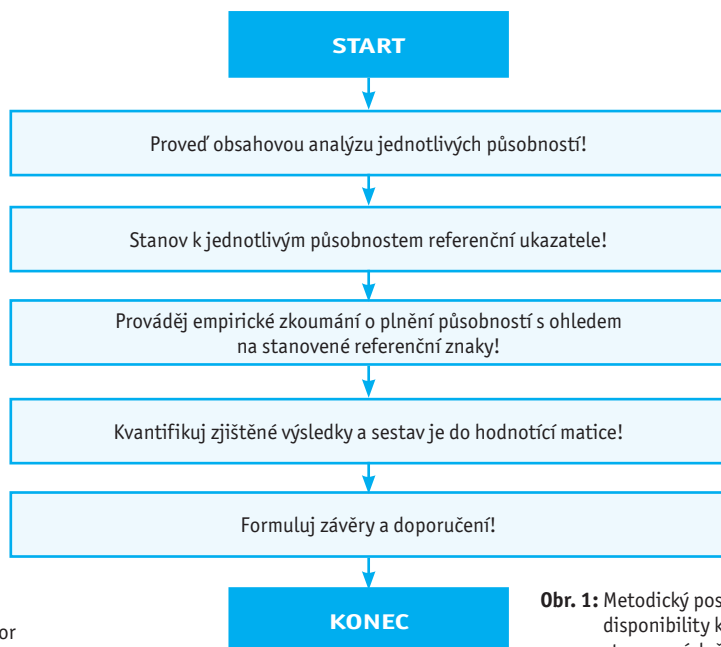


Pro efektivní fungování institucí veřejné správy je žádoucí mít potřebné informace o tom, jak tyto instituce realizují svoji činnost s ohledem na vymezené působnosti. Získané informace je pak možné využít ke zkvalitnění řízení. Zmíněné informace je možné získat na základě provádění auditu činností dané instituce. V této studii se pokusíme nastínit základní kroky, jak provádět audit institucionálních činností a to s důrazem na administrativně správní úroveň. [1]

(Tato studie je výstupem z Výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, MSM0021620841 řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005-2010.)

1. Audit výkonu činností

Audit výkonu činností prověřuje skutečnost, nakolik potřebně jsou prováděny stanovené činnosti, které jsou vázány na vzácné zdroje. Při auditu výkonu rezortních orgánů tak stojíme před problémem, jak zjišťovat disponibilitu k výkonu stanovených činností a jak prověřovat samotný výkon činností, které má daný orgán stanoven ve svých působnostech. Nalezená odpověď na tuto otázku vede k hledání cesty ke zvýšení kvality výkonu daného orgánu. Zvolme pro danou analýzu fiktivní prvek z centrální správní úrovně (např. sekci, odbor, oddělení), který má ve své působnosti stanovené činnosti $\check{C}_1, \dots, \check{C}_n$. K prověření disponibility k výkonu stanovených činností (působností) můžeme postupovat podle následujících kroků (obr. 1):



Pramen: autor

Obr. 1: Metodický postup při zkoumání disponibility k výkonu stanovených činností

Jak je zřejmé, v prvním kroku provádíme obsahovou analýzu jednotlivých působností. Smyslem této obsahové analýzy je zjistit, zda prověřované působnosti jsou v souladu s požadavky kompetenčního zákona, s vládními dokumenty, s cíli rezortu a s jeho koncepčními, strategickými a jinými oficiálními dokumenty. Pokud tomu tak není, je potřebné odhalit a následně eliminovat příčiny existujícího nesouladu.

V následujícím kroku stanovujeme k jednotlivým působnostem referenční ukazatele, které vypovídají o stupni plnění dané působnosti. Tyto referenční ukazatele mohou být dvojího druhu, a to kvalitativní ukazatele nebo kvantitativní ukazatele. Kvalitativní ukazatelé vypovídají o plnění dané působnosti jako celku. Příkladem kvalitativního ukazatele je splnění, resp. nesplnění dané působnosti, k čemuž při vyhodnocování používáme binární kód. Příklad takového hodnocení ukazuje tab. 1.

Tab. 1: Kvalitativní hodnocení činností

Činnost	Hodnocení činnosti binárním kódem	Skóre pro danou činnost
$\check{C}_1$	1	1/0
$\check{C}_2$	1	1/0
$\check{C}_3$	0	0/1
$\check{C}_4$	1	1/0
Celkové skóre pro danou instituci (sekcí, odbor, oddělení)	3	3/1

V případě kvantitativních ukazatelů používáme k vyjádření stupně splnění působností číselné hodnoty (např. procenta, jak ukazuje tabulka 5). Nechtě jsme k prověření činností stanovili referenční ukazatele $P, R, S, Q \dots Z$.

Následně empiricky prověřujeme, jak jsou dané působnosti plněny s ohledem na stanovené referenční znaky (ukazatele). Počet referenčních znaků je pro každou instituci konečný. Platí přitom, že jednotlivé referenční znaky $P, R, S, Q \dots Z$ mohou mít různou formu distribuce D_i , která vypovídá o daném rozložení referenčních znaků u zkoumaného prvku. Výsledky zkoumání sestavíme do matice, resp. do tabulky (viz tabulka 2).

Tab. 2: Distribuce referenčních znaků vypovídajících o plnění působností u dané instituce

Typ distribuce D_i	Referenční znak					
	P	R	S	Q	...	Z
D_1	0	0	0	0		0
D_2	1	0	0	0		0
D_3	1	1	0	0		0
D_4	1	1	1	1		0
...						
D_n	1	1	1	1		1

Pramen: autor

Každý referenční znak vypovídá o určité empirické vlastnosti. [2] Zda je daná vlastnost přítomna, zjišťujeme na základě empirického zkoumání s ohledem na to, co je obsahem

referenčního znaku $P, R, S, Q, \dots, Z$. Výsledky zkoumání sestavujeme do tabulky v podobě binárního kódu. Je-li daná dílčí vlastnost přítomna, píšeme do příslušného sloupce binární kód 1. Jestliže daná dílčí vlastnost přítomna není, pak píšeme do příslušného sloupce binární kód 0.

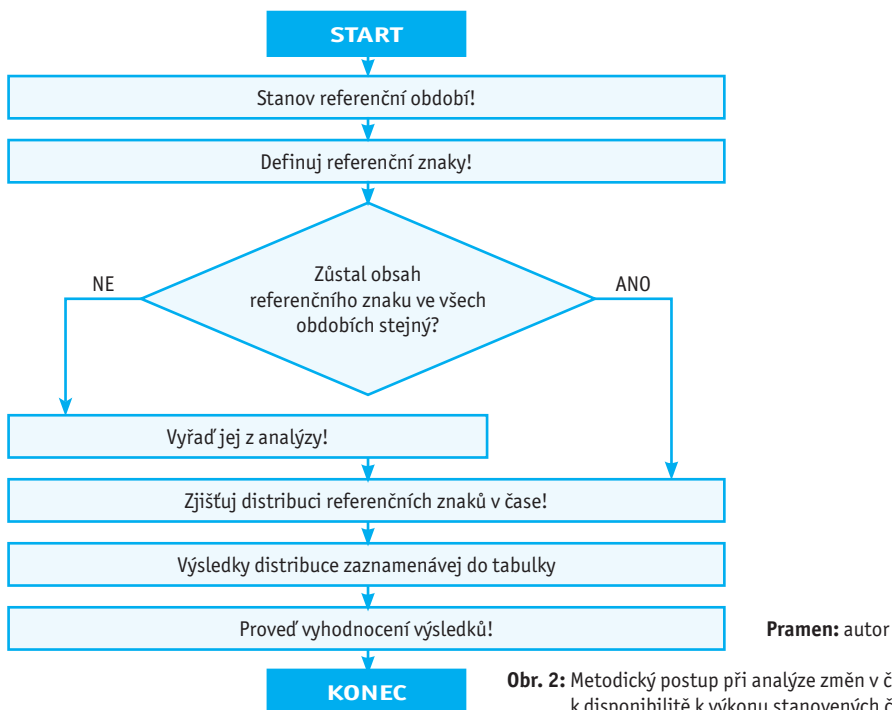
Typ distribuce D_i vypovídá o celkové způsobilosti daného prvku k výkonu stanoveného poslání (cíle). Tak například distribuce D_i je případem, kdy žádný z referenčních znaků charakterizujících výkon sledovaného organizačního prvku není splněn. Výsledný stupeň plnění působností dané instituce je tedy nulový.

Opakem je případ distribuce D_z , kdy prověřovaný prvek z hlediska sledovaných dílčích vlastností (vykazovaných referenčních znaků) vykazuje ideální stupeň plnění stanovených působností. Ve všech referenčních znacích dosahuje hodnoty jedna. Reálný výkon daného auditovaného prvku je v oblasti plnění působností (měřený vykazovanými referenčními znaky) v tomto případě maximální.

Jak je zřejmé, distribuce uvedených dílčích vlastností (referenčních znaků) otevírá cestu k porovnávání výkonu srovnatelných správních orgánů a umožňuje poměrně objektivní hodnocení výkonu činností stanovených v působnostech dané organizace.

2. Porovnání disponibilít k výkonu stanovených činností v čase

V praxi nás samozřejmě zajímá, k jakým změnám v disponibilitě výkonu stanovených činností dochází v průběhu určitého časového období. Taková informace je cenná zejména tehdy, jestliže chceme zjistit, zda po auditu činností došlo u prověřovaného prvku k nápravě nedostatků. Výsledky takové analýzy jsou součástí **auditu výkonu daného prvku**. Při této analýze můžeme postupovat následovně (obr. 2):



Obr. 2: Metodický postup při analýze změn v čase k disponibilitě k výkonu stanovených činností

Úvodem stanovíme referenční období, za které budeme porovnávat změny, k nimž došlo v oblasti disponibility k výkonu stanovených činností. Dané časové okamžiky $t_1 \dots t_n$ obvykle volíme tak, aby odpovídaly určitým časovým kontrolním bodům, kdy je např. kontrolováno, jak je realizována určitá koncepce či přijatá rezortní strategie.

Zároveň volíme referenční znaky, na základě jejich distribuce budeme porovnávat změny. Označme tyto referenční znaky $P, R, S, Q \dots Z$. U těchto znaků prověříme, zda v průběhu času nedošlo k jejich podstatným obsahovým změnám. Jestliže k takovým změnám došlo, pak daný znak z dalšího porovnávání vyřadíme. Výsledky zkoumání zaznamenává tabulka 3.

Tab. 3: Distribuce referenčních znaků „disponibility k výkonu stanovených působností“ v čase

Časový okamžik	Referenční znak					
	P	R	S	Q	...	Z
t_1						
t_2						
...						
t_n						

Pramen: autor

Na základě změn daných ukazatelů můžeme sledovat, k jakým kvalitativním a kvantitativním změnám v toku času dochází v oblasti disponibility k výkonu stanovených působností. Uvedená tabulka poskytuje relevantní informace vypovídající o změnách v disponibilitě daného prvku (nebo celého rezortu) k výkonu stanovených působností. Zjištěné informace jsou pak zdrojem pro rozhodování vrcholového managementu.

3. Porovnání stupně a kvality stanovených úkolů na úrovni více rezortních prvků

V praxi stojí interní auditor před úkolem porovnat výsledky plnění úkolů, které stanovil ministr či náměstek (resp. nadřízený orgán). K tomu můžeme použít nástroje srovnávací analýzy. Výsledky takové analýzy mohou být součástí **auditů výkonu ministerstva (resp. auditů výkonu sekcí, odborů)** a zdrojem informací k návrhu reformních změn.

Postupujeme analogicky jako v předchozím případě prověřování disponibility k výkonu stanovených činností s tím rozdílem, že v úvodním kroku definujeme okruh prověřovaných prvků (např. sekcí, odborů, oddělení), které budou předmětem srovnávací analýzy. Výsledky zkoumání uvádí tab. 4.

Tab. 4: Distribuce referenčních znaků disponibility k výkonu stanovených úkolů na úrovni jednotlivých prvků v časovém období $t_1 \dots t_n$

Prvek (sekcce, odbor, oddělení)	Distribuce sledovaných vlastností $P, R, S, Q \dots Z$ v daném časovém okamžiku t_i			Komentář
	t_1	t_2	t_n	
A_1	P, R	$P, R, S,$	$P, R, S, Q \dots Z$	
A_2	$P, R, S, Q,$	$P, R, S, Q \dots Z$	$P, R, S, Q \dots Z$	
...	...	...	...	
A_n	...	...	...	

Pramen: autor

Při zjišťování časové distribuce vlastností disponibility k výkonu stanovených úkolů na úrovni jednotlivých prvků v každém časovém okamžiku t_i prověřujeme přítomnost daného referenčního znaku. V komentáři pak uvádíme, které referenční znaky chybějí a zjišťujeme důvody jejich absence. Současně analyzujeme negativní dopady chybějících vlastností a dáváme doporučení k nápravě. V následujícím časovém okamžiku pak sledujeme, k jakým proměnám došlo a provádíme analogický komentář. Tak například u prvku A_1 absentují v čase t_1 charakteristiky plnění úkolů $S, Q, \dots, Z$. Odpovědný orgán přijímá nápravná opatření.

Jak je zřejmé, v čase t_2 již nechybí ukazatel plnění úkolu S , avšak i nadále nejsou plněny ukazatele Q a chybí i plnění té části úkolu, o níž referuje ukazatel Z . V čase t_3 již došlo k nápravě. Daný prvek A_1 již vykazuje plnohodnotný výkon stanovených úkolů.

Jak je z výsledků empirického šetření zaznamenaných v tabulce 4 zřejmé, prvek A_2 vykazuje již v době t_1 vyšší výkon při plnění stanovených úkolů. Ze sledovaných vlastností nevykazuje pouze referenční znak Z . Absentující výstupy této činnosti již splňuje v následujícím období t_2 .

Časová analýza rozdělení znaků vypovídajících o výkonu plnění stanovených úkolů v čase $t_1, \dots, t_n$ umožňuje poměrně objektivně srovnávat koncepčnost v práci mezi jednotlivými sekcemi, odbory a odděleními, jakož i získávat informace o celkové kvalitě výkonu působností.

Temporální analýza umožní srovnávat vývoj disponibility k výkonu i samotný výkon prověřovaných prvků, jakož i celého rezortu, případně v časové řadě porovnávat jednotlivé rezortní prvky z hlediska plnění stanovených úkolů. Získané informace pak mohou být využívány vrcholovým managementem rezortu jako zdroj pro podporu rozhodování.

4. Hodnocení plnění působností (úkolů) rezortního prvku formou stanovení koeficientu plnění působností (resp. koeficientu plnění uložených úkolů)

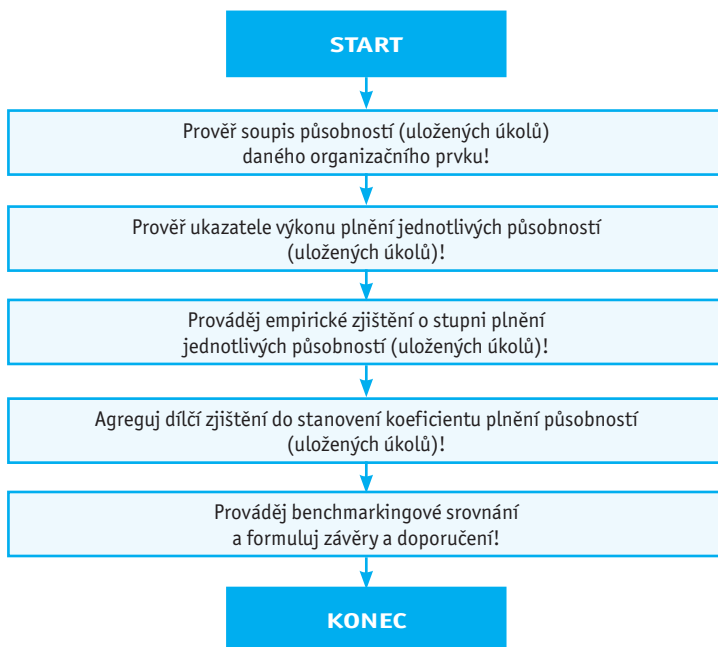
V praxi stojíme před problémem, jak prověřit účelnost a efektivnost fungování prověřovaného rezortního prvku. Také v tomto případě stojíme před problémem **auditu výkonu daného prvku**, kdy nástrojem k prověření je stupeň plnění působností (resp. stupeň plnění uložených úkolů). Můžeme přitom postupovat podle následujících kroků (obr. 3).

V prvním kroku prověříme jednotlivé působnosti daného prvku, resp. provedeme soupis a věcný inventář uložených úkolů. Zjistíme, kdo je jejich nositelem, a v případě prověřování působností ještě zjišťujeme, zda některá z působností není redundantní. Zároveň prozkoumáme, zda jsou na úrovni vykonavatele působností zpracovány ukazatele k hodnocení výkonu působností. V případě prověřování plnění úkolů auditujeme, zda stanovené úkoly mají určeny ukazatele plnění. Jestliže takoví ukazatelé jsou k dispozici, můžeme empiricky prověřovat stupeň jejich plnění.

V navrhovaném postupu budeme k prověření stupně plnění jednotlivých působností (resp. k prověření stupně plnění stanovených úkolů) používat procentní vyjádření. Takový způsob kvantitativního vyjádření plnění působností (resp. plnění úkolů) je velmi účinný pro další nákladově užitkovou analýzu. Pro zjednodušení předpokládáme, že daný prvek plní toliko tři působnosti P_1, P_2, P_3 , které byly splněny [3] tak, jak ukazuje tabulka 5.

Zjištěná dílčí plnění jednotlivých působností můžeme **agregovat do souhrnného ukazatele plnění působností**. [4] Nazvěme jej koeficient plnění působností K . Pro výpočet koeficientu plnění působností K platí vztah:

$$K = P_1 * P_2 * \dots * P_n \quad (1)$$



Pramen: autor

Obr. 3: Metodický postup při prověřování stupně plnění působností (resp. uložených úkolů) daného organizačního prvku

Tab. 5: Plnění působností institucí A

Působnost	Stupeň plnění působností (%)
P_1	100
P_2	80
P_3	100

Pramen: autor

Tedy pro prověření stupně plnění působností prvku A dosazením do vztahu (1) vypočítáme $K_A = 1 * 0,8 * 1 = 0,8$.

Koeficient plnění působností se pohybuje v intervalu od nuly do jedné. Je-li koeficient plnění působností roven nule, pak to znamená, že daný prvek neplní svoje působnosti. Je nesplněna minimálně jedna působnost. V případě, že koeficient má hodnotu jedna celá, pak jsou všechny působnosti vykonávány naprosto dokonale.

Koeficient plnění působností poskytuje v této formě informaci, jak účelně pracuje daný prvek. Tuto informaci můžeme využít pro benchmarkingové srovnání analogických rezortních prvků.

Závěr

Pro zvýšení efektivity a účinnosti stanovených působností je potřebné mít k dispozici patřičné informace. Ty je možné získat na základě provádění auditu činností dané instituce. K provádění auditu činností je vhodné zpracovat patřičné metodiky. Studie poukazuje na jeden z možných metodických přístupů jak zmíněný problém řešit.

Poznámky:

- [1] Půjde tedy o auditování účelu a efektivnosti správních činností. Cílový stav je takový, že provádění tohoto auditu bude součástí externí kontroly, která v případě státní správy (vynakládání zdrojů ze státního rozpočtu) patří do působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu.
- [2] Teorie rozeznává dva druhy vlastností. Prvním druhem jsou tzv. vlastnosti empirické. To jsou takové vlastnosti, které můžeme podrobovat empirickému zkoumání a zjišťovat, zda daná vlastnost je přítomna či nikoliv. Druhým druhem vlastností je vlastnost esenciální. Ta je atributem daného předmětu (resp. v našem případě zkoumané sekce, odboru či oddělení). Náleží tedy danému předmětu nevyhnutelně. Ztratí-li předmět esenciální vlastnost, ztrácí svoji původní identitu. Příkladem takové esenciální vlastnosti je v případě zkoumaného organizačního prvku „schopnost vykonávat stanovené působnosti“. Jestliže daný prvek ztratí „schopnost vykonávat stanovené působnosti“, pak pozbývá svoji funkčnost jako způsoblost k výkonu působností.
- [3] Stupeň splnění působností můžeme např. stanovit expertním odhadem či na základě předem připravených ukazatelů (indikátorů) výkonu.
- [4] Analogický postup můžeme použít k hodnocení stupně plnění úkolů či k hodnocení stupně plnění cílů.

Literatura:

- PERNICA, B. Odvětví obrany a řízení podle cílů. *Vojenské rozhledy* 3/2008, ročník 17 (49), str. 25-28.
- VYLETAL, P. a kol. *Ekonomické nástroje a metody řízení jakosti v akvizičním procesu*. Praha: AVIS, 2008. **ISBN 978-80-7278-438-7**.
- Vyhláška 416* ze dne 28. června 2004, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) .
- Zákon 2/1969 Sb.*, zákon ČNR ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ve znění změn a pozdějších úprav.
- Zákon č. 320/2001 Sb.*, ze dne 9. srpna 2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Méně viditelné, ale stejně důležité úkoly nás také čekají v oblasti vnitřní transformace rezortu. Jestliže množství a náročnost úkolů roste rychleji než rozpočet rezortu, je nezbytné naučit se se svěřenými prostředky dobře hospodařit a udělat vše proto, aby byly vynakládány rozumně a bez zbytečného plýtvání. Asi není třeba připomínat, že Ministerstvo obrany je jediný rezort, u kterého došlo k navýšení rozpočtu oproti minulému roku. Ani letos se však bohužel nemohu vyhnout konstatování, že reálná potřeba zvyšování výdajů se jen špatně obhazuje ve světle nejruznějších korupčních kauz a obviňování z neefektivního hospodaření. Prestiží armády též nepřidává váhavost, se kterou někdy přistupuje ke stoupencům neonacistických hnutí ve svých řadách nebo lidem, kteří páchají těžko omluvitelnou trestnou činností.

Přesto jsem přesvědčena, že absolutní většina zaměstnanců rezortu, vojáků i civilních zaměstnanců, pracuje s plným nasazením a rezortu dělají čest. Zvláště bych chtěla poděkovat našim vojákům v misích. Jejich nasazení se v tomto roce neobešlo bez zranění a bohužel ani obětí na životech. Ráda bych zdůraznila, že ochrana zdraví a života našich vojáků je pro mě tou nejvyšší prioritou. Pokud se však nějaké nešťastné události nepodaří zabránit, pak musíme umět pomáhat obětem i jejich blízkým. Zraněný či mrtvý voják nesmí být jen položkou v armádních statistikách, ale konkrétním člověkem, jehož úděl je i naší vizitkou.

**Vlasta Parkanová, ministryně obrany ČR,
na velitelském shromáždění Armády ČR, 25. listopadu 2008**