsaný v této případové studii. Město Chrudim si tato pravidla stanovila v rámci auditu udržitelného rozvoje. Požadavek na existenci přiměřených vnitřních pravidel pro (ne)zadlužování města, která jsou dodržována, je součástí jedné z deseti hodnocení oblastí, konkrétně oblasti „1. Správa věcí veřejných a územní rozvoj“[58]. Pravidla schválilo zastupitelstvo města dne 17. 12. 20212 (usnesení Z/91/2012) a pravidla jsou každoročně vyhodnocována při závěrečném účtu. Tato pravidla byla aktualizována v roce 23. 5. 2017. Pravidla stanovují, že nesmí být překročen limit dluhu na jednoho obyvatele (do 10 tis. Kč) a poměr zadlužení musí být do 50 %. Současně (od roku 2017) je nutné dodržet také limit podle zákona o rozpočtové odpovědnosti.

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Zastupitelstvo města Chrudim si schválilo svá pravidla 5 let před schválením zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Vnitřní pravidla jsou přísnější, než uvádí tento zákon. Pravidla jsou velmi jednoduchá a jsou každoročně vyhodnocována.
- Existence pravidel lze považovat za dobrou praxi.

## 10.6 Příklady prověření 3E

**Čeho se případová studie týká:**

Třetí zásada zdravého finančního řízení se týká kritérií 3E – Účelnost, efektivnost a hospodárnost mají být součástí systému řízení. Problematika prověřování kritérii 3E u každého nakládání s veřejnými prostředky je zákonná povinnost (více viz kapitola 3). To se týká také prostředků v rámci strategické práce.

**Popis případové studie:**

Ze zákona vyplývá, že je nezbytné prověřovat jak výdaje, tak příjmy. Byly zvoleny 3 příklady na výdaje a 1 příklad na příjmy. Příklady mají takový charakter, že je možné se s nimi v rámci strategické práce setkat. Jde

---

**58** Odkaz na výsledky auditu udržitelného rozvoje města Chrudim – viz auditní otázka č. 1. 2. 2 Existují přiměřená vnitřní pravidla pro zadlužování města a jsou tato pravidla dodržována?
https://www.zdravamesta.cz/cz/chrudim/mereni-uspechu/audit-udrzitelneho-rozvoje/audit-chrudim-2019

o (1) prověření výdajů na veřejnou zakázku na parkoviště, (2) prověření výdajů na zateplení budovy, (3) prověření výdajů na nákup počítačů, (4) prověření příjmů za pronájem nebytových prostor

**Případová studie prověřování 3E č. 1 – veřejná zakázka na parkoviště**

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

**Tab. 25 Prověření kritérií 3E – Veřejná zakázka na parkoviště**

| **Popis výdajové operace:** | | |
|---|---|---|
| Obec buduje parkoviště na sídlišti – jde celkem o 10 parkovacích míst, předpokládaná cena činí 1 mil. Kč. | | |
| **Kritérium: Hospodárnost** | **Kritérium: Efektivnost** | **Kritérium: Účelnost** |
| Obec oslovuje v souladu se svojí směrnicí 5 dodavatelů. Kritériem pro výběr je nejnižší nabídková cena.<br><br>Předpokládaná cena: 1 mil.<br>Nejnižší nabídka: 0,95 mil.<br>Nejnižší nabídka je nižší než předpokládaná cena. | Kritérium efektivnosti je prověřeno pomocí nákladové efektivnosti (tedy z hlediska rozsahu):<br>cena celkem / počet míst<br>Předpokládaná cena<br>1 mil. / 10 = 0,1 mil. Kč<br>Nejnižší nabídka<br>0,95 mil. / 10 = 0,095 mil.<br>Cena za 1 parkovací místo je nižší. | Obec nemá aktualizovaný program rozvoje obce, není možné tak vyhodnotit soulad s cíli obce.<br><br>Nicméně potřebnost vybudovat parkovací místa v této lokalitě byla ověřena analýzou a vybudování parkovacích míst schválilo zastupitelstvo obce. |

*Zdroj: autoři*

Komentáře / omezení:

1. Jak se stanovila předpokládaná cena? Například – stanovil projektant dle cen stavebních prací, prověřeno průzkumem.
2. Jak by se postupovalo, pokud by všechny nabídky byly vyšší než předpokládaná cena? S ohledem na to, že jde dle zákona o veřejných zakázkách o zakázku malého rozsahu, postupuje se v souladu se směrnicí. Pokud směrnice požaduje v takovém případě zakázku zrušit a opakovat, pak se zakázka zruší. Provede se ověření předpokládané ceny a s novou předpokládanou cenou se veřejná zakázka znovu soutěží. Pokud zrušení směrnice nevyžaduje, provede se prověření předpokládané ceny – pokud se prokáže, že předpokládaná cena se stanovila příliš nízká (například ji projektant stanovil před rokem a mezitím ceny stavebních prací stouply), předpokládaná cena se zaktualizuje. Je-li nejnižší nabídka nižší než aktualizovaná předpokládaná cena, zakázka se zadá.
3. Cena za 1 parkovací místo – je ověření efektivnosti z hlediska rozsahu. Též by bylo možné cenu porovnat s náklady na 1 parkovací místo v jiných lokalitách nebo v jiných městech (provést benchmarking). Je třeba však brát zřetel na místní podmínky (např. stavba parkoviště ve svahu je dražší, než na rovině).
4. Pokud by to směrnice daného města umožňovala, mohla by se místo nejnižší nabídkové ceny soutěžit ekonomická výhodnost. V našem případě by to mohla být cena za jedno parkovací místo. Představme si

situaci, že jedna z firem by upravila dispozici parkoviště tak, aby se místo 10 míst vešlo na parkoviště 11. Ekonomická výhodnost (cena za jedno parkovací místo) by vyšla výhodněji.

5. Není jasné, zda parkování bude zdarma (patrně ano), pokud by bylo zpoplatněno, mohla by se hodnotit efektivnost pomocí přínosu – návratnost investice.
6. Ideální stav je, pokud vynaložené prostředky odpovídají (jsou v souladu) strategickému dokumentu. Ne vždy tak tomu je. Důležité je analyzovat potřebnost. Potřebnost by měl potvrdit orgán, který k tomu má pravomoc (např. zastupitelstvo či rada obce).

**Případová studie prověřování 3E č. 2 – zateplení budovy**

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

**Tab. 26 Prověření kritérií 3E – Zateplení budovy**

| **Popis výdajové operace:** | | |
|---|---|---|
| Policie ČR zatepluje areál budov včetně výměny oken za plastová. Předpokládanou cenu stanovil projektant s využitím sazebníku cen stavebních prací dle UNIKA. | | |
| **Kritérium: Hospodárnost** | **Kritérium: Efektivnost** | **Kritérium: Účelnost** |
| Prověření: veřejnou zakázkou – nejnižší nabídkovou cenou.<br><br>Předpokládaná cena stanovena v rozpočtu stavebního projektu: 8,5 mil. Kč.<br><br>Proběhlo otevřené veřejné řízení, kritériem byla cena, nejnižší nabídka byla 7,8 mil. Kč a je nižší než předpokládaná cena. | Prověření<br>(1) nákladová efektivnost: porovnání 1 m2 zateplení a nákladů na 1 okno<br>(2) pomocí hodnocení přínosu:<br>Plánovaná úspora za vytápění: 0,7 mil. Kč ročně.<br>Návratnost investic v letech:<br>cena / úspora za vytápění:<br>Předpokládaná:<br>8,5 / 0,7 = 12,1 let<br>Nejnižší nabídka:<br>7,8 / 0,7 = 11,1 let<br>Nákladová efektivnost vyšla výhodněji stejně jako přínos pomocí návratnosti (o 1 rok). | Prověření:<br>- Existuje soulad se střednědobým plánem investic.<br>- Potřebnost ověřena pomocí provedené analýzy. |

*Zdroj: autoři*

Komentáře / omezení:

1. Předpokládaná cena stavebních prací se stanovuje na základě výpočtu dle projektové dokumentace. Existuje více sazebníků stavebních prací (např. uvedená UNIKA, další je například cenová soustava dle ÚRS). Způsob stanovení předpokládané ceny je vhodné vždy uvést. Předchází se tím plýtvání a trestné činnosti.
2. Popis rozsahu zateplení (a počet oken) mohl být uveden podrobněji.
3. Pokud má investice návratnost, obvykle se stanovuje předem, jaká je maximální přípustná návratnost, aby bylo možné investici považovat za efektivní.

### Případová studie prověřování 3E č. 3 – nákup počítačů

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

**Tab. 27 Prověření kritérií 3E – Nákup počítačů**

| **Popis výdajové operace:** | | |
|---|---|---|
| Město nakupuje počítače pro úředníky v rámci pravidelné obnovy počítačů – nákup 10 kusů sestav počítačů (včetně monitoru, klávesnice, myši, software). Standard počítače byl stanoven. | | |
| **Kritérium: Hospodárnost** | **Kritérium: Efektivnost** | **Kritérium: Účelnost** |
| Prověření bylo provedeno poptávkovým řízením – nejnižší nabídkovou cenou.<br>Město má směrnici o veřejném nakupování, která stanovuje při nákupu od 50 tis. Kč do 200 tis. Kč oslovit nejméně 5 potenciálních dodavatelů. Předpokládaná cena 10 sestav počítačů byla na základě průzkumu cen na trhu stanovena na 100 000.<br>Z poptávkového řízení vyplynulo, že nejnižší nabídková cena byla ve výši 96 500,– Kč a je nižší než předpokládaná cena. | Prověření kritéria efektivnosti bylo provedeno pomocí nákladové efektivnosti jako<br>celková cena / počet.<br>Jde o cenu na 1 počítač.<br><br>Předpokládaná cena na 1 počítač byla:<br>100 000 Kč / 10=10 000 Kč<br>Cena z poptávkového řízení:<br>96 500 Kč / 10 = 9 650 Kč<br><br>Cena na 1 počítač je nižší než předpokládaná. | Město má zpracovaný strategický dokument, kde existuje cíl s názvem: „Zajistit efektivní fungování městského úřadu“.<br>Nákup se tak váže ke konkrétnímu cíli města.<br><br>Potřebnost nákupu počítačů byla prověřena analýzou, potřebnost též vymezuje směrnice úřadu o nakládání s IT, která stanovuje, že průměrné stáří počítačů úředníků nepřesáhne 5 let.<br>Obnova 10 počítačů naplňuje tuto potřebu. |

*Zdroj: autoři*

Komentáře / omezení:

1. Účelnost byla v tomto případu ověřena dvěma způsoby (což je výborné), tedy vazbou na konkrétní cíl v rámci strategie rozvoje města a analýzou potřebnosti.

2. Někdy je nejnižší nabídková cena vyšší, než byla předpokládaná (není to tento příklad). Pokud byla stanovena též cena maximální a nabídková cena je nižší, lze posuzovat hospodárnost a efektivnost ve vztahu k maximální ceně.

3.

### Případová studie prověřování 3E č. 4 – Příjem za pronájem nebytových prostor

Případová studie je v následující tabulce. Pod ní jsou uvedeny komentáře či omezení.

**Tab. 28 Prověření kritérií 3E – příjem za pronájem nebytových prostor**

| **Popis příjmové operace:** | | |
|---|---|---|
| Město pronajímá nebytový prostor. Měsíční nájemné činí 15 000,– Kč + služby (elektrická energie, voda…) dle skutečné spotřeby. | | |
| **Kritérium: Hospodárnost** | **Kritérium: Efektivnost** | **Kritérium: Účelnost** |
| Prověření hospodárnosti:<br>Město před pronájmem prostor vyhlásilo soutěž, kde rozhodujícím kritériem byla výše měsíčního nájmu. Současně je v soutěži stanovena cena obvyklá (na základě provedeného šetření) – byla stanovena jako minimální cena nájmu.<br>Otevírání nabídek bylo provedeno za účasti zájemců o pronájem.<br>Prostor byl pronajat firmě s nejvyšší nabídkou měsíčního nájmu. | Prověření kritéria efektivnosti bylo provedeno pomocí nákladové efektivnosti jako<br>Měsíční nájem / m2 pronajaté plochy.<br>V soutěži město stanovilo cenu obvyklou (v soutěži ji určilo jako minimální cenu nájmu), která byla stanovena na základě provedeného šetření ceny m2 obdobných prostor.<br>Vysoutěžená cena na m2 byla vyšší než cena obvyklá. | Město má zpracovaný strategický dokument, ve kterém je jeden z cílů podpora podnikatelského prostředí. Existuje tak soulad s tímto cílem.<br><br>Současně byla potvrzena společenská potřebnost – město pro své potřeby tento prostor po dobu nájmu nepotřebuje. |

*Zdroj: Půček, Páleníková, 2022*

Komentáře / omezení:

1. Zákon vyžaduje prověřovat kritéria 3E nejen u výdajů, ale také u příjmů. U pronájmů je nezbytné vždy ověřovat cenu obvyklou (ideální je znalecký posudek, ale ověření lze doložit stanoviskem realitní kanceláře nebo lze provést také pomocí provedeného šetření).
2. Příklad se týkal samosprávy, v případě uzavírání smlouvy o nájmu majetku, který je ve vlastnictví státu, se postupuje podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR.

### Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studií plynoucí:

- Z příkladů plyne, že ověřování není nijak náročné.
- Ověřovat příjmy i výdaje je zákonná povinnost plynoucí ze zákona o finanční kontrole. To se týká taký výdajů a příjmů v rámci strategické práce.
- V řadě institucí probíhá prověřování jen formálně – příkazce operace potvrdí, že prověření provedl, ale fakticky tomu tak není. To vytváří prostor pro plýtvání a případně korupci či podvody.

## 10.7 Příklad postupu (workflow) v rámci předběžné finanční kontroly

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se týká prověření kritérií 3E (popsáno v kapitole 3.2) a prověření rizik (popsáno v kapitole 3.4) v rámci předběžné kontroly dle zákona o finanční kontrole (popsáno v kapitole 3.3). Při strategické práci je důležité orientovat se v tom, jaké úkony v rámci finanční kontroly musí proběhnout před schválením každého závazku (například zakázky, smlouvy) – týká se to závazků vznikajících v rámci strategické práce.

**Popis případové studie:**

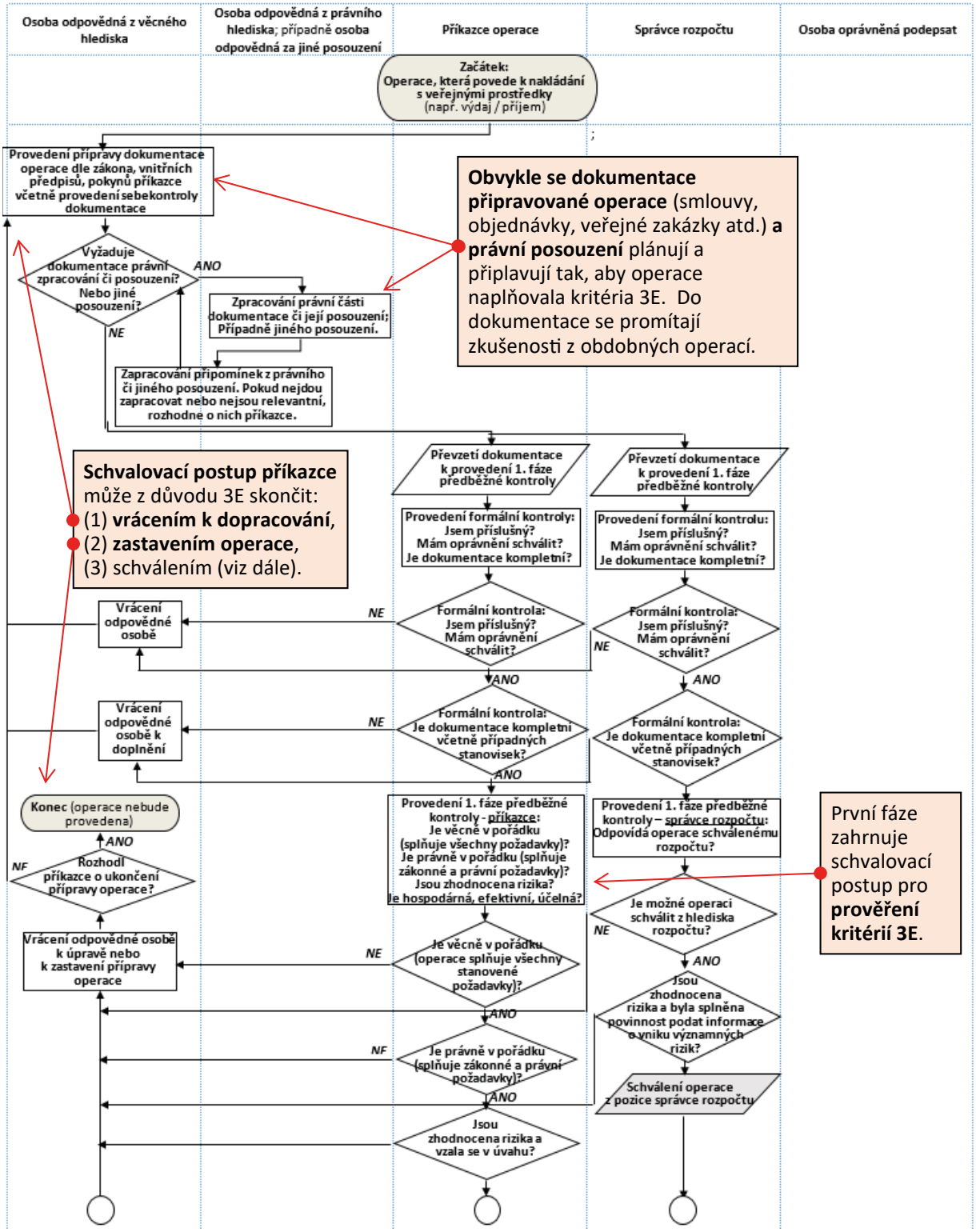
Předběžná kontrola probíhá u každé operace (výdaj, příjem či jiné nakládání s veřejnými prostředky) před vznikem závazku (první fáze) a před provedením úhrady (druhá fáze). V běžné praxi v některých institucích probíhá jen formálně, což může znamenat, že se v konkrétním případě nikdo nezabývá (věcným) prověřením kritérií 3E nebo snížením rizik. Pro snadnější porozumění, jak probíhá celá předběžná kontrola, byl zařazen **příklad workflow (postupu) první fáze předběžné kontroly**. V příkladu je vyznačeno, kdy je nezbytné provést prověření kritérií 3E. Jde o příklad, respektive o dobrou praxi. Příklad se týká operace, u které závazek vzniká podpisem smlouvy (například na služby, stavební práce nebo dodávky). Do první fáze předběžné kontroly jsou v tomto příkladu zapojeni: (1) osoba odpovědná z věcného hlediska za (a) přípravu dokumentace operace (smlouvy, objednávky, veřejné zakázky…), (b) realizaci operace. Obvykle to bývá podřízený pracovník příkazci operace. V menších institucích je to tatáž osoba jako příkazce operace. (2) Osoba odpovědná z právního hlediska. Může jít o interního právníka (zaměstnance), ale u menších institucí jde často o externího (smluvního) právníka na smlouvu. (3) Příkazce operace. Nese ze zákona o finanční kontrole odpovědnost za věcné posouzení, tedy za schvalovací postup operace[59]. (4) Správce rozpočtu (ověřuje soulad s rozpočtem, hodnotí rozpočtová rizika atd.). (5) Osoba oprávněná podepsat (může jít současně o příkazce operace).

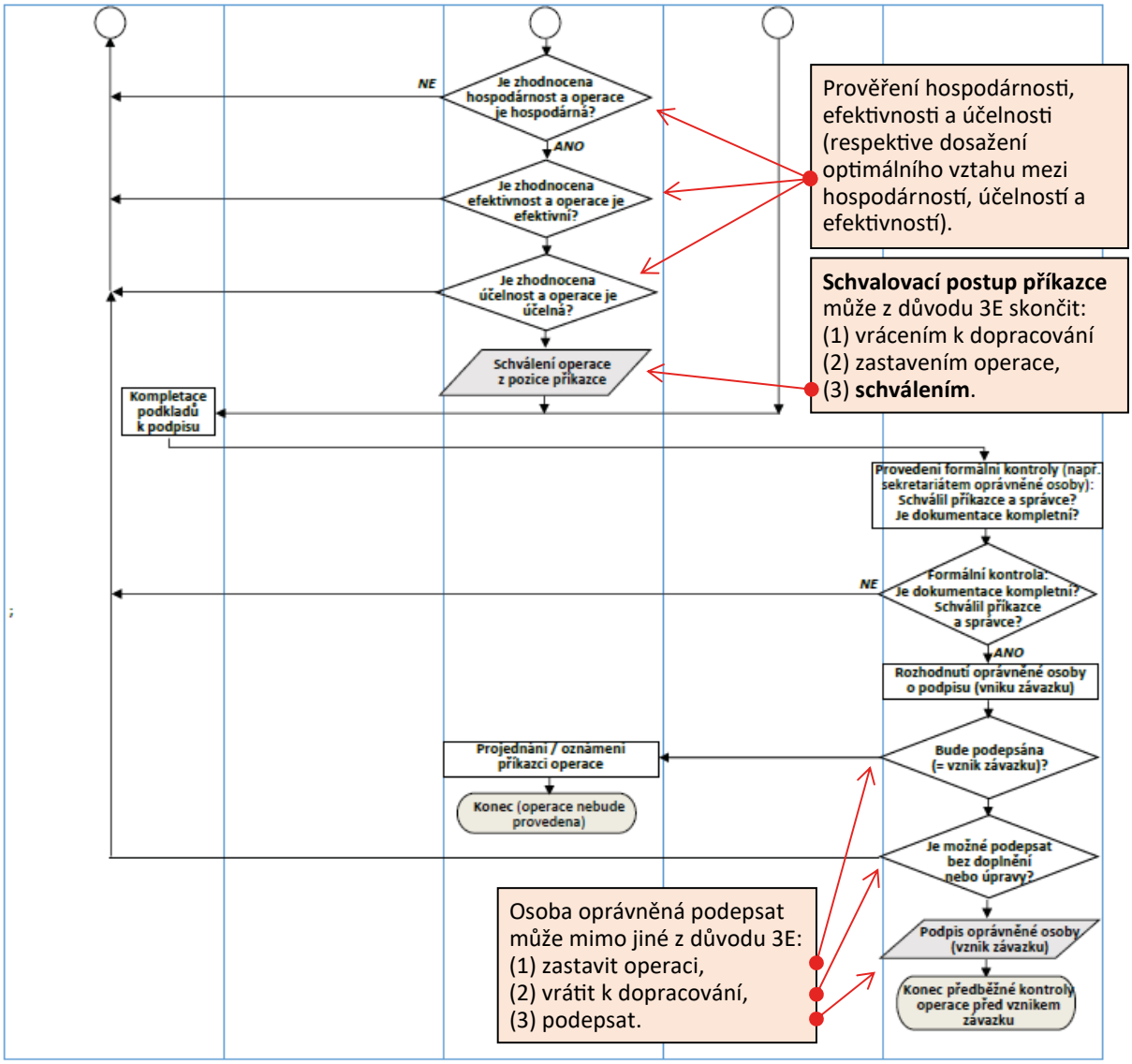
Obvykle se postupuje tak, že již při přípravě a právním posouzení je dokumentace (smlouva, veřejná zakázka atd.) navržena tak, aby odpovídala kritériím 3E a snižovala rizika. Finální posouzení dle zákona o finanční kontrole zajišťuje příkazce operace. Příklad workflow (postupu) první fáze předběžné kontroly, tedy před vznikem závazku, je na následujícím obrázku (na dvou stranách), a to ve formě vývojového diagramu. Jsou v něm komentáře z hlediska prověřování kritérií 3E. U rozhodovacích bloků (kosočtverce) je formulována otázka. Není-li v obrázku vyznačeno jinak, je odpověď „ANO" ve vertikálním směru, odpověď „Ne" v horizontálním směru.

---

**59** Dle § 11, odst. 2 prováděcí vyhlášky MFČR: *„Schvalovacím postupem příkazce operace se prověří a) soulad připravované operace se stanovenými úkoly a schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy, b) správnost operace [§ 2 písm. l) zákona] zejména ve vztahu k 1. dodržení právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto právních předpisů, 2.* dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, *c) přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout, d) doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady."*

**Obr. 25 První fáze předběžné kontroly (před vznikem závazku) – komentáře k prověření 3E**






*Zdroj: Půček, Páleníková (2022a)*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Z vývojového diagramu je patrný postup předběžné finanční kontroly před vznikem závazku. Ta musí proběhnout u každého výdaje, příjmu nebo jiného nakládání s veřejnými prostředky. Zákon o finanční kontrole uvádí, že se předběžná kontrola provádí u plánovaných a připravovaných operací.
- Uvedeny postup lze považovat za dobrou praxi u schvalovacího postupu smluv, veřejných zakázek a podobně. Jde o výdaje se středním nebo vyšším rizikem. Postup lze považovat za dobrou praxi. V konkrétní instituci může dle místních podmínek probíhat částečně odlišně.

## 10.8 Příklad vyhodnocení rizik v rámci strategie rozvoje města

**Čeho se případová studie týká:**

Jedna ze zásad zdravého finančního řízení (viz kapitola 9) vyžaduje, mít vytvořený systém řízení rizik. Případová studie se týká analýzy rizik města, která byla zpracována v rámci strategie rozvoje města. Další podobné příklady a metodiku pro hodnocení rizik je možné najít k nástroji k řízení rizik[60].

**Popis případové studie:**

V následující tabulce je část registru rizik města Ústí nad Labem, který byl zpracován v rámci analýz strategie rozvoje města. Město Ústí nad Labem v rámci svého rozvoje identifikovalo celkem 52 rizik, v tabulce jsou uvedeny jen vybrané. Četnost výskytu je označena jako „P", dopad do rozpočtu jako „D". Sloupec V uvádí významnost rizika

**60** Nástroj k řízení rizik je dostupný na „Portálu strategické práce v ČR": https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

**Tab. 29 Analýza (vyhodnocení) rizik města Ústí nad Labem v rámci strategie rozvoje města**

| 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 | 3 | 4 | **12** | Město Ústí nad Labem |
| **…** | | …. | | | | |

| Č. | Skupina rizik | Název rizika | Hodnocení rizika | | | Vlastník rizika |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | P | D | V = P*D | |
| **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 – přívalové 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 |
| **…** | | …. | | | | |

*Zdroj: město Ústí nad Labem*[61]

**61** Dostupná na https://www.usti-nad-labem.cz/files/strategie-tistena-verze.pdf, str. 74- 76

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Zvolený příklad je vzat z praxe, což znamená, že odpovídá dané situaci a místním podmínkám.
- V rámci zpracování analýz strategie rozvoje města by vždy měla být provedena analýza rizik.

## 10.9 Příklad vyhodnocení rizik v rámci finanční kontroly

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se týká hodnocení rizik dle zákona o finanční kontrole. Problematika byla popsána v kapitole 3. V rámci předběžné finanční kontroly je nezbytné vyhodnotit rizika u každého výdaje, příjmu nebo jiného nakládání s veřejnými prostředky, a to i v rámci strategické práce. V případové studii je řešeno hodnocení rizik v rámci předběžné kontroly u veřejné zakázky na stavební práce. Mít zavedený systém snižování rizik bez omezování příležitostí patří k zásadám zdravého finančního řízení.

**Popis případové studie:**

Příklad se věnuje vyhodnocení rizik v rámci předběžné kontroly – jde o veřejnou zakázku na stavební práce. Rizika jsou uvedena v následující tabulce. Jde o příklad, což znamená, že jiná veřejná zakázka u jiného zadavatele by měla v jiné situaci částečně jiná rizika. Zejména by se mohlo lišit jejich vyhodnocení. Rizika byla po jejich vyhodnocení seřazena podle významnosti (sloupec V=P*D, přičemž P je pravděpodobnost výskytu, D je dopad). Metodiku hodnocení rizik je možné dohledat v materiálu k řízení rizik[62]. Z tabulky je patrné, že byla přijata opatření ke všem zjištěným rizikům. V praxi se u malých rizik (hodnota 4 a nižší) často opatření nepřijímají. Podrobněji je problematika popsána v materiálu Půček, Páleníková (2022b).

62 Nástroj k řízení rizik je dostupný na „Portálu strategické práce v ČR": https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

**Tab. 30 Vyhodnocení rizik v rámci předběžné kontroly – veřejná zakázka na stavební práce**

| Č. | Název rizika | Hodnocení | | | Opatření ke snížení rizika |
|---|---|---|---|---|---|
| | | P | D | V= P*D | |
| 1.1 | Nárůst cen mezi zpracováním projektu, vyhlášením zakázky a podáním nabídek | 4 | 3 | **12** | 1. urychlit přípravu veřejné zakázky<br>2. ošetřit ve smlouvě |
| 1.2 | Nekvalitní dodavatel stavebních prací | 3 | 4 | **12** | 1. zpřísnit kvalifikační předpoklady<br>2. kompetentní stavební dozor<br>3. účast na kontrolních dnech a kontrola ze strany stavebního technika<br>4. do hodnocení nabídek zahrnout kvalitativní ukazatel |
| 1.3 | Významné prodloužení veřejné zakázky z důvodu odvolání na ÚHOZ | 3 | 4 | **12** | 1. kvalitní a včasná příprava veřejné zakázky |
| 1.4 | Vícepráce mající dopad na cenu, potažmo na režim veřejné zakázky | 4 | 3 | **12** | 1. kontrola projektové dokumentace<br>2. kompetentní stavební dozor<br>3. účast na kontrolních dnech a kontrola ze strany stavebního technika<br>4. zpřesnit smluvní podmínky |
| 1.5 | Nedodržení termínů či lhůt ze strany dodavatele | 3 | 3 | **9** | 1. kompetentní stavební dozor<br>2. účast na kontrolních dnech a kontrola ze strany stavebního technika<br>4. zpřesnit smluvní podmínky |
| 1.6 | Nedojde k včasnému vysoutěžení dodavatele | 3 | 3 | **9** | 1. kvalitní a včasná příprava veřejné zakázky |
| 1.7 | Obtěžování okolí hlukem, prachem, zvýšenou dopravou | 3 | 3 | **9** | 1. ošetřit ve smlouvě tak, aby byl rozsah předem minimalizován – riziko přenést na dodavatele |
| 1.8 | Riziko finanční korupce | 2 | 4 | **8** | 1. otevřené výběrové řízení<br>2. kontrola (ověření) předpokládané ceny<br>3. příkazce a osoba podepisující smlouvu jsou rozdílné osoby |

| Č. | Název rizika | Hodnocení | | | Opatření ke snížení rizika |
|---|---|---|---|---|---|
| | | P | D | V= P*D | |
| 1.9 | Selhání kontroly stavebních prací ze strany stavebního dozoru | 2 | 4 | **8** | 1. kompetentní stavební dozor<br>2. účast na kontrolních dnech a kontrola ze strany stavebního technika |
| 1.10 | Nedojde k včasnému vysoutěžení stavebního dozoru nebo koordinátora bezpečnosti práce | 2 | 4 | **8** | 1. kvalitní a včasná příprava veřejné zakázky, kvalitně zpracovaná zadávací dokumentace |
| 1.11 | Odchod / nemoc stavebního technika, který má u zadavatele stavbu na starosti | 2 | 4 | **8** | 1. nastavit zastupitelnost mezi stavebními techniky<br>2. řešit motivovanost stavebních techniků |
| 1.12 | Porušení zákona či vnitřních předpisů při zadávání veřejných zakázek (například rozdělení zakázky) | 3 | 2 | **6** | 1. zajistit kontrolu, proškolení a zastupitelnost |
| 1.13 | Nedostatečně stanovené záruky | 2 | 3 | **6** | 1. ošetřeno ve smlouvě |
| 1.14 | Chyby v projektu nekryté pojištěním s dopadem na kvalitu, rozsah nebo cenu | 2 | 3 | **6** | 1. kontrola projektové dokumentace<br>2. ošetřit ve smlouvě s projektantem |
| 1.15 | Chyby při přejímce nebo reklamacích stavebních prací, dodávek či služeb, které mohou vést k dodatečným výdajům | 2 | 3 | **6** | 1. kompetentní stavební dozor<br>2. účast na kontrolních dnech a kontrola ze strany stavebního technika |
| 1.16 | Účetní rizika – například chyby v účtování nebo daňových záležitostech s dopadem do hospodaření | 2 | 3 | **6** | 1. zajistit kontrolu, proškolení a zastupitelnost |
| 1.17 | Rozpočtová rizika – chyby v odhadu příjmů, chyby v rozpočtování, chyby týkající se řešení schodků rozpočtu | 2 | 3 | **6** | 1. zajistit kontrolu, proškolení a zastupitelnost |
| 1.18 | Riziko krádeže majetku nebo materiálu týkající se staveniště | 3 | 1 | **3** | 1. ošetřit ve smlouvě – přenést na dodavatele |
| 1.19 | Poškození majetku ve vazbě na stavební činnost | 3 | 1 | **3** | 1. ošetřit ve smlouvě – přenést na dodavatele |
| 1.20 | Úrazy na staveništi | 2 | 1 | **2** | 1. kvalitní koordinátor bezpečnosti práce<br>2. trvat na dodržování bezpečnosti práce |

*Zdroj: Půček, Páleníková (2022b)*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- V příkladu je u zvolené zakázky identifikováno 20 potenciálních rizik. Při hodnocení konkrétní zakázky se obvykle využívá registr rizik (čerpají se z něj informace), ale hodnocení je nezbytné provést pro konkrétní situaci, v našem případě veřejnou zakázku.

- Zejména u klíčových výdajů je nezbytné obdobným způsobem rizika vyhodnotit a přijmout si opatření ke snížení rizika. Tento postup lze považovat za dobrou praxi.

## 10.10 Hodnocení rizika korupce nebo podvodu pomocí metody FMEA

**Čeho se případová studie týká:**

V rámci finančního řízení je třeba hledat nástroje, které dokáží snižovat riziko korupce, podvodu a podobné trestné činnosti. Případová studie se týká tříkriteriálního hodnocení rizika korupce s využitím metody FMEA.

**Popis případové studie:**

Případová studie navazuje na výzkum, který se týkal vyhodnocení rizika korupce[63]. K vyhodnocení rizik korupce nebo podvodů je možné použít běžné vyhodnocení rizika pomocí dvou kritérií – četnosti výskytu a dopadu. Nicméně riziko korupce zvyšuje též to, zda ten, kdo chce korumpovat nebo kdo chce prospěch z korupce přijmout, předpokládá, že nemůže být odhalen. Platí to i pro riziko podvodu nebo obdobné trestné činnosti – pokud ten, kdo chce podvod spáchat je přesvědčen, že by byl přistižen, tak se obvykle podvodu vyhne. Naopak, pokud předpokládá, že mu podvod bez újmy projde, zvyšuje to pravděpodobnost, že podvod spáchá. Proto je vhodné u vyhodnocení těchto rizik pracovat se třetím kritériem – odhalitelností korupce, podvodu nebo obdobné trestné činnosti. S tímto třetím kritériem pracuje metoda FMEA[64], a to v upravené podobě pro vyhodnocení korupce. Riziko korupce nebo podvodu tak může být hodnoceno pomocí tří kritérií, a to (1) výskytu korupčních příležitostí, (2) prospěchu pro korumpovaného nebo dopadu na rozpočet či cíle (variantně prospěch nebo dopad – co má vyšší hodnotu), (3) odhalitelnosti (pravděpodobnost odhalení) korupce. Následující tabulka vysvětluje jednotlivá kritéria a stanovuje postup výpočtu rizika korupce.

---

**63** Viz odborná kniha: OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., PLAČEK, (2017) *Detecting and reducing corruption risk and fraud in the public sector.* Praha: Nakladatelství Karolinum
Nebo viz článek: Půček, M. (2014): Vedou vyšší výdaje na úředníka k nižšímu riziku korupce? Analýza českých krajů. *Ekonomický časopis***.** No 2, 62/2014, pp. 150-166. Dostupný na: https://www.sav.sk/journals/uploads/0620133702%2014%20Pucek+RS1.PDF

**64** Anglicky - Fault Mode and Effect Analysis, v češtině se někdy též používá název „Analýza možnosti vzniku vad a jejich následků".

**Tab. 31 Popis indikátorů rizika korupce**

| Č | Název | Jednotka | Popis, výpočet |
|---|---|---|---|
| | Výskyt (četnost výskytu) korupčních příležitostí (Occurrence – $O_C$) | Počet za rok | Počet událostí (například veřejných zakázek, investic, větších pronájmů a podobně) srovnatelného typu ročně. Podle počtu se stanoví výskyt na škále 1 (nepatrný výskyt) až 5 (velmi vysoký). |
| | Prospěch (prospěch pro korumpovaného v porovnání s měsíčním platem); (Profit) | % | Potenciální prospěch v peněžních jednotkách pro korumpovaného v porovnání s měsíčním platem. Podle výše se stanoví prospěch na škále 1 (nepatrný – takřka nulový) až 5 (velmi vysoký a atraktivní). |
| | Dopad (závažnost) na rozpočet (Impact – I) | V Kč nebo % rozpočtu | Vyjádření dopadu korupce na rozpočet v peněžních jednotkách. Podle výše se stanoví dopad na rozpočet v % na škále 1 (nepatrný – takřka nulový) až 5 (velmi vysoký). |
| | Odhalení – odhalitelnost, pravděpodobnost odhalení korupce; (Detection - D). | Hodnocení na škále od 1 do 5 | 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 5, že odhalení je takřka nemožné (nejsou dostupné postupy, které korupci odhalí). Hodnoty jsou vázány ke stávajícímu systému kontroly. |
| | Hodnota rizika korupce – prospěch ($RC_{CP}$) | index | $RC_{CP} = O_C * P$<br>Výskyt krát prospěch |
| | Hodnota rizika korupce – dopad ($RC_{CI}$) | index | $RC_{CI} = O_C * I$<br>Výskyt krát dopad |
| | Hodnota rizika korupce | index | $RC_{C:}$ Vyšší z hodnot $RC_{CP}$, $RC_{CI}$ |
| | Ukazatel priority rizika korupce ($RPN_C$) | index | $RPN_C = RC_C * D$<br>Hodnota rizika korupce krát odhalitelnost |

*Zdroj: Ochrana, Půček, Placek 2017*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

» Využití tříkriteriálního hodnocení pro korupci, podvody nebo obdobnou trestnou činnost lze považovat za dobrou praxi.

## 10.11 Příklad vyhodnocení finančních příležitostí

**Čeho se případová studie týká:**

Jedna ze zásad zdravého finančního řízení (viz kapitola 9) vyžaduje mít vytvořený systém řízení rizik, a to tak, aby při tom nebyly omezovány příležitosti. Případová studie se týká způsobu hodnocení finančních příležitostí. Další podobné příklady a metodiku pro hodnocení příležitostí je možné najít v nástroji využívání příležitostí[65].

**Popis případové studie:**

V následující tabulce je příklad vyhodnocení finančních příležitostí města. Jde o příklad, jiné město by mělo v jiné situaci jiné příležitosti. Příležitosti byly po jejich vyhodnocení seřazeny podle významnosti (sloupec VP=R*D). Sloupec „R" znamená realizovatelnost, sloupec „D" dopad do rozpočtu nebo na cíle. Z tabulky je patrné, že v uvedeném příkladu bylo zjištěno a hodnoceno 12 příležitostí. V tomto kole vyhodnocení bylo rozhodnuto o využití 4 příležitostí. V uvedeném příkladu má město 3 záměry, které se týkají podávání žádostí na prostředky z fondů EU. S ohledem na okolnosti bylo rozhodnuto, že zatím budou připravovány 2 žádosti. Třetí záměr bude ponechán v zásobníku, čili byla zvolena taktika „sleduj". Jednu příležitost město přenáší na ředitele své organizace (městské lesy). U příležitosti týkající se navýšení koeficientů u daní z nemovitostí rozhodlo zastupitelstvo, že koeficient bude ponechán ve stávající výši – proto je zvolena taktika „ukonči sledování". Při Využívání příležitostí je zcela běžné, že daná instituce má jen omezenou kapacitu na realizaci opatření, tedy na využívání příležitostí. Proto se soustředí na omezený počet příležitostí, které jí přinesou největší užitek.

---

**65** Nástroj k řízení příležitostí je dostupný na „Portálu strategické práce v ČR": https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

**Tab. 32 Příklad registru finančních příležitostí města**

| Č. | Název finanční příležitosti | Hodnocení | | | Vlastník příležitosti | Zvolená strategie |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | R | D | VP= R*D | | |
| 1.1 | Získání investiční dotace z fondů EU (záměr 1) | 4 | 5 | **20** | starosta | **využij** |
| 1.2 | Získání investiční dotace z fondů EU (záměr 2) | 3 | 5 | **15** | starosta | **využij** |
| 1.3 | Získání investiční dotace z fondů EU (záměr 3) | 2 | 4 | **8** | starosta | sleduj |
| 1.4 | Racionální úspory nákladů na provoz úřadu bez vlivu na kvalitu a rozsah (záměr 1 – úspory energií) | 3 | 2 | **6** | tajemník | **využij** |
| 1.5 | Racionální úspory při investicích bez vlivu na kvalitu a rozsah (záměr 1 – optimalizace zadávání veřejných zakázek) | 3 | 2 | **6** | místostarosta | **využij** |
| 1.6 | Dohledání či lepší využití stávajícího majetku | 3 | 2 | **6** | vedoucí finančního odboru | sleduj |
| 1.7 | Změny systému hospodaření v městských lesích | 3 | 2 | **6** | ředitel lesů | přenes |
| 1.8 | Zvýšení příjmů z daní z nemovitosti změnou koeficientu | 5 | 1 | **5** | starosta | ukonči sledování |
| 1.9 | Racionální úspory nákladů na provoz bez vlivu na kvalitu a rozsah (záměr 2 – personální audit) | 2 | 2 | **4** | tajemník | sleduj |
| 1.10 | Racionální úspory nákladů na provoz bez vlivu na kvalitu a rozsah (záměr 3 – omezení služebních cest přechodem na on-line) | 4 | 1 | **4** | tajemník | sleduj |
| 1.11 | Zvýšení příjmů z pronájmu nemovitostí města | 4 | 1 | **4** | vedoucí správy majetku | sleduj |
| 1.12 | Optimalizace nakládání s komunálním odpadem | 2 | 2 | **4** | místostarosta | sleduj |

*Zdroj: Půček, Křápek (2022)*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

» Umět efektivně využívat příležitosti je pro zdravé finanční řízení důležité. Příklad uvádí, jak příležitosti hodnotit pomocí dvou kritérií – realizovatelnost příležitosti a dopad do rozpočtu nebo na cíle.

» Zatímco u rizik platí to, že snižovat rizika u nakládání s veřejnými prostředky jde o zákonnou povinnost dle zákona o finanční kontrole, tak u příležitostí tomu tak není. Vyzívání příležitostí není v tomto smyslu povinné, ale je to žádoucí z hlediska zdravých veřejných financí.

## 10.12 Příklad výpočtu nákladů obětované příležitosti a doba návratnosti investice

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se týká výpočtu nákladů obětované příležitosti pomocí úspor. Je též příkladem pro výpočet prosté doby návratnosti investice.

**Popis případové studie:**

Problematika nákladů obětované příležitosti byla popsána v samostatném materiálu týkajícího se využívání příležitostí, který je k dispozici na portálu strategické práce. V tomto příkladu se náklady obětované příležitosti počítají z provozních úspor (dosaženým pomocí investice do zateplení). Pokud racionální úsporu nerealizujeme, pak se výše racionální úspory rovná nákladům obětované příležitosti. Jak bylo uvedeno v kapitole 7.4, racionální úsporu (Ur) lze vypočítat, když od původně plánovaných nákladů (NP) odečteme reálně plánované náklady po využití příležitosti (NR) a též odečteme vyvolané náklady plynoucí z využité příležitosti (NV). Platí tedy vzorec: $NOP = U_r = N_P - N_R - N_v$.

V našem příkladu půjde o zateplení a výměnu oken budovy základní školy v celkových investičních nákladech 6 mil. Kč. Předpokládejme, že náklady na vytápění bez provedení této investice činí v naší škole ročně 1,1 mil. Kč. Po provedení investice se předpokládá jejich snížení o 45 % na částku 0,6 mil. Kč. Vyvolané náklady spojené s investicí zahrnují v našem příkladu financování úvěru – průměrně ročně to bude činit cca 100 tis. Kč. Údaje rekapituluje následující tabulka.

**Tab. 33 Zateplení budovy školy – údaje**

| | tis. Kč |
|---|---|
| Celkové investiční náklady (INV) | 6000 |
| Roční náklady na vytápění před investicí (Np) | 1100 |
| Roční náklady na vytápění po investici (Nr) | 600 |
| Roční vyvolané náklady – například úroky z úvěru (Nv) | 100 |

*Zdroj: Půček, Křápek, Linhartová (2022)*

Výpočet vypadá takto: $NOP = U_r$ =1 100 tis. Kč – 600 tis. Kč – 100 tis. Kč = 400 tis. Kč ročně

Pokud by nedošlo k realizaci investice, tak náklady obětované příležitosti činí 400 tis. Kč ročně.

Pro náš příklad je vhodné též vypočítat alespoň prostou dobu návratnosti investice (T) jako podíl výše investice (I) a roční racionální úspory ($U_r$). V našem případě půjde o prostou dobu návratnosti investice 15 let. Údaje rekapituluje následující tabulka.

**Tab. 34 Zateplení budovy školy – výpočet nákladů obětované příležitosti**

| Výpočet | tis. Kč |
|---|---|
| Výpočet racionální úspory (nákladů obětované příležitosti)<br>NOP = Ur = Np - Nr - Nv | 400 tis. Kč ročně |
| Prostá doba návratnosti investice<br>T = I / Ur | 15 let |

*Zdroj: Půček, Křápek, Linhartová (2022)*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

» Pro rozhodnutí, zda investici realizovat či nikoli z hlediska úspor je důležité, aby prostá doba návratnosti investice byla nižší, než životnost investice. U staveb se běžně uvádí životnost dle charakteru stavby 50 až 100 let, u zateplení cca 30 let (při dobré údržbě ale lze předpokládat životnost mnohem vyšší).

» Prostá doba návratnosti investice je nejjednodušší možnost, ale lépe je pracovat s diskontovanou dobou návratnosti investice nebo ji hodnotit pomocí čisté současné hodnoty (NPV)[66].

## 10.13 Příklad podkladů pro audit ztrát (plýtvání)

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se týká auditu ztrát (plýtvání) ve smyslu metody „Štíhlá administrativa" (bylo vysvětleno v kapitole 7.6). Problematika hledání racionálních úspor je pro zdravé finanční řízení důležitá. S nutností hledat úspory se můžeme setkat také při strategické práci.

**Popis případové studie:**

Následující tabulky uvádějí popisy jednotlivých druhů plýtvání (ztrát) ve veřejném sektoru. Texty a tabulky byly čerpány z Ochrana, Půček (2012), kde je možné najít další informace. První druh plýtvání způsobuje neúčelnost

66 Postup výpočtu pro investice lze najít například na odkazu: https://stavba.tzb-info.cz/2786-vypoctova-pomucka-ekonomicka-efektivnost-investic-ii Respektive kalkulátor pro výpočet na: https://stavba.tzb-info.cz/tabulky-a-vypocty/110-financni-kalkulator-pro-hodnoceni-ekonomicke-efektivnosti-investic

(viz následující tabulka). Základní otázku, kterou si při hledání těchto ztrát pokládáme, je: „Odpovídá tato prováděná konkrétní činnost našemu poslání (a legislativním úkolům), měřitelným cílům nebo je oprávněně požadována naším zákazníkem?“. Nadprodukce (zbytečná administrativní zátěž) a nadbytečná práce (neúčelnost) je považována za nejhorší druhy plýtvání. V českých podmínkách lze neúčelnost chápat jako největší problém (viz např. problém vnímání korupce, (ne)účelného nakládání s majetkem, neúčelné nakládání se zdroji apod.).

**Tab. 35 Audit ztrát: 1. Neúčelnost (nadbytečná práce)**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu 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 občany vyžadováno, (c) usiluje se o maximalizaci místo optimalizace. | (a) Mapování toku hodnoty<br>(b) Pravidelné zjišťování očekávání a potřeb zákazníků veřejných služeb, občanů atd.<br>(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 neměřitelně, bez termínů (nenaplňují pravidlo SMARTi) | (a) Prověření návaznosti na poslání, legislativní úkoly a cíle.<br>(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.<br>(b) Analýza a vyhodnocení uvedeného příkladu a jim podobným. |
| | (4) Jednotlivé veřejné služby či aktivity posuzováno odděleně od ostatních se jeví jako účelné. V součtu však převyšují možnosti rozpočtu organizace. | (a) Posuzování všech činností v globále, nejen separátně; provedení optimalizace.<br>(b) Využití benchmarkingu.<br>(c) Využití analýzy nákladů a užitků |
| | (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 sdílet je s ostatními.<br>(b) Prověřovat při zakázkách „hodnotu pro zákazníka“ a účelnost<br>(c) Stanovit jasná pravidla pro zadávání, zveřejňovat informace o zakázkách. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Dalším druhem plýtvání je **zbytečná administrativní zátěž**, nadprodukce (viz následující tabulka). Je prováděno něco, co není k provedení dané činnosti nezbytné, nijak nezvyšuje hodnotu nebo nechrání oprávněný zájem

(např. vliv na společnost, životní prostředí atd.). Týká se jak legislativních předpisů, tak vnitřních předpisů dané instituce. Otázky, které si pokládáme, jsou např. „Neděláme něco (při zachování účelu) zbytečně?“, „Proč musí aktivita proběhnout?“, „Musí (při zachování účelu) proběhnout v tomto rozsahu?“.

**Tab. 36 Audit ztrát: 2. Zbytečná administrativní zátěž („nadprodukce“)**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát“ |
|---|---|---|
| **Zbytečná administrativní zátěž** | Zátěž se může týkat jak zákazníků či občanů, tak zaměstnanců: (1) Zmatené či nadbytečné předpisy a legislativa, např.: (a) postupuje se podle předpisů (nebo jejich částí), které nikdy neměly být přijaty, protože tento druh činnosti nikdo nepotřebuje, nic se tím fakticky nového nevytváří, nic užitečného se tím nechrání, nebo se podstata jen komplikuje a byrokratizuje; (b) předpisy a legislativa jsou komplikované, umožňují mnoho výkladů a je nezbytné stále provádět právní rozbory, školit pracovníky; (c) zákony ukládají povinnosti, které zbytečně zvyšují administrativní zátěž. | (a) Zjednodušování, odstraňování zbytečných předpisů – například pomocí modelu SMC a pěti cest ke zjednodušování.<br>(b) Vyhodnocení všech interních předpisů (směrnic, řádů, procesních map, popisů práce atd.) a zátěže z nich vznikající. |
| | (2) Nesmyslná či nepotřebná práce a úkoly, například: (a) složitý a nepřehledný systém vnitřních předpisů; (b) vyplňují se formuláře a zprávy, které nenesou žádný užitek, nebo je prakticky nikdo nečte; (c) rozesílání nevyžádaných informací, příliš dlouhé rozdělovníky rozesílek; (c) pracuje se na něčem, co vlastně nikdo v současnosti nepotřebuje, nebo to bylo zadáno v době, kdy se tato práce jevila nebo byla užitečná, ale podmínky se změnily; (d) neúplné podklady pro rozhodování, nutnost se k problému opakovaně vracet | (a) Prověření systému interních dokumentů a jejich maximální zjednodušení<br>(b) Audit všech trvalých úkolů zadaných v minulosti.<br>(c) Ustavičná pozornost (bdělost) při zadávání každého úkolu, zda je skutečně nezbytný. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Třetí oblast ztrát řeší následující tabulka. Jde o **čekání** (na podklady, informace, zákazníka), hledání (např. spisů, textů) a **nevytíženost** zaměstnanců (např. špatné priority úkolů.) atd. Otázky, které si pokládáme jsou např. „Mají všichni zaměstnanci a týmy stanoveny parametry pro hodnocení výkonů a plnění cílů?“, „Jak budeme postupovat při náporu práce?“, „Jsou stanoveny a funkčně prověřeny všechny zastupitelnosti?“, „Má každý zaměstnanec stanoveny dlouhodobé úkoly a je proškolen, kdy a jak na nich pracovat?“ atd.

**Tab. 37 Audit ztrát: 3. Čekání, nevytíženost / přetíženost**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát“ |
|---|---|---|
| Čekání, nevytíženost a přetíženost | (1) Nejsou stanoveny jednoznačné požadavky na výkon každého zaměstnance, takže vedení ani neví, že někteří zaměstnanci nepracují naplno, respektive jsou nevytížení. | (a) Stanovení a trend „výkonnostních parametrů“ pro všechny zaměstnance.<br>(b) Provádění benchmarkingu. |
| | (2) Práce je v průběhu roku velmi nerovnoměrně rozdělena (třeba i z objektivních důvodů) a počet pracovníků je nastaven na zajištění náporu (tedy maxima). Je argumentováno tím, že je nezbytné zajistit dostupnost služby. | (a) Krátkodobé zvýšení pracovníků po dobu „špičky“ (např. přeřazením z jiných činností), úprava úkolů a týmů (zastupitelnost) tak, aby to bylo možné.<br>(b) „Multiprofesní“ příprava ke zvýšení zastupitelnosti.<br>(c) Zvýšit kompetentnost (schopnost „vidět“ ztráty a zlepšení zastupitelnosti). |
| | (3) Vedení dostatečně nezná náplň práce zaměstnanců a neprovádí úpravy při změnách. Každá změna činnosti musí současně znamenat změnu náplní a potřebná proškolení. | (a) Provádění pravidelného přezkoumání náplní zaměstnanců vzhledem k měnícím se potřebám. |
| | (4) Prostoje způsobené (a) špatným řízením času, neplněním termínů, ztrátou dat, čekání na opozdilce porady, hledáním podkladů, zaměstnancům nebyly včas přiděleny úkoly, nepřijato rozhodnutí, čeká se na podklad od kolegy nebo (b) došlo k výpadku sítě či poruše vybavení. | (a) Naučit zaměstnance využívat vzniklý čas – např. plnění dlouhodobých úkolů.<br>(b) Zálohování dat.<br>(c) 5S, audit pracovišť – vizualizace. |
| | (5) Přetíženost určitých klíčových zaměstnanců, u kterých se hromadí úkoly, na kterých jsou závislí další zaměstnanci, může vést k velkým ztrátám – jde o tak zvaná „úzká místa“ – viz metoda TOC. | (a) Včasné nalezení „úzkých míst“ a jejich adekvátní posílení (např. pomocí prioritizace úkolů, přeřazením vybraných úkolů jinam či posílením). |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Zatímco u výrobních podniků se čtvrtá oblast se týká zejména zásob, u veřejné správy jde hlavně o **nadbytečný majetek, vybavení, předimenzované kanceláře** (prostory), ale také nadbytečné zásoby, materiál, zprávy, informace. Otázky, které si pokládáme jsou např. „Skutečně je toto vybavení (s těmito parametry) nezbytné?“, „Potřebujeme tak velké prostory?“, „Musí tuto informaci dostat všichni tito kolegové?“ atd.

**Tab. 38 Audit ztrát: 4. Nadbytečný materiál, vybavení, majetek, prostory a informace**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát“ |
|---|---|---|
| Nadbytečný materiál, vybavení, majetek, prostor, zprávy a informace | (1) Nevyužívaný majetek, zbytečné investice, např.: (a) nedůsledné provádění inventarizace majetku a procesu prodeje nadbytečného majetku. Není jasné, která část majetku je nezbytná pro plnění poslání (a která je nadbytečná a svými provozními náklady jen zatěžuje); (b) zdlouhavý nebo nehospodárný prodej nadbytečného majetku; (c) provádění neúčelných nákupů a investic | (a) Důsledné inventury.<br>(b) Pravidelná optimalizace majetku, investic, nákupů.<br>(c) Transparentní a rychlý postup při prodeji nepotřebného majetku (při respektování 3E). |
| | (2) Více vybavení nebo prostor (např. kancelářských, provozních) než je skutečně nezbytné. | (a) Stanovení standardu vybavení (a prověřování jeho adekvátnosti), optimalizace prostor a vybavení. |
| | (3) Nadbytečné zásoby, materiál | (a) Optimalizace zásob a materiálu. |
| | (4) Nadbytečné informace, zprávy, příliš rozsáhlé rozdělovníky rozesílaných zpráv, duplicitní ukládání dat | (a) Optimalizace informačních toků, rozdělovníků, zálohování. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Pátou oblastí auditu ztrát jsou **chyby a opravy** (viz následující tabulka). Důležitá je prevence – školení a výcvik, zastupitelnost, kompetentnost, řešení problémů založených na hledání a odstranění příčin (opak přístupu – nemáme nikdy čas práci pořádně promyslet, zato vždycky máme čas ji 3x předělat), schopnost poučit se z chyb, zpětná vazba při zadávání úkolů atd. Chyby vznikají také nesprávnou či nepřesnou specifikací úkolu, nepochopením zadání, zadáním úkolu zaměstnanci, u něhož nejsou kompetence nebo pravomoci úkol splnit atd.

**Tab. 39 Audit ztrát: 5. Chyby a opravy**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát“ |
|---|---|---|
| Chyby | Chyby, opravy, vadná či nesprávná rozhodnutí, například: (a) stejnou činnost je nutné provést znovu chybou zaměstnance nebo nepřesným zadáním; (b) odvolací řízení a zrušená rozhodnutí ve výkonu státní správy; (c) nepromyšlenost, zbrklost při zadávání úkolů, (d) pravopisné a věcné chyby v dokumentech | (a) Využívání formulářů a standardizovaných postupů.<br>(b) Školení a výcvik včetně zastupujících zaměstnanců.<br>(c) Zpětná vazba při zadávání úkolů. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Šestým druhem ztrát jsou **nadbytečné přesuny** lidí (jak zaměstnanců, tak zákazníků) v rámci budovy i mimo ni, dat, vybavení, materiálu atd. (viz následující tabulka). Rozmístění kanceláří má být vždy logické, aby minimalizovalo tento druh ztrát.

**Tab. 40 Audit ztrát: 6. Nadbytečné přesuny**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát“ |
|---|---|---|
| **Nadbytečné přesuny** | Zbytečné přesuny lidí (jak zaměstnanců, tak zákazníků), dat, vybavení, materiálu, např.: (a) nadbytečný přesun lidí nebo informací z místa na místo, z budovy do budovy, tým nepracuje pohromadě; (b) nelogické rozmístění kanceláří, mnoho budov, špatný orientační systém v budovách; (c) nepřehlednost v informacích a v informačních tocích, rozesílání velkých souborů místo jejich sdílení atd. (d) neefektivní služební cesty nebo „pochůzky“ v případech, kdy lze problém řešit jinak, než osobně; neochota ke slučování cest; neoptimální výběr dopravního prostředku. | (a) Provedení auditu informačního systému.<br>(b) Prověření logiky rozmístění kanceláří (raději „zkapacitňovat“, než se rozpínat).<br>(c) Optimalizace služebních cest a dopravních prostředků. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Sedmou oblastí jsou **zbytečné pohyby, nepořádek, špatná ergonomie** pracoviště (viz následující tabulka).

**Tab. 41 Audit ztrát: 7. Zbytečné pohyby, nepořádek**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát“ |
|---|---|---|
| **Zbytečné pohyby** | (1) Zbytečné pohyby při práci na pracovišti způsobené obvykle špatnou ergonomií pracoviště, neexistencí systému ukládání spisů a dat, nepořádku či nepřehledností (stále se něco hledá). | (a) Provedení auditu pracovišť z hlediska ergonomie, vizualizace pracovišť, využití 5S. |
| | (2) Může jít také o nesprávné rozmístění kanceláří a dalších prostor – chybné rozmístění („lay-out“) kanceláří a prostor. Jde vlastně o špatné hospodaření s prostorem. | (a) Prověření a optimalizace rozmístění, vizualizace pracovišť. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

Osmou oblastí jsou **plýtvání kreativitou, příležitostmi a místními podmínkami** (viz následující tabulka).

**Tab. 42 Audit ztrát: 8. Plýtvání kreativitou, příležitostmi a místními podmínkami**

| Druh | Příklady příčin nebo projevů plýtvání (ztrát) | Příklady opatření kromě „auditu ztrát" |
|---|---|---|
| **Plýtvání kreativitou, příležitostmi a místními podmínkami** | Existuje ještě celá řada dalších příčin možného plýtvání, například: (a) plýtvání kreativitou lidí a schopnostmi (kompetencemi) zaměstnanců, týmů, partnerů atd. (b) špatná motivace zaměstnanců; (c) nevyužívání příležitostí, partnerství a synergií (např. nepřipravenost na čerpání zdrojů z fondů EU); (d) neschopnost učit se od jiných (benchlearning, znalostní řízení); (e) neznalost (či plýtvání) místními podmínkami a místními výhodami. | (a) Vytvoření kultury (klimatu) podporující úspory a „štíhlou administrativu".<br>(b) Odměňování založené na kompetencích, výkonech a plnění dohodnutých cílů. |

*Zdroj: Ochrana, Půček (2012)*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- „Štíhlá administrativa" se nezaměřuje na snižování počtu zaměstnanců, ale na zkracování času, prostoru, zásob a majetku nutného pro poskytování veřejných služeb. Snahou je optimalizovat činnosti tak, že
  - méně potřebného času může znamenat odvedení více práce stejným počtem zaměstnanců nebo úspory ve mzdových nákladech,
  - méně potřebných prostor šetří náklady na energie a média, úklid,
  - méně vybavení a majetku šetří investice a náklady na údržbu atd.
- Výše uvedené příklady příčin nebo projevů plýtvání je třeba brát jako inspiraci pro provedení auditu ztrát (plýtvání) v konkrétní instituci. Je nezbytné je přizpůsobit předmětu činnosti a místním podmínkám.

## 10.14 Energetické úspory města Litoměřice

**Čeho se případová studie týká:**

Druhá zásada zdravého finančního řízení samospráv se týká indexu provozních úspor. Je třeba hledat prostor pro racionální úspory. K tomu je významné usilovat o dosažení co nejvyšších energetických úspor. Poslední ze zásad zdravého finančního řízení se týká soběstačnosti, včetně snahy o zvýšení energetické soběstačnosti. Případová studie se týká energetických úspor města Litoměřice.

**Popis případové studie:**

Město Litoměřice se snaží o dlouhodobé snižování provozních výdajů za energie a podporuje všechny dotčené subjekty města (zaměstnance veřejné správy, příspěvkové organizace, ale také běžné občany) v zodpovědném uživatelském chování směrem k realizaci úspor energie a využití lokálních obnovitelných zdrojů energie.

Pro investice do vlastního majetku je důležité, aby byly realizovány ekonomicky a energeticky úsporně. K tomu je nezbytné připravit kvalitní podklady (projektové studie, energetické audity, posudky, žádosti o dotace, atd.).

Pro tato projektová opatření a i pro drobné investice město Litoměřice vytvořilo samostatný Fond úspor energie[67]. Fond je koncipován tak, aby prostředky na podporu úspor energie a obnovitelných zdrojů energie byly dlouhodobě generovány z již realizovaných úspor, a tím v minimální možné míře zatěžovaly rozpočet města. Navíc prostředky znovu investované do úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie budou mít dlouhodobý multiplikační efekt pro město.

Efektivní přístup k hospodaření v oblasti spotřeby energií a využití obnovitelných zdrojů městu přineslo kromě očekávaných finančních úspor i řadu nefinančních přínosů. Mezi hlavní nefinanční přínosy Fondu lze zařadit:

- Má pozitivní dopad na životní prostředí. Díky dané inovaci, realizovaným a prokazatelným úsporám energie dochází ke zlepšování kvality ovzduší a snížení negativních dopadů přispívajících ke klimatickým změnám.
- Má pozitivní dopad na sociální oblast. Fond umožňuje především v sektoru školství realizovat investice s vyšší přidanou hodnotou, kdy při renovacích škol a školek je možné oproti běžnému standardu umísťovat rekuperace, která snižuje velmi významně koncentrace CO2 ve třídách.
- Zvyšuje povědomí o úsporách energie a možnostech využívání obnovitelných zdrojů energie a je ukázkou postupu i pro širokou veřejnost a domácnosti, které mohou porovnat náklady a úspory na konkrétních příkladech.

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Fond je unikátním nástrojem v rámci českých měst, a to zejména svou celkovou koncepcí zvyšující multiplikační efekt prostředků uspořených na výdajích za energii a motivující k uvědomělému uživatelskému chování. Dochází rovněž k posílení energetické soběstačnosti a efektivnějšímu využití veřejných prostředků.
- Fond úspor energie je replikovatelný a velmi jednoduše přenositelný i na jiná města a obce. Město Litoměřice k Fondu úspor energie vypracovalo metodiku, která ostatním obcím usnadní aplikaci tohoto nástroje v místních podmínkách.

## 10.15 Příklady benchmarkingu obcí

**Čeho se případová studie týká:**

Případová studie se týká projektů benchmarkingu obcí. Problematika benchmarkingu byla popsána v kapitole 5. 5. Benchmarking je možné využít v rámci strategické práce – například při provádění finančních analýz.

**Popis případové studie:**

V následující tabulce jsou uvedeny informace k vybraným benchmarkingovým projektům obcí. Data k finančnímu benchmarkingu může poskytnout databáze MONITOR.

**67** Dostupná na odkazu: https://www.uspornabudova.cz/cs/fond-uspor-energie-v-litomericich-1

**Tab. 43 Základní informace o vybraných projektech benchmarkingu municipalit v ČR**

| 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 dílčích 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 –2015 | MEPCO (dceřiná společnost Svazu měst a obcí) ze zdrojů UNDP, EU a další dotací | jde o dílčí projekty měst (Balkán, bývalé Sovětské republiky) |
| **10** | Benchmarking v projektu Podpory meziobecní spolupráce | 2013 –2015 | Svaz měst a obcí ze zdrojů fondů EU a měst | obce v rámci území obcí s rozšířenou působností; 190 účastníků |

*Zdroj: autoři dle Ochrana, Půček, Špaček (2015)*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

» Benchmarking je velmi účinná metoda, ale přesto s sebou nese problémy spojené například se: (1) špatně stanovenou metodikou porovnávání nebo nekvalitním sběrem dat, záměrné zkreslování údajů atd., (2) porovnáváním neporovnatelného nebo snahou "přenést nepřenositelné" – ne vždy jsou specifické místní podmínky vhodné pro porovnání nebo jako inspirace pro jiné.

## 10.16 Databáze veřejných strategií z hlediska finančních zdrojů

**Čeho se případová studie týká:**

V ČR existuje databáze veřejných strategií, do které jsou vkládány veřejné strategie na státní, krajské a místní úrovni[68]. V databázi je možné rychle dohledat, které veřejné strategie mají vazbu na finanční zdroje.

**Popis případové studie:**

K datu zpracování případové studie bylo v Databázi strategií uloženo celkem 1832 aktuálních strategií, z toho 62 na mezinárodní úrovni, 285 na národní úrovni ČR (členěné dle jednotlivých ministerstev a dalších úřadů), 266 na úrovni regionální (krajské), 197 na úrovni oblastní (aglomerace, místní akční skupiny, mikroregiony), 1022 na úrovni místní (obce). Na úrovni jednotlivých ministerstev je velmi užitečná pomůcka „strategická mapa", která vizualizuje jednotlivé dokumenty ve vazbě na kompetence každého ministerstva[69]. Po rozkliknuti každé strategie je možné aktuální text strategie otevřít, a také se zobrazí „základní informace o dokumentu", jako je název dokumentu; odpovědná instituce; garant za instituci; datum schválení; doba platnosti; popis dokumentu; výchozí legislativa; usnesení vlády či jiný akt, kterým je dokument schválen; hodnocení SEA; relevance ke kohezní politice 2021+; další údaje. Pod základními údaji je uvedena tabulka, která mimo jiné uvádí, zda je možné ve strategii dohledat finanční zdroje. V následující tabulce je uvedený příklad z konkrétní strategie (konkrétně šlo o „Dopravní politiku České republiky 2021-2027 s výhledem do roku 2050"). Tabulka nám usnadní orientaci v tom, které veřejné strategie a v jakém rozsahu mají vazbu na finanční zdroje.

**Tab. 44 Příklad informací k veřejné strategii**

| Indikátory úspěšnosti | Odpovědnost za plnění | Harmonogram plnění | Finance k plnění | Hodnotící zpráva (interval) | Aktualizace (interval) |
|---|---|---|---|---|---|
| Ano | Ano | Ano | Částečně | 5 let | *neuvedeno* |

*Zdroj: Databáze strategií*[70]

---

**68** Dostupná na odkazu: https://www.databaze-strategie.cz/
**69** Dostupné na odkazu: https://www.databaze-strategie.cz/cz/strategicke-mapy-ministerstva
**70** Dostupné: https://www.databaze-strategie.cz/cz/md/strategie/dopravni-politika-ceske-republiky-2021-2027

Databáze strategií též obsahuje elektronickou verzi[71] metodiky pro tvorbu veřejných strategií, což je velmi užitečná pomůcka při vytváření strategie. Užitečnou funkcí databáze je též možnost provést porovnání mezi dvěma strategiemi.

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Databáze strategií je užitečný nástroj, který umožňuje rychlou orientaci, které strategie mají vazby na finanční zdroje. Databázi strategií je možné považovat za dobrou praxi.
- Problémem je, že neexistuje povinnost strategie do databáze uvést.
- Většina strategií má uvedeny finanční zdroje k realizaci jednotlivých opatření, resp. cílů ale bez konkrétního vyčíslení finanční potřeby nebo jsou tyto potřeby uvedeny jen u některých opatření, resp. cílů.

## 10.17 Příklad Ishikawova diagramu – problém s překračováním výdajů

**Čeho se případová studie týká:**

V případové studii jsou pomocí Ishikawova diagramu vizualizovány příčiny řešeného problému, kterým je překračování výdajů u stavebního projektu.

**Popis případové studie:**

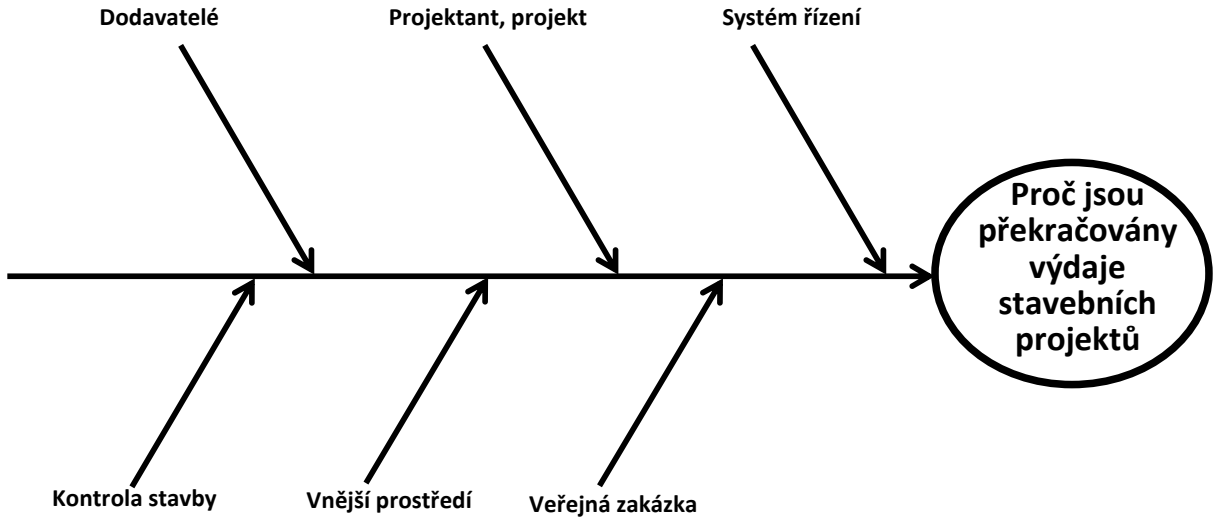
K analýze a vizualizaci příčin překračování výdajů u stavebních projektů je využit Ishikawův diagram (Diagram příčin a následku)[72]. Pomocí diagramu hledáme příčiny a „podpříčiny" analyzovaného problému. Obvykle hlavních příčin bývá 5, maximálně 7. Na následujících dvou obrázcích je zpracovaný Ishikawův diagram pro problém: „Proč jsou překračovány výdaje stavebních projektů". Na prvním jsou zobrazeny hlavní příčiny pro tento konkrétní příklad (jiný projekt, který je v jiné situaci by mohl mít jiné nebo částečné jiné hlavní příčiny, jde o příklad).

---

**71** Dostupné na odkazu: https://www.databaze-strategie.cz/cz/emetodika-pripravy-verejnych-strategii

**72** Používá se jako nástroj pro hledání příčin problémů, v našem případě je za „problém" považováno nedodržování termínů při strategické práci. Diagram je též označován jako diagram „rybí kost". Vychází z principu „co zaseješ, to sklidíš!". Jeho podstatou je grafická kauzální analýza zkoumaného problému, kdy hledáme jeho východiska (příčiny).

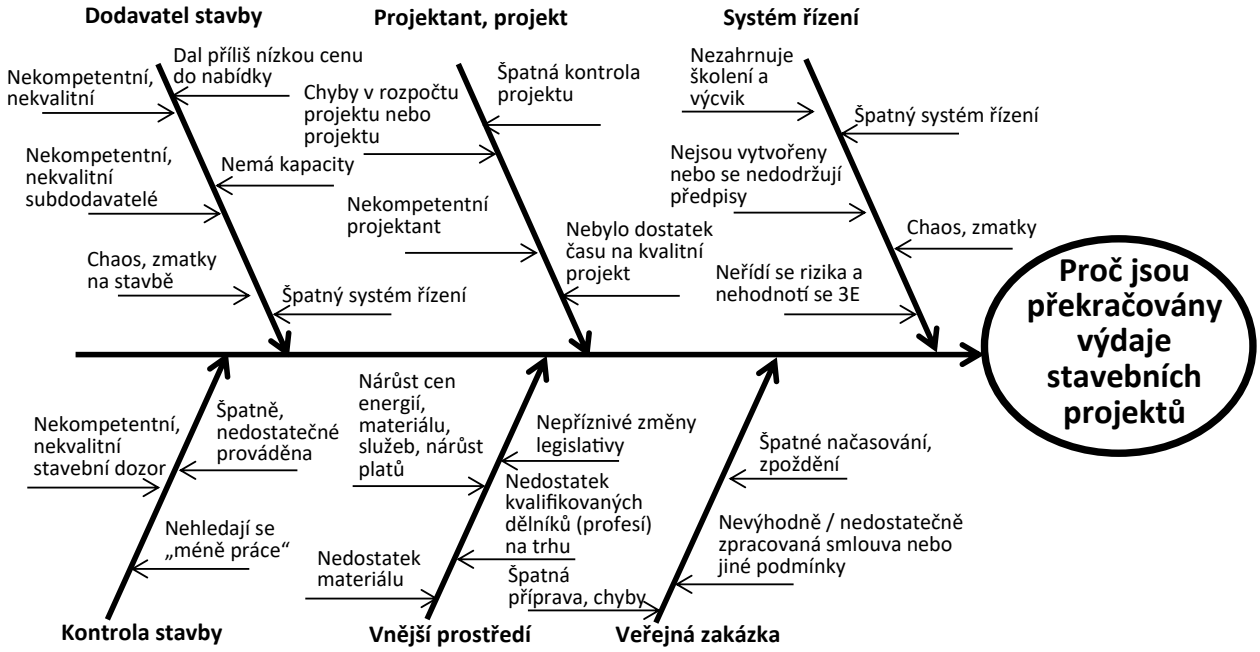
**Obr. 26 Příklad pro hlavní příčiny překračování výdajů stavebního projektu**




*Zdroj: autoři*

Na druhém obrázku jsou k příčinám identifikovány a vizualizovány podpříčiny.

**Obr. 27 Příklad pro podpříčiny překračování výdajů stavebního projektu**




*Zdroj: autoři*

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Jde o příklad pro inspiraci.
- Je třeba uvést, že do diagramu byly zobrazeny nejběžnější příčiny a nejběžnější pod příčiny. Seznámení se s nejčastějšími příčinami a pod příčinami, může pomoci k tomu, že se zainteresovaní zaměstnanci naučí příčiny rozpoznat.
- V dalším kroku by pak byla přijímána opatření k vyřešení podpříčin.

## 10.18 Příklad indikátorů pomocí metody BSC

**Čeho se případová studie týká:**

V rámci finančního řízení je možné použít řízení podle cílů (metodu MBO, respektive model dělat správné věci správně) nebo využít metodu vyvážených ukazatelů (metoda BSC). Případová studie se týká indikátorů BSC města.

**Popis případové studie:**

V následující tabulce je seznam indikátorů a strategických témat ve 4 perspektivách – metoda BSC pracuje se zákaznickou perspektivou (občan, klient), finanční perspektivou, perspektivou interních procesů a perspektivou učení se a růstu. V levém sloupci jsou uvedena jednotlivá témata (přepsáno z jednotlivých „bublin" strategické mapy. V pravém jsou názvy měřítek. Více informací je možné získat v Půček, Špaček (2014)[73].

**73** Dostupné na: https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/161/157

**Tab. 45 Soubor měřítek strategických témat BSC města**

| | **Název tématu / název měřítka** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Vize** | **Vize – počet klíčových indikátorů: 3** | | | | |
| Číslo a název měřítka: | 0.1 Index spokojenosti občanů<br>0.2 Ekologická stopa<br>0.3 Počet obyvatel města | | | | |
| **Perspektiva:** | **Občan, klient – počet témat: 5, počet indikátorů: 12** | | | | |
| Téma: | 1. Motivující pracovní příležitost | 2. Dostupné služby, péče, vzdělávání a možnosti spolkového, kulturního a duchovního života | 3. Možnosti pro zdravý životní styl a sportování | 4. Odpovídající bydlení a upravené město | 5. Prevence a bezpečnost |
| Číslo a název měřítka: | 1.1 Míra nezaměstnanosti<br>1.2 Průměrný plat | 2.1 Dostupnost služeb a péče | 3.1 Zdraví obyvatel<br>3.2 Možnosti pro zdravý životní styl | 4.1 Kvalita života na sídlišti<br>4.2 Počet vybudovaných nových bytů a rodinných domků | 5.1 Pocit bezpečí<br>5.2 Akce k prevenci<br>5.3 Kriminalita ve městě<br>5.4 Dopravní nehodovost<br>5.5 Bezpečnostní infrastruktura |
| **Perspektiva:** | **Hospodárnost a financování aktivit – počet témat: 2, počet indikátorů: 7** | | | | |
| Téma: | 6. Zodpovědné financování a financování z různých zdrojů | | 7. Účelné hospodaření s prostředky a majetkem města | | |
| Číslo a název měřítka: | 6.1 Zadluženost města<br>6.2 Efektivita provozních nákladů (%)<br>6.3 Získané dotace a granty<br>6.4 Investice jiných subjektů na území města | | 7.1 Využívání majetku<br>7.2 Přírůstek majetku města<br>7.3 Efektivnost při hospodaření s finančními prostředky | | |

| **Perspektiva:** | **Interní procesy – počet témat: 3, počet indikátorů: 6** | | |
|---|---|---|---|
| Téma: | 8. Promyšlená příprava a realizace investičních akcí | 9. Kvalitní činnost radnice, městské policie, technických služeb, vlastních školských, kulturních, sportovních a ostatních zařízení. | 10. Partnerství k realizaci záměrů, podnikání a vzdělanosti; podpora spolků a NNO |
| Číslo a název měřítka: | 8.1 Průmyslové zóny a jejich využití<br>8.2 Investice města | 9.1 Kvalita a výkonnost úřadu – benchmarking<br>9.2 Kvalita a výkonnost úřadu dle metody CAF<br>9. 3. Audit pracovišť včetně stížností | 10.1 Plnění komunitního plánu zdraví a kvality života |
| **Perspektiva:** | **Učení a růst – počet témat: 3, počet indikátorů: 6** | | |
| Téma: | 11. Posilování prostředí spolupráce, důvěry a zodpovědnosti | 12. Zdokonalování procesu komunitního plánování a projektového řízení | 13. Rozvíjení dovedností a znalostí, zavádění nových metod a efektivních technologií |
| Číslo a název měřítka: | 11.1 Spokojenost zaměstnanců úřadu | 12.1 Počet projektů<br>12.2 Místní partnerství s veřejností – Agenda 21 | 13.1 Nové metody a technologie na úřadě<br>13.2 Kvalifikovanost personálu na úřadě<br>13.3 Zlepšovací návrhy na úřadě |
| **Celkem** | **34 indikátorů** | | |

*Zdroj: Půček, Špaček (2014)*

V uvedeném příkladu je vidět, že pro řízení na úrovni města je použito 34 měřítek. U každého měřítka je definována jasná metodika měření, cílová hodnota aktuálního roku, cílová hodnota za 5 let.

**Závěr / omezení / zkušenost nebo dobrá praxe ze studie plynoucí:**

- Metoda BSC je vhodná v situacích, kdy se na finanční řízení města klade velký důraz. Podmínkou též je mít jasně vymezené procesy a mít plnění ukazatelů propojené s odměňováním.
- Pro většinu měst je vhodnější používat obecnější metodu řízení podle cílů (MBO, model Dělat správné věci správně[74])

**74** Více informací Půček, Koppitz (2012, s. 10 – 12), dostupné na: https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aeffc6784e61f65b/publikace-nszm-el_2.pdf

# 11. Vybraná doporučení / omezení

Při práci s tímto textem je třeba brát v úvahu, že vše, co je v tomto textu uvedeno, platí do určité míry. A to zejména s ohledem na to, že vždy je třeba brát při strategické práci v úvahu konkrétní situaci a místní podmínky. Naučit se účinně uplatňovat znalosti rozpočtování, hospodaření nebo zdravého finančního řízení v rámci strategické práce lze zejména pomocí „učením se praxí" (je to třeba v praxi zkusit a učit se z vlastních chyb). Je třeba brát též v úvahu:

1. V úvodu tohoto textu byl popsán vztah strategie a rozpočtu – při tvorbě, realizaci nebo změnách strategie je nezbytné brát v úvahu **omezení daná rozpočtem**. Zdroje jsou a vždy budou omezené. Rozpočet na jedné straně omezuje strategii svou strukturou (zejména mandatorní výdaje, quazi mandatorní výdaje, příjmy) ale i dluhovým zatížením, na druhé straně strategie může vyvolat v rozpočtu potřebu jinak výdaje strukturovat, získat dotace a půjčky (úvěry), popřípadě změnit nebo generovat nové příjmy.

2. Problematika zajištění zdravých a udržitelných veřejných financí je vymezena v zákoně č. 23/2017 Sb., o **pravidlech rozpočtové odpovědnosti**. Je řešena nejen povinnost hospodárného, efektivního a účelného vykonávání všech činností (to u každého nakládání s veřejnými prostředky vyžaduje zákon o finanční kontrole), ale také problematika zadlužování (dluhová brzda).

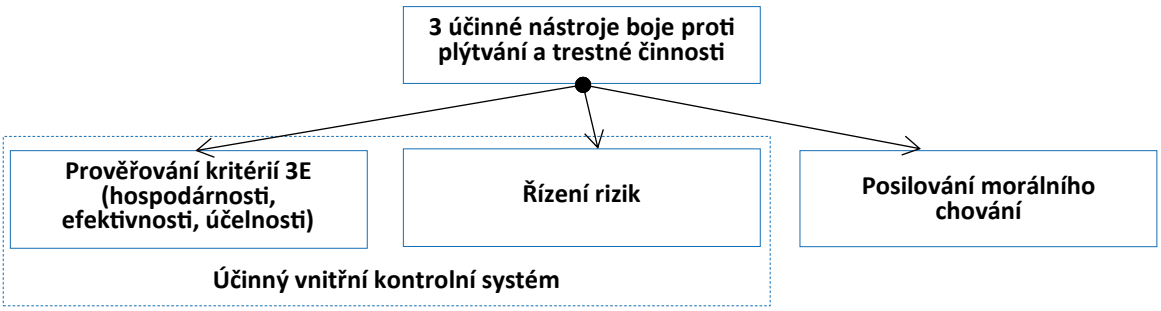
3. Při nakládání s veřejnými prostředky, respektive při zdravém finančním řízení je kladen velký **důraz na morální aspekt**. Vyjasnění si toho, co člověk považuje za morální a co je dle jeho názoru nemorální, je naprosto zásadní. Při zdravém finančním řízení vycházíme z minimálního doporučení[75], že morální je to, co splní současně následující 3 znaky: (1) neměli bychom vědomě (úmyslně) škodit jiným lidem, společnosti či přírodě, (2) je třeba dodržovat platná (závazná) pravidla - zákony, interní směrnice, smluvní závazky a současně (3) neseme plnou odpovědnost za každé rozhodnutí nebo činnost, a to včetně případných nežádoucích negativních následků z nich plynoucích (včetně náhrady škody nebo trestně právní odpovědnosti). Je třeba též uvést, že problematika morálky je důležitá též z hlediska boje proti plýtvání nebo strestné činnosti (například korupci, podvodům).

4. Lze říci, že na úrovni konkrétní instituce existují **tři účinné nástroje boje proti plýtvání a trestné činnosti**. Prvním je skutečně fungující systém finanční kontroly (zejména z hlediska účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti). Druhým klíčovým opatřením je řízení rizik (a využívání příležitostí). Třetím nástrojem je morální chování všech zapojených lidí, respektive posilování morálních aspektů v prováděných činnostech (např. etické kodexy a jejich dodržování; vymezení toho, jak morálku chápat; vedoucí zaměstnanci jdou příkladem a podobně).

---

**75** Samozřejmě je možné uplatňovat komplexnější přístupy – například křesťanské Desatero, pokud člověk věří v Boha.

**Obr. 28 Tři účinné nástroje boje proti plýtvání a trestné činnosti**




*Zdroj: Půček, Páleníková (2022)*

5. Pro zajištění zdravých a udržitelných financí v konkrétní instituci je nezbytné přijímat **„správná" rozhodnutí**. Každé (často i drobné) rozhodnutí ovlivňuje splnění cílů či plnění stanovených úkolů (včetně zajištění zdravého finančního řízení), a to buď kladně (je-li rozhodnutí částečně či zcela správné) nebo záporně (je-li částečně či zcela chybné). Najít (identifikovat, přijmout) správná rozhodnutí je v dnešní komplexní a složité době nesnadné – obvykle vybíráme z více variant, které se zdají srovnatelné (stejně špatné či stejně dobré). V případě rozhodování půjde tedy o řešení otázky: „Jak poznat v dané věci či situaci, co je správné rozhodnutí?" Můžeme říci, že správné rozhodnutí má následující 3 kritéria (znaky), která platí současně: (1) Je morální. (2) Je zákonné, je tedy v souladu s právními předpisy (zákony) a také v souladu s interními předpisy a pokyny nadřízených. Zákony mají přednost před vnitřními předpisy a pokyny nadřízených. Při rozhodování to znamená, že vyloučíme všechny varianty možného rozhodnutí, které bychom považovali za nezákonné nebo v rozporu s vnitřními předpisy. (3) Vede účinně k dosažení cílů nebo ke splnění zadaného úkolu (správné rozhodnutí nás k cíli přibližuje, chybné vzdaluje).

6. Zaměstnanci, kteří se zabývají strategickým řízením, pracují pod velkým tlakem. Připravit a zejména prosadit a realizovat kvalitní veřejnou strategii a na ni navazující klíčové projekty je velmi obtížné. Pro úspěšnou strategickou práci je vhodné porozumět pojmům manažerské selhání, morální hazard a morálka. Stejně tak je důležité porozumět příčinám, které k manažerskému selhání a morálnímu hazardu vedou. **Manažerské selhání** lze vymezit jako důsledek „nesprávného rozhodnutí". Nesprávné (chybné) rozhodnutí je protikladem správného rozhodnutí. Nesprávné rozhodnutí je manažerským selháním. Je to takový výsledek rozhodnutí, kdy dosažený stav je horší nežli stav původní (resp. stav vyjádřený v cíli). **Morální hazard** je takovým vědomým nesprávným rozhodnutím vedoucího či jiného zaměstnance, kdy negativní následky tohoto rozhodnutí dopadají na jiné aktéry nežli na tohoto zaměstnance. Morální hazard je tedy průvodním rysem „nesprávného rozhodnutí", resp. morální stránkou manažerského selhání. Je třeba uvést, že každé manažerské selhání však není zároveň morálním selháním. Příčiny (faktory) manažerského selhání byly popsány v textové části nástroje „Rozhodování a strategický přístup"[76]. Je třeba uvést, že k morálnímu hazardu může docházet také

**76** Text je dostupný na „Portálu strategické práce v ČR" na odkaze: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

z důvodu asymetrie informací. Podstata asymetrie informací je situace, kdy některá ze stran má více informací než druhá a využije je v neprospěch méně informovaného k dodatečnému zisku nebo jiné výhodě.

7. K důležitým schopnostem a dovednostem při finančním řízení patří **uplatňování** (a) **kritického myšlení** (b) **tvůrčího myšlení** (c) **systémového myšlení** – viz následující tabulka.

**Tab. 46 Kritické, tvůrčí, systémové myšlení při rozpočtování a finančním řízení**

| Č. | Způsob myšlení | Využití při rozpočtování, respektive při finančním řízení |
|---|---|---|
| **1** | Kritické myšlení | Pro ověřování relevantnosti či pravdivosti informací týkající se rozpočtování nebo zdravého finančního řízení.<br>Pro jejich kritický rozbor.<br>Pro hledání vhodných argumentů pro a proti. |
| **2** | Tvůrčí myšlení (neboli kreativita, intuice) | Pro hledání nových poznatků pro vytváření podmínek pro zdravé finanční řízení, respektive pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.<br>Pro generování nápadů pro přijímání opatření nebo řešení problémů při rozpočtování, zdravém finančním řízení. |
| **3** | Systémové myšlení | Pro pochopení situace nebo okolností týkající se zdravého finančního řízení, zvládání rizik, při prověřování kritérií 3E v potřebných souvislostech (chápat kontext).<br>Pro porozumění vzorců chování lidí.<br>Případně pro matematické modelování, je-li to účelné. |

*Zdroj: autoři*

# 12. Závěr

Rozvoj a prosperita se odvíjí od schopnosti analyzovat problémy a rozhodovat s uvážením všech rizik v dlouhodobém časovém horizontu. Tyto činnosti mohou být usnadněny využitím koncepčních strategických dokumentů, a to ať na úrovni nadnárodní, národní či lokální. Veřejné strategie jsou realizovány z důvodu důkladné analýzy zkoumaného stavu, utřídění priorit a návrhu řešení, což v uceleném pohledu vytvoří jasný koncepční materiál do budoucnosti. V tomto smyslu je strategická práce velmi důležitá a má úzké vazby na zdravé finanční řízení. Strategie by neměla být souborem toho, „co by se udělat mohlo", ale toho, co vyžaduje společenská potřeba a současně je z hlediska dostupných zdrojů finančně zvládnutelné a udržitelné. Důležitý je ekonomický zájem dané instituce (z hlediska zaměření tohoto materiálu například obce), který předpokládá efektivní využívání finančních prostředků, jimiž disponuje. Aby však byl tento předpoklad naplněn, musí dojít k efektivnímu provázání strategických aktivit a finančních možností instituce tak, aby bylo předem definováno, jaký mají jednotlivé plánované aktivity alokovaný objem prostředků, jaký je jejich zdroj, časový rámec čerpání a podobně. Provázání strategických dokumentů s rozpočtem je v prostředí České republiky problematickou oblastí. Předkládaný odborný text je analytickým dokumentem, jehož cílem je identifikovat hlavní bariéry v této oblasti a s využitím praktických příkladů, případových studií a metodických doporučení. Též si klade za cíl zefektivnit finanční řízení ve vazbě na strategickou práci.

Nástroj (tento text a video přednáška) je dostupný na stránkách projektu „Podpora strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR s důrazem na rozšiřování metod, nástrojů, inovací, znalostí a zkušeností v praxi"[77]. Vedle samotných textů metodických doporučení jsou k dispozici instruktážní videa a interaktivní šablony. Výstupy všech metodických nástrojů jsou zveřejněny na „Portále strategické práce v ČR" (www.verejne-strategie.cz) v sekci Nástroje pro strategickou práci.

**77** Odkaz na projekt: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci

# Přílohy

**Příloha č. 1:** Prezentace: Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategickou práci
**Příloha č. 2:** Video přednáška: Zdravé finanční řízení ve vazbě na strategickou práci

Přílohy metodického nástroje jsou dostupné na „Portále strategické práce v ČR" (www.verejne-strategie.cz) v sekci Nástroje pro strategickou práci/Zdravé finanční řízení

# Použitá literatura

ARMSTRONG, M. (2008). *Management a leadership*. Grada Publishing as.

ARMSTRONG, M. (2012). *Armstrong's handbook of management and leadership: developing effective people skills for better leadership and management*. Kogan Page Publishers.

ARMSTRONG, M. (2017). *Armstrong on reinventing performance management: Building a culture of continuous improvement*. Kogan Page Publishers.

Bartušek, D., Bouchal, P., Janský, P., (2022) *Státní zaměstnanci a úředníci: kde pracují a za kolik?*. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR.

BERNHARD, O. E. (1990) *In the Light of Truth*. Stuttgart: Stiftung Gralsbotschaft

BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., & GERLOCH, A. (2003). *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing

COVEY, S. R. (1989) *7 návyků vůdčích osobností pro úspěšný a harmonický život*. Praha: Pragma

COVEY, S. R. (2005) *8. návyk. Od efektivnosti k výjimečnosti*. Praha: Management Press

Databáze strategií. Dostupné z: https://www.databaze-strategie.cz/cz/md/strategie/dopravni-politika-ceske-republiky-2021-2027

DOLEŽAL, J., LACKO B. A kol. (2009) Projektový management podle IPMA. Praha: Grada Publishing a.s., 2009

DRUCKER, P. F. (2008) *Efektivní vedoucí*. Praha: Management Press

DRUCKER, P. F., MACIARIELLO, J. A. (2006) *Drucker na každý den: 366 zamyšlení a podnětů, jak dělat správné věci*. Management Press

GOLDRATT, E. M. (1999). *Kritický řetěz*. Praha: InterQuality

GOLDRATT, E. M., COX J. (2001) Cíl: proces trvalého zlepšování, Praha: InterQuality.

HAVRÁNEK J. a kol. (2008) *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o.

HRUŠKA, L. a kol. (2022a) A1. *Analýza propojení strategických dokumentů s finančními zdroji*. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů. Dostupný na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn/financni-rizeni-a-strategicke-planovani

HRUŠKA, L. a kol. (2022b) *Analýza propojení strategických dokumentů s finančními zdroji: A.2 Popis příkladů dobré praxe*. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů. Dostupný na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn/financni-rizeni-a-strategicke-planovani

HRUŠKA, L. a kol. (2022c). Analýza propojení strategických dokumentů s finančními zdroji. A.3 Metodické doporučení. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů. Dostupný na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn/financni-rizeni-a-strategicke-planovani

HUŠEK, Z., ŠUSTA M., PŮČEK, M. a kol. (2006) *Aplikace metody Balance Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru. Informační středisko podpory jakosti*, Praha. Dostupné: http://www.npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/

ISO 9004 (2015) *Systémy managementu jakosti – Směrnice pro zlepšování výkonnosti*. Praha: Český normalizační institut

KAPLAN, N., NORTON, D. P. (2006) *Alignment – Systémové vyladění organizace*. Praha Management Press

KOTTER, J. P. (2000) *Vedení procesu změny. Osm kroků úspěšné transformace podniku v turbulentní ekonomice*. Praha: Management Press.

LIKER, J. K. (2007). *Tak to dělá Toyota: 14 zásad řízení největšího světového výrobce*. Management press

MEIER, D. P., & LIKER, J. K. (2005). *Toyota talent*. McGraw-Hill, New York

MĚSTO VALAŠSKÉ MEZIŘÍČÍ: *Nákladově užitkové metody*. Dostupné na: https://www.kyjovske-slovacko.com/sites/default/files/informace-soubory/2017/05/prirucka_nakladove_uzitkove_metody_skripta_7b15b693.pdf

MFČR (2022) *Státní rozpočet 2022 v kostce*. Praha: MFČR.

MIKE, R. (2017). *Toyota kata: systematickým vedením lidí k výjimečným výsledkům*. Grada Publishing as.

MMR (2018) *Metodika přípravy veřejných strategií*. Praha: MMR, 2018. Dostupná z: https://www.mmr.cz/getmedia/70d00bf5-cec5-4ddd-9309-a3f54c216ea8/Metodika-pripravy-verejnych-strategii-plna-verze_1.pdf.aspx?ext=.pdf

MVČR (2020) Model CAF verze 2020. Praha: Ministerstvo vnitra ČR

NÁRODNÍ STŘEDISKO PODPORY KVALITY (2016): Příručka CSR pro veřejnou správu aneb jak se chovat společensky odpovědně. Praha. NSPK 36 s. http://www.npj.cz/images/soubory/publikace/101.pdf

NEMEC, J., PLAČEK, M., PŮČEK, M. J., OCHRANA, F. (2020) *Budgeting and Public Finance*. In Farazmand A. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, 2020.

NENADÁL, J. (2011). *Benchmarking v sociálních službách*. INOVÁCIE, PLÁNOVANIE A KVALITA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB V KOMUNITE, 8. Zborník príspevkov z 1. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie.

NESHYBOVÁ, J. (2011): Nástroje kvality veřejné správy a jejich vztah k rozpočtům územních samosprávných celků. Disertační práce. Masarykova Universita, Ekonomicko správní fakulta

NOVÝ ZÁKON (1991) *Nový zákon s výkladovými poznámkami*. Praha: Česká biblická společnost

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

OCHRANA, F., (2004) Veřejné Zakázky: Metody a metodika efektivního hodnocení a výběru. Praha: Ekopress.

OCHRANA, F., PŮČEK, M. (2011) *Efektivní zavádění a řízení změn. Smart Administration.* Praha: Wolters Kluwer

OCHRANA, F., PŮČEK, M. J. a D. ŠPAČEK. *Veřejná správa*. (2015) Brno: ESF, Masarykova universita

OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., PLAČEK, (2017) *Detecting and reducing corruption risk and fraud in the public sector*. Praha: Nakladatelství Karolinum

OCHRANA, F., PŮČEK, M., (2011) *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration*. Praha: Walters Kluwer.

OCHRANA, F., ŠUMPÍKOVÁ, a kol. (2007). *Efektivnost zabezpečování vybraných veřejných služeb na úrovni obcí*. Praha: Oeconomica, 149.

PLACEK, M., PUCEK, M., SIMCÍKOVÁ, A. (2013). *The Utilization of Benchmarking for Strategic and Project* Management of Municipalities in the Czech Republic. International Journal of Business and Social Science, 4(16).

PLAČEK, M.(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 Universita

PLAČEK, M., OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., NEMEC, J. (2020). *Fiscal decentralization reforms: The impact on the efficiency of local governments in Central and Eastern Europe*. Springer Nature.

PLAČEK, M., PŮČEK, M., & JETMAR, M. (2014). *Collaborative benchmarking of municipalities in the Czech Republic: Present experience*. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 7(1), 63-83.

POSPĚCH, P. (2013) Exkluze v privatizovaném městském prostoru: případová studie nákupního centra. *Sociologický časopis/ Czech Sociological Review* 49.05 (2013): 751-779.

PROVAZNÍKOVÁ, R. (2007). Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe. Praha: GRADA Publishing.

PŮČEK M, ŠPAČEK D., (2014) Strategic public management – selected experiences with bsc implementation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 41 E/2014, pp. 146-169 Dostupné na: https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/161/157

PŮČEK M. J. (2022) *Rozhodování a strategický přístup*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci

PŮČEK M. J., KŘÁPEK M., (2021) *Analýza, řízení a registr rizik v rámci veřejné strategie.* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

PŮČEK M. J., KŘÁPEK M., (2022) *Využívání příležitostí ve vazbě na strategickou práci.* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci

PŮČEK M. J., STRNADEL Š., MISIAČEK R., (2022) *Plánování a řízení času v rámci strategické práce.* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj

PŮČEK, M. (2014): Vedou vyšší výdaje na úředníka k nižšímu riziku korupce? Analýza českých krajů. *Ekonomický časopis*. No 2, 62/2014, pp. 150-166. https://www.sav.sk/journals/uploads/0620133702%2014%20Pucek+RS1.PDF

PŮČEK, M. J., (2015) *Udržitelné finanční řízení.* Praha: NSZM. Dostupné na: https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aeffc6784e61f65b/publikace_pucek_udrz.fin.rizeni.pdf

PŮČEK, M. J., (2020) *Techniky efektivního řízení měst a obcí - část „Analýza rizik" (metodika).* Praha: NSZM, 2020. Dostupné z https://dobrapraxe.cz/cz/video/nszm-videokurz-analyza-rizik

PŮČEK, M. J., KOPPITZ, D., (2012) *Strategické řízení a plánování pro obce, města a regiony.* Praha: NSZM. Dostupné na: https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aeffc6784e61f65b/publikace-nszm-el_2.pdf

PŮČEK, M. J., KŘÁPEK, M., MISIAČEK R., (2022) *SWOT analýza v rámci veřejné strategie.* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné na: https://mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/nastroje-pro-strategickou-praci/

PŮČEK, M. J., OCHRANA, F., PLAČEK, M. (2021) *Museum Management. Opportunities and Threats for Successful Museums*. Springer Nature

PŮČEK, M. J., PÁLENÍKOVÁ, M., (2022) *Řízení rizik a využívání příležitostí jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí.* Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta

PŮČEK, M., J., PÁLENÍKOVÁ, M., (2022) *Hospodárnost, efektivnost, účelnost (jako nástroj pro zlepšení řízení a kontroly veřejných financí).* Brno: Masarykova universita, Ekonomicko-správní fakulta

PŮČEK, M., MATOCHOVÁ, J., (2007) *Řízení rizik a financí.* Praha: MEPCO.

PŮČEK, M., OCHRANA, F. (2009) *Chytrá veřejná správa.* Praha: MMR.

SENGE, P. M. (2009) *Pátá disciplína. Teorie a praxe učící se organizace*. Praha: Management Press

SOUKUPOVÁ, J. (2006) *Metody hodnocení veřejných projektů.* Brno: MUNI, Dostupné na: https://is.muni.cz/el/1456/podzim2008/PVMHVP/um/Studijni_text_MHVP_on-line.pdf

ŠIROKÝ, J., a kol. (2006) *Benchmarking ve veřejné správě.* Praha: MVČR.

VODÁČEK, L. a O. VODÁČKOVÁ. (2013) Moderní management v teorii a praxi. 3. rozšířené vyd. Praha: Management Press

VRABKOVÁ, I. (2012). Benchmarking a jeho vliv na výkonnost úřadů obcí s rozšířenou působností. Ekonomická revue. Volume 15: 41–50 (2012).

Zákony: Zákon o finanční kontrole; Trestní zákoník; Zákon o veřejných zakázkách; Zákon o rozpočtových pravidlech; Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů; Zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích; Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti; Zákon o obcích; Zákon o Hlavním městě Praha; Zákon o krajích; Zákon o rozpočtovém určení daní; Zákon o účetnictví; daňové zákony; Prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole č. 416/2004 Sb.

Závěrečné práce studentů Ambis k problematice řízení rizik nebo příležitostí (diplomové nebo bakalářské – zejména Jančovičová, Jirasová a dále Bartoš, Bělohlávková, Brošová, Jandová, Heijting, Chumlenová, Juhászová, Kohut, Menčíková, Nováková, Pagáčová, Sedlmajerová, Šimíček, Špirka, Uhrová, Valdová, Zamrzlová, Zigová a další), u kterých byl školitelem M. J. Půček. Seminární práce studentů Ambis. Projekty SIGA Ambis.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1
www.verejne-strategie.cz
www.mmr.cz