

BENCHMARKING VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

(druhé, upravené a doplněné vydání)

Kolektiv autorů

2006

Benchmarking ve veřejné správě (druhé, upravené a doplněné vydání)

Kolektiv autorů:

- doc. Ing. **Jan Široký**, CSc. (E-mail: jan.siroky@vsb.cz), vedoucí autorského kolektivu;
předmluva, kap. 1, 2.1, závěr, celková redakce textu
- Mgr. **Rostislav Honus** (E-mail: rhonus@quick.cz), kap. 3, 4, 6, 9
- Ing. **Pavel Kajml** (E-mail: kajml@mvcz.cz), kap. 11.2
- doc. Ing. **Jiří Marek**, CSc. (E-mail: jmarek@mvcz.cz), úvod, kap. 10
- Ing. **Roman Michalec** (E-mail: michalec@ovanet.cz), kap. 6
- Ing. **Milan Půček**, MBA (E-mail: milan.pucek@mestovsetin.cz), kap. 2.2, 5, 11, 12,
závěr
- Mgr. **Petr Triner** (E-mail: triner@mmp.plzen-city.cz), kap. 7
- Ing. **Jana Voldánová** (E-mail: voldanova@vcvscr.cz), kap. 7, 8
- Ing. **Renáta Vrbová** (E-mail: r.vrbova@kr-olomoucky.cz), kap. 11.3
- Tomáš Zmeškal**, B.A.HONS (E-mail: zmeskal@mvcz.cz), kap. 10
- Mgr. **Ondřej Žežula** (E-mail: zezula@mvcz.cz), kapitola 10

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky,
Odbor modernizace veřejné správy
Náměstí hrdinů č. 3, 140 21 Praha 4

Vytiskla: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňkova 4, 149 00 Praha 4

Počet stran: 112

Místo a rok vydání: Praha, 2006

ISBN 80-239-7326-6

PŘEDMLUVA

Vážení čtenáři, či (v případě, kdy autoři splnili svůj cíl, se kterým tvořili text) **vážení uživatelé!**

Dostává se vám do rukou druhé, rozšířené a doplněné vydání knihy „**Benchmarking ve veřejné správě**“. Skutečnost, že první vydání z roku 2004 v nákladu 1.500 ks je již zcela rozebráno a že neustále se rozvíjející problematiku benchmarkingu je potřebné aktualizovat, vedla autorský kolektiv k napsání revidovaného textu.

Oproti prvnímu vydání^{*)} se kniha rozšířila o téměř 40 stran, což představuje polovinu stránek původního vydání, rozšířil se i okruh autorského kolektivu.

Důvod těchto změn je nasnadě. Benchmarking jako poměrně nová metoda řízení kvality ve veřejné správě silně zapustila své kořeny i v České republice. Tento fakt se odrazil v popisu většího množství projektů benchmarkingu v knize, ať již úspěšně dokončených či v současnosti probíhajících.

Cíl publikace však zůstává stejný: seznámit s teoretickými principy a popisem benchmarkingu a na konkrétních příkladech ukázat jeho aplikaci ve veřejné správě v České republice, jakož i budoucí možnosti jeho dalšího rozšíření.

I s ohledem na tyto záměry je **text rozdělen na dvě relativně autonomní části, teoretickou** (prvých pět kapitol) **a aplikační** (následujících sedm kapitol).

Kapitoly 1 až 4 publikace představují úvod do problematiky metody benchmarkingu. Po vymezení základních pojmů a definic benchmarkingu je věnována pozornost specifikům použití benchmarkingu ve veřejné správě, jeho východiskům, metodám a cyklu. Jsou zde také uvedeny teoretické předpoklady a zásady používání benchmarkingu v praxi. Navazující pátá kapitola vytváří základ pro porozumění širším souvislostem benchmarkingu v kontextu dalších metod zvyšování kvality ve veřejné správě a popisuje vztah benchmarkingu k těmto dalším metodám.

Úvodní kapitola aplikační části publikace je věnována pilotnímu projektu „Cena výkon“, který byl pravděpodobně prvním využitím benchmarkingu

^{*)} KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2004 (ISBN 80-239-3933-5)

ve veřejné správě České republiky. Projektu je také dán prostor pro svoji relativní jednoduchost (jedna řešená agenda) na jedné straně, ale hloubku a využití všech fází benchmarkingového cyklu na straně druhé. Společně s tehdejší absencí programového vybavení je pro čtenáře vhodný svojí popisností a přehledností.

Další dvě kapitoly jsou věnovány svým rozsahem unikátním projektům „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ a navazující „Benchmarkingové iniciativě 2005“. Ta bez nadsázky v současnosti plní funkci vlajkové lodi českého benchmarkingu.

Následující kapitoly popisují další navazující projekty, které využívají především softwarového vybavení a zkušeností získaných z iniciativy.

O tom, jak může benchmarking přerůst své prvotní hranice a ovlivňovat další metody, svědčí poslední dvě kapitoly publikace.

Autoři přivítají jakékoliv připomínky, poznámky, náměty a doporučení k textu, ale i pozitivní a negativní názory na existenci této publikace. Vítány budou rovněž vaše zkušenosti s benchmarkingem na libovolné úrovni či oblasti.

Ostrava, 30.06.2006

OBSAH

PŘEDMLUVA	iii
OBSAH	v
ÚVOD	1
A ZÁKLADY BENCHMARKINGU	
(teoretická část)	
1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY BENCHMARKINGU	4
1.1 Definice benchmarkingu	
1.2 Historie benchmarkingu a jeho využití ve veřejné správě	
2 MĚŘENÍ VÝKONŮ VE VEŘEJNÉM SEKTORU	8
2.1 Metrický benchmarking	
2.2 Vymezení veřejné služby	
3 VÝCHODISKA A CYKLUS BENCHMARKINGU	14
3.1 Východiska a typy benchmarkingu	
3.2 Benchmarkingový cyklus (proces)	
4 NEŽ ZAČNETE S BENCHMARKINGEM	19
4.1 Zásady benchmarkingu	
4.2 Etický kodex benchmarkingu	
5 VZTAH BENCHMARKINGU K DALŠÍM METODÁM	
KVALITY	24
5.1 Vztah benchmarkingu ke CAF	
5.2 Vztah benchmarkingu k modelu excellence EFQM	
5.3 Vztah benchmarkingu k metodě BSC	
5.4 Vztah benchmarkingu k systému kvality dle ISO	
5.5 Vztah benchmarkingu k procesnímu řízení	
5.6 Benchmarking a cyklus zlepšování PDCA	
5.7 Benchmarking a reengineering	
5.8 Benchmarking a místní Agenda 21	
5.9 Kombinace metod přináší užitek	
B PRAXE BENCHMARKINGU VE VEŘEJNÉ	
SPRÁVĚ ČESKÉ REPUBLIKY	
6 PROJEKT „CENA A VÝKON“	44
6.1 Cíle a časový plán projektu	
6.2 Příklady výsledků projektu	

7 PROJEKT „BENCHMARKING V OBLASTI ROZŠÍŘENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ 3. TYPU“	53
7.1 Kontext projektu a jeho cíle	
7.2 Partneři a orgány projektu	
7.3 Realizace a výsledky projektu	
7.4 Publicita projektu	
8 BENCHMARKINGOVÁ INICIATIVA 2005	63
8.1 Charakteristika iniciativy	
8.2 Aktivity a výsledky iniciativy v roce 2005	
8.3 Aktivity iniciativy v roce 2006	
9 PROJEKT „BENCHMARKING NÁKLADŮ NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ	69
9.1 Cíle a charakteristika projektu	
9.2 Realizace projektu a jeho výsledky	
10 PROJEKT „BENCHMARKING VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH SLUŽEB 2005“	76
10.1 Cíle a charakteristika projektu	
10.2 Průběh realizace a aktivity projektu	
10.3 Metodika sběru dat	
10.4 Zhodnocení projektu	
10.5 Návrh indikátorů pro Informační systém o dostupnosti a kvalitě veřejných služeb	
11 BENCHLERNING	89
11.1 Charakteristika benchlerningu	
11.2 Příklad mezinárodního benchlerningu: „CAF Regional Benchlearning Project“	
11.3 Benchlearningový projekt - výměna zkušeností krajských úřadů z aplikace modelu CAF	
12 DALŠÍ PŘÍKLADY VYUŽÍVÁNÍ BENCHMARKINGU V ČESKÉ REPUBLICE	98
12.1 Benchmarking a Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje	
12.2 Mapování kvality místních Agend 21	
12.3 Benchmarking v rámci Národní sítě Zdravých měst ČR	
12.4 Dotazníkový benchmarking a benchmarking po CAF	
ZÁVĚR	108

ÚVOD

Přechod od totalitního systému k demokratickému, vstup České republiky do Evropské unie i omezené rozpočtové prostředky jsou základními faktory pro reformní kroky ve veřejné správě České republiky v posledních sedmnácti letech. Po nahrazení systému národních výborů autentickou samosprávou nejprve na obecní úrovni, po následném vytvoření krajské úrovně a po alokaci jednotlivých kompetencí s využitím principu subsidiarity, byla vytvořena nová organizační struktura veřejné správy, která je i z mezinárodního pohledu v řadě aspektů originální. Nicméně strukturální reformu musí doprovázet reforma vlastní technologie výkonu veřejné správy, správné nastavení regulatorních mechanismů, využití moderní výpočetní techniky, zjednodušení administrativních postupů pro občany, ale i lepší organizace práce – zjednodušeně řečeno **reforma kvality**. A zatímco jednorázové strukturální změny se sice v řadě států čas od času realizují k přizpůsobení novým podmínkám, pak postupné zvyšování kvality, modernizace veřejné správy, představuje **nikdy nekončící proces**.

Ministerstvo vnitra České republiky bylo vládou pověřeno koordinací reformy veřejné správy; strukturální reforma územní veřejné správy jako první oblast celé reformy byla v zásadě dokončena. Přípravou a realizací změn na úrovni ústřední státní správy byl pověřen Úřad vlády. Mezi oba úřady byla rozdělena i zodpovědnost za **koordinaci a podporu kvality na úrovni územní veřejné správy** a ústřední státní správy, samozřejmě při úzké vzájemné spolupráci.

Kvalita veřejné správy je i hlavním tématem pravidelného setkávání státních tajemníků (náměstků ministra) a generálních ředitelů členských států **Evropské unie** se zodpovědností za veřejnou správu, stejně jako pracovních skupin, které byly z jejich podnětu zřízeny. Skupina pro inovaci veřejných služeb IPSG má např. ve vínku pořadatelství **konferencí kvality** ve veřejné správě ve státech Evropské unie ve dvouletých cyklech: v roce 2004 se uskutečnila již třetí v Rotterdamu, na rok 2006 je připravována čtvrtá do finského Tampere. Konference jsou místem prezentace dobré praxe, a také vzájemného učení se, tedy jednoho z principů benchmarkingu.

Podobně tato pracovní skupina organizuje na vybraná témata „learning lab“ – učící se laboratoře k vzájemné výměně informací a osvojení si nejlepších praxí při řešení dílčích problémů. V gesci IPSG je také podpora uplatňování a rozšiřování metody CAF, která - na rozdíl od jiných metod kvality řízení - byla speciálně vyvinuta pro veřejnou správu. **Výsledky**

jednotlivých úřadů jsou **navzájem porovnatelné** v databázi Evropského institutu pro veřejnou správu se sídlem v Maastrichtu.

Vzájemná výměna zkušeností není na závadu, ale je předností. Veřejná správa má v tomto ohledu významnou výhodu proti komerčnímu sektoru, který musí čelit konkurenci. Ve veřejné správě samozřejmě může být motivace poskytovat občanům lepší a kvalitnější službu, než-li sousední obec, ale nikde není předem dáno, že se tento záměr musí zdařit. Při výměně informací a znalostí o nejvhodnějším postupu jsou obě obce schopny podstatně zlepšit svoji činnost. Zlepšení druhé obce není nebezpečím, ale **praktickým uplatněním strategie WIN – WIN**, kdy vyhrávají obě či všechny aktivně zapojené strany.

Česká republika se již stala z mezinárodního pohledu poskytovatelem rozvojové pomoci, kdy dary přesahují významně přijatou pomoc. Přesto nebo i proto je nutno zmínit a ocenit pomoc, které se České republice při transformaci veřejné správy dostalo z mnoha stran. Z hlediska uplatnění metod kvality lze zmínit dva nejdůležitější – twinningový projekt Phare ve spolupráci s Finskem a **projekt** na podporu organizací samosprávy zemí Visegrádské čtyřky **podporovaný kanadskou vládní agenturou CIDA**.

V rámci posledně zmiňovaného projektu byl připraven podprojekt pro Českou republiku k zabezpečení pilotního projektu uplatnění metody **benchmarking na úrovni obcí s rozšířenou působností**. Projektu se zúčastnilo 48 těchto obcí z celkového počtu 205. Výsledky, ale také aktivní způsob zapojení všech zúčastněných obcí, svědčí o mimořádném **úspěchu projektu**.

Ministerstvo vnitra podporuje zavádění kvality mj. i každoroční **soutěží o resortní ceny ministerstva vnitra za kvalitu v územní veřejné správě**, které jsou slavnostně předávány na národní konferenci o kvalitě.

Cílem publikace není vytvořit vysokoškolskou učebnici, ale naopak zachytit cenné praktické poznatky z realizace projektu tak, aby si čtenář, starosta, radní, zastupitel či tajemník obce řekli: „**Proč by se na cestu zvyšování kvality neměla vydat i naše obec**“?

V tomto okamžiku Vám Ministerstvo vnitra může nabídnout informaci o probíhajících či připravovaných projektech nebo o možnostech uplatnění dalších přístupů vhodných ve Vašich podmínkách. Rozhodnutí je ve Vašich rukou, ale 21. století bude zcela jistě stoletím kvality.

A.

ZÁKLADY BENCHMARKINGU
(teoretická část)

1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY BENCHMARKINGU

1.1 Definice benchmarkingu

Základ pojmu „benchmarking“ tvoří anglické slovo „benchmark“. V různých odborně zaměřených slovnících lze nalézt jeho překlad jako „standard“, „značka zeměměřiče pro měření výšky“, v novějších slovnících se uvádí i „komparativní bod“ či „porovnávací ukazatel“. Právě tento poslední výklad nejlépe charakterizuje podstatu benchmarkingu.

Benchmarking je metoda řízení kvality. Je to metoda zlepšování učení se od druhých, způsob řízení změny. Je to neustále pokračující činnost, která se snaží nalézt nejlepší praktické postupy uvnitř organizací s podobnými funkcemi a jejímž smyslem je dosáhnout lepších výkonů ve vlastní organizaci.

Pojem benchmarking mohou jeho různí uživatelé vykládat různě. Pro některé je to jednoduše **proces porovnávání nákladů**, jiní o něm hovoří, když chtějí pojmenovat zlepšené služby. Jedna z definic říká, že je to využití strukturovaného porovnávání s cílem definovat a zlepšovat dobré praktické postupy.

Benchmarking je technika **trvalé optimalizace**, která porovnává a analyzuje procesy (služby) za účelem zjistit **nejlepší praxe** (praktické postupy), s nimiž se pak organizace poměří.

Benchmarking je postup, při němž jsme tak skromní, že přiznáme, že je někdo jiný v něčem lepší, a potom... jsme tak chytrí, že zjistíme, jak se jim v tom můžeme vyrovnat nebo je dokonce předstihnout.

Smyslem benchmarkingu je zjištění:

- jak si organizace stojí ve srovnání s ostatními, především pokud jde o výstupy, tj. výsledky služeb vašim zákazníkům;
- jak organizace pracuje z hlediska vstupů, tj. personálu, financí a dalších zdrojů, a jaká je úroveň služeb, které pomocí vstupů zajišťuje;
- nejen rezerv v organizaci, ale především poznání, jak některé věci dělají jiní.

Účelem tohoto postupu je vytýčit rozdíly, které pak lze využít k vymezení zlepšitelných oblastí. To je založeno na standardech nebo stanovené úrovni, kterou chcete dosáhnout v poskytovaných službách. Benchmarking je především otázkou zdokonalování; každou informaci získanou prostřednictvím benchmarkingu je proto třeba využít k dosažení změny zlepšení služeb poskytovaných vašim zákazníkům.

Benchmarking umožňuje organizaci neustále se zlepšovat, měřit výkon, porovnávat výkon své organizace s jinými a zvyšovat kvalitu služeb.

Za **benchmarking** však nelze považovat prosté porovnávání údajů o výkonech nebo nákladech. Není také vyzvědačstvím nebo špionáží. Benchmarking není rychlý ani snadný.

Benchmarking není jednorázová záležitost ani proces přinášející jednoduché odpovědi; není to móda ani kratochvíle, a rozhodně není všelék.

1.2 Historie benchmarkingu a jeho využití ve veřejné správě

Benchmarking není nový. Různé organizace porovnávají své relativní náklady a výkony už po mnoho let.

První společností, která plně integrovala benchmarking do celé své organizace, byla firma XEROX. Na konci 70. let totiž neustále ztrácela podíl na reprografickém trhu. Průzkumy prokázaly, že výrobní náklady firmy XEROX se rovnají prodejní ceně japonských kopírek. Manažeři XEROXu porovnali činnosti a zjistili, že jedna z oblastí, v níž ztrácí, je skladové hospodářství. Když firma analyzovala činnosti konkurence, zjistila, že společnost L.L.BEAN má proces skladového hospodářství na světové špičce a začala s ní soutěžit. Tento proces nazvaný "benchmarking" firmu úplně proměnil. Metoda se osvědčila jako cenná technika pro zlepšování výkonu a její používání se rychle rozšířilo.

Benchmarking se stal důležitým nástrojem zlepšování výkonnosti a jeho základní myšlenky byly v 80. letech charakterizovány jako:

- nalezení organizace, která je nejlepší v dané činnosti;
- analýza příčin, které vedly k dosažení těchto výsledků;
- vytvoření plánů pro zlepšení vlastní činnosti a výkonnosti;
- implementace těchto plánů;
- monitorování a vyhodnocování výsledků.

Pro orientační srovnávání se používají dvě cesty: porovnávání činností a porovnávání výsledků.

V začátcích benchmarkingu, kdy byl používán pouze v soukromém sektoru, byl zaměřen především na porovnávání činností či procesů. (Někdy byl také označován jako mikro-benchmarking.) Naopak tzv. makro-benchmarking, který se rozvíjí později, srovnává přímo výsledky organizací.

Oba typy benchmarkingu velmi souvisí s měřením výkonnosti organizací a vždy v sobě v nějaké podobě tyto ukazatele obsahují. Mezi oběma způsoby

existuje úzký vztah. **Porovnávání výsledků** je důležité k identifikaci činností, které potřebují zlepšení, a naopak **porovnávání činností** a procesů zkvalitňuje činnost a přispívá k lepším výsledkům.

Aplikací ve veřejném sektoru získává benchmarking další rozměr. Ačkoli úspory ve veřejném sektoru jsou důležité, neznamenají jen snižování nákladů, ale současně i zlepšování činností organizace. Mezi ukazatele, které jsou poměřovány, jsou přiřazovány i „mimoekonomické“, jako je např. spokojenost se službou, chováním úředníků, dostupnosti služby, délkou potřebnou k vyřízení záležitostí na úřadě apod.

V některých zemích byly vytvořeny standardy veřejných služeb a metoda benchmarking potom může sloužit jako nástroj k dosažení parametrů výkonů zakotvených v těchto profesionálních standardech. Hlavním smyslem benchmarkingu ve veřejném sektoru však nadále zůstává identifikace a implementace nejlepší praxe příslušné porovnávané instituce.

Instituce může být porovnávána s jinou institucí nebo se standardem. Pokud je porovnávána s jinými organizacemi, je benchmarking důležitým zdrojem poznatků a neustálého přebírání dobrých a osvědčených zkušeností z jiných organizací. Benchmarking však nelze považovat za pouhé kopírování, neboť porovnávané instituce se navzájem ovlivňují a tím dochází k jejich optimalizaci a rozvoji. Porovnávací hodnoty („benchmarky“) se mohou stát „standardy nejlepší možné praxe“. Zatímco standardy ve veřejném sektoru jsou v naprosté většině států používány na stanovení minimální požadované úrovně, (mnohdy) zákonem stanovený objem a kvalitu služby, na druhou stranu „benchmarky“ jsou používány pro stanovení standardů „nejlepší praxe“. Srovnávání vůči standardům může být důležitým aspektem benchmarkingu: jak standardy, tak kvalita služeb jsou v mnoha případech založeny na nejlepší praxi mnoha organizací.

Porovnávání vůči standardu může být také mezikrokem k vzájemnému benchmarkingu mezi organizacemi. Toto je důležité zejména, pokud se organizace porovnávají vzhledem ke stejnému standardu. Organizace ze vzájemného srovnání mohou identifikovat svoje slabé a silné stránky (resp. výkony, činnosti, procesy) a následně hledat možnosti či cesty k jejich odstranění, či zlepšení.

Závislost výběru „benchmarků“ podle kritérií subjektu a objektu porovnávání ilustruje tabulka 1. Hledání a analýza **nejlepší praxe** bude využívána ve vzájemném porovnávání činností mezi organizacemi, **modely kvality** budou využívány při porovnávání skutečných činností vůči činnostem definovaným jako standard, **ukazatele výkonnosti** budou používány při porovnávání výsledků organizace vůči výsledkům jiných organizací a **standardy výkonnosti** lze aplikovat při porovnávání výsledků vůči cílům a výsledkům definovaným jako standard.

Tabulka 1: Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnávání

Co je porovnáváno?	Vůči čemu je organizace porovnávána?	
	• jiné organizaci	• standardu
• činnosti (procesy)	Nejlepší praxe	Model kvality
• výsledky	Ukazatele výkonnosti	Standardy výkonnosti

V zemích OECD existují v oblasti veřejné správy různé přístupy k použití benchmarkingu, které se často prolínají a doplňují. V zásadě se lze setkat se dvěma základními strategiemi pro použití benchmarkingu ve veřejné správě.

Existuje celá řada **iniciativ „zdola“**, které sdružují města, obce a organizace veřejných služeb, jejichž členové chtějí vědět, jaká je úroveň služeb, které poskytují v porovnání s ostatními. Chtějí se zlepšovat prostřednictvím přejímání nejlepších postupů a nejlepší praxe, které vedou k dobrým výsledkům a kvalitnějším službám. Jednotlivé organizace si vytvářejí vlastní systém benchmarkingu a snaží se najít vhodné partnery pro porovnávání. Místní samospráva může tyto iniciativy podporovat vytvořením metodiky, vhodných expertíz a pomoci při hledání odpovídajících partnerů.

Představitelem tohoto pojetí je např. kanadská **OMBI** (iniciativa tajemníků v provincii Ontario) nebo britská **CIPFA Metric Benchmarking Clubs** (benchmarkingové kluby asociace municipálních účetních a finančníků).

Na úrovni Evropské unie se benchmarkingem a dalšími metodami zvyšování kvality veřejných služeb zabývá **EIPA – Evropský institut pro veřejnou správu**.

Druhou možností, zpravidla ne tak úspěšnou a samotnými účastníky méně akceptovanou, je **benchmarking povinný**, daný zákonem, který má sloužit k otevřenému informování veřejnosti o kvalitě poskytovaných služeb. Sestavují se nejrůznější žebříčky a „národní ligy“. Benchmarking je zaveden externě, zpravidla příslušným ministerstvem, a může být využíván vůči jednotlivým organizacím jako soubor požadovaných cílů. Tím je na ně vytvořen konkurenční tlak a benchmarking je možno využít namísto přímé kontroly. Takový systém je aplikován např. ve **Velké Británii**.

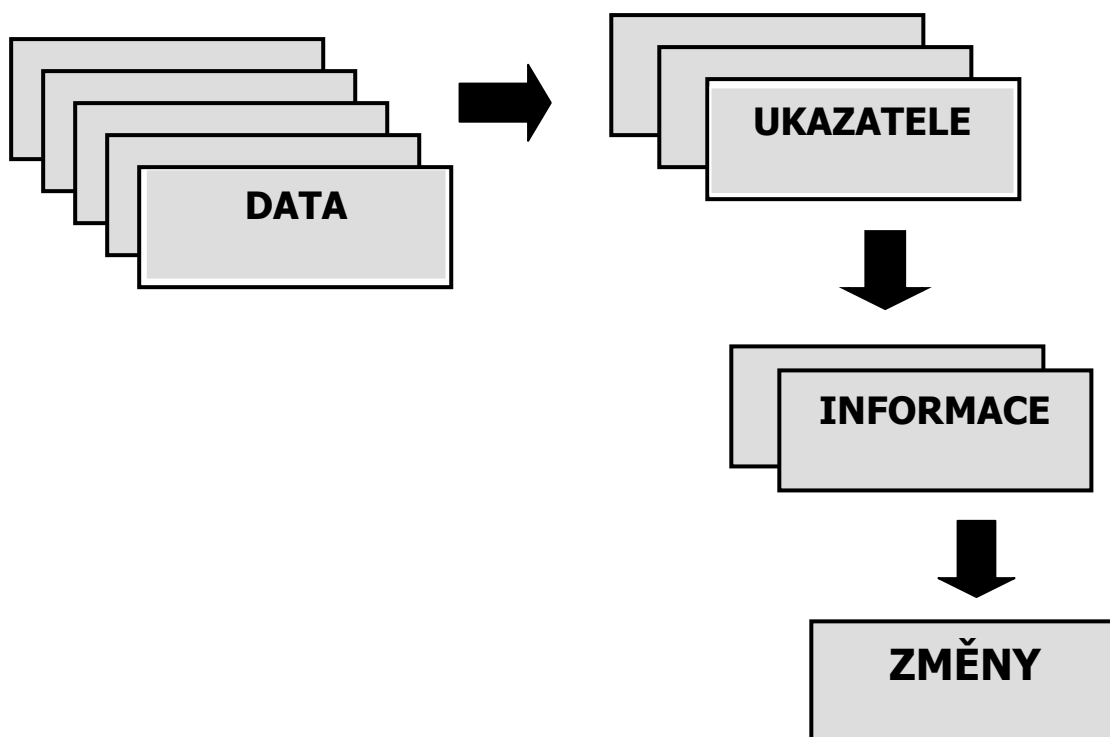
Oba přístupy k aplikaci benchmarkingu mají své výhody a nevýhody. Externě zavedený benchmarking zajišťuje účast všech určených organizací a umožňuje sdílení jejich zkušeností a informací; existuje však nebezpečí, že výsledky budou využívány pouze zadavatelem a ne v rámci samotných organizací.

2 MĚŘENÍ VÝKONŮ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

2.1 Metrický benchmarking

Základem benchmarkingu je měření výkonu (tzv. **metrický benchmarking**). Není to však jen zjišťování údajů a dat o výkonech nebo nákladech. Získaná data je třeba převést na ukazatele a na základě informací z těchto ukazatelů potom vyvozovat závěry a provádět změny. To je podstata benchmarkingu, kterou v nejjednodušší podobě ilustruje obrázek 1.

Obrázek 1: Podstata metrického benchmarkingu



Měření výkonu je důležité, protože umožňuje identifikaci nejlepších postupů.

Pro minimalizaci chyb je potřeba postupovat podle tří zásad:

- měřit, co je pro organizaci důležité;
- měřené hodnoty musí být v souladu s celkovými a dílčími cíli organizace;
- měřené hodnoty musí sledovat to, co je důležité pro klienty (zákazníky, občany) organizace.

Je také třeba zdůraznit potřebu precizního vymezení „doporučené hodnoty výkonu“. Existují negativní příklady z praxe, kdy se při měření klade hlavní důraz na dosažení konkrétní hodnoty a nikoli na sledovaný cíl. Získaná data pak nemají pro další rozборы valný význam. Informace k dispozici sice jsou, ale nepřispívají dostatečně k získání nových vědomostí nebo porozumění měřeným výkonům.

Metoda benchmarkingu se při měření výkonů organizace prioritně zaměřuje **více na výstupy než na vstupy**.

Při měření výkonu ve veřejné správě lze používat různé druhy měřítek. Jejich seznam může být dlouhý, nicméně často se stává, že zahrnují měřítka zdrojů (vstupů) a jiná pseudoměřítka, která odrážejí výkon organizace pouze nepřímo, pokud vůbec. Měření výkonu je skutečně bezcenné, pokud se objevuje ve formě izolovaných, abstraktních čísel. Jeho hodnota přichází až se srovnáním relevantních hodnot. Skutečná **měřítka výkonu ve veřejném sektoru** lze rozdělit do následujících čtyř kategorií:

- **měřítka výkonů (výstupu);**
- **měřítka účinnosti;**
- **měřítka efektivnosti (výsledku);**
- **měřítka produktivity.**

Jejich použití na příkladu městského úřadu, knihovny, oprav přístrojů a nábory nových zaměstnanců ilustruje tabulka 2.

Měřítka výkonů používaná při benchmarkingu byla vytvořena pro porovnávání služeb organizací (úřadů, municipalit) a musí vypovídat více o činnosti organizace (úřadu, municipality) než o pracovní zátěži zaměstnanců.

Měřítka účinnosti (často vyjádřené jako jednotka nákladů, nebo jako jednotka produkovaná zaměstnancem za hodinu, den, měsíc, ...) znázorňují vztah mezi službami nebo produkty a zdroji nutnými k jejich produkci.

Měřítka efektivnosti znázorňují kvalitu (nejen municipálního) výkonu nebo indikují rozsah, v jakém jsou plněny cíle dané jednotky (organizace, odboru, oddělení). Jejich běžnou formou jsou měřítka včasnosti a míry uspokojení občanů – klientů.

Měřítka produktivity, přestože jsou ve veřejné správě uplatňována vzácně, kombinují složky účinnosti a efektivnosti jedním ukazatelem (např. počet bezchybně vyřízených žádostí za hodinu).

Tabulka 2: Příklady základních druhů měřítek výkonů

Funkce / Činnost organizace			
Měřítko pracovní náplně	Měřítko účinnosti	Měřítko efektivity	Měřítko produktivity
městský úředník			
počet připravených materiálů na jednání obecní rady	počet hodin pracovníka strávených při přípravě materiálů	materiály schválené při jednání obecní rady beze změn (v %)	materiály schválené při jednání obecní rady beze změn připravené v posledních 7 dnech (v %)
knihovna			
celkový oběh knih	oběh knih na jednoho zaměstnance	oběh knih k celkovému rozpočtu knihovny	oběh knih na 1000 Kč rozpočtu knihovny
opravy přístrojů			
počet opravených přístrojů (v ks)	náklady na opravený přístroj (v Kč)	procento opravených přístrojů, které fungovaly bez závad v následujících 6 měsících (v %)	náklady na „bezvadně“ opravené přístroje k celkovým nákladům na všechny opravené přístroje
zaměstnanci			
počet žadatelů o práci	náklady na jednu zpracovanou žádost o zaměstnání; náklady na jedno nové pracovní místo	procento nových zaměstnanců po zkušební lhůtě pracujících uspokojivě v následujících 6 měsících	náklady na úspěšně zaplněné pracovní místo (tj. zaměstnanec pracuje uspokojivě v následujících 6 měsících)

Mezi **základní kritéria** pro správný výběr měřítek výkonu patří:

- jednoduché zabezpečení sběru dat a jejich správnosti;
- spolehlivost;
- srozumitelnost;
- dostupnost a s ní spojená včasnost;
- vyloučení duplicity;
- náklady na sběr dat.

Zdroje údajů (dat) o výkonu je možné získávat pomocí:

- existujících šetření a záznamů;
- sestavení časového záznamu výkonu (s využitím procesních map);
- údajů poskytovaných klienty (občany);
- hodnocení (ratingu) provedeného zkušeným externím odborníkem; či kombinací těchto zdrojů.

V procesu měření výkonů je nutné rovněž vysvětlovat jeho účel. Zainteresovaní zaměstnanci se mohou používání **benchmarkingu obávat**, mohou se domnívat, že výsledky měření výkonu mohou být použity jako zbraň proti nim, budou znamenat ztrátu času, jako irelevantní či nevedoucí ke zlepšení.

Dobré hodnoty výkonu jsou však v souladu se strategickými a zákaznickými prioritami, snadno se dosahují a udržují, jsou snadno pochopitelné, slouží ke zlepšování, nikoliv k propouštění, nejsou „posvátné“ a nejsou platné navždy. Správné a nesprávné chápání benchmarkingu ilustruje obr. 2.

Benchmarking vždy měří dva základní parametry každé činnosti nebo služby: CENU a VÝKON (KVALITU)! Organizace může poskytovat velmi levné služby, které však neuspokojí potřeby klientů – občanů.

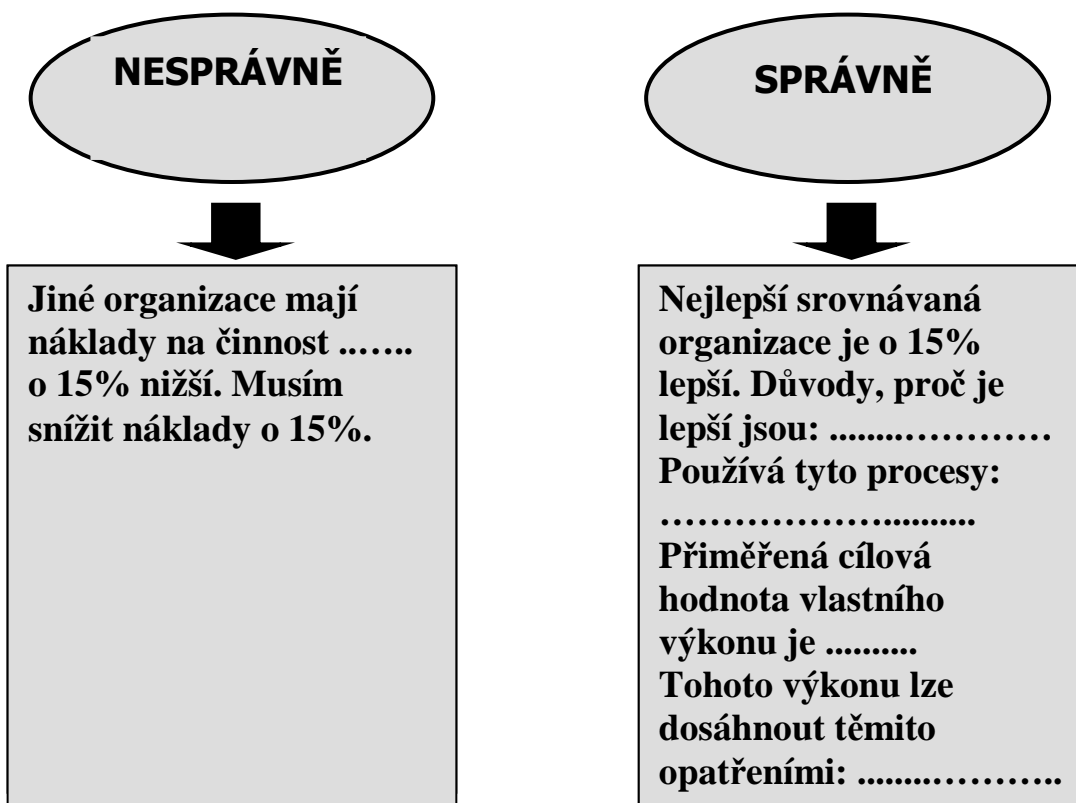
Měření výkonů může být shrnuto populárním „desaterem“ zásad a rad:

1. Co se udělá, to se změří.
2. Co se změří, lze řídit.
3. Ukazatele výkonu by se měly řídit zásadou SMARTA¹.
4. Hodnoty výkonu umožňují zlepšování.
5. Hodnoty výkonu by se neměly používat pro trestání lidí, tj. neměly by se nikomu „omlátit o hlavu“.
6. Hodnoty výkonu nejsou konečným cílem.
7. Lidé se mohou naměřených hodnot výkonu obávat.
8. Dobré hodnoty výkonu jsou provázány se strategickými a zákaznickými prioritami.

¹ SMARTA - anglická zkratka slov „Specifický“, „Měřitelný“, „Dosažitelný“, „Reálný“, „Ve vhodném čase“ a „Dohodnutý“

9. Dobré hodnoty výkonu jsou snadno srozumitelné.
 10. Hodnoty výkonu by měly měřit činnost, jež produkuje výsledek, nesmí měřit jen tento výsledek.

Obrázek 2: Co je a co není cílem úvah při používání benchmarkingu



2.2 Vymezení veřejné služby

V řadě případů je při používání benchmarkingu nezbytné provést jednoznačné vymezení veřejné služby. Znamená to, že službu můžeme charakterizovat pomocí jejich znaků (viz tab. 3). **Znaky musí být pro zákazníka zjistitelné.** Můžeme je rozdělit na kvantitativní (zákazníkem měřitelné) nebo kvalitativní (zákazníkem hodnotitelné či porovnatelné).

Tabulka 3: Příklady obecných znaků služeb

Příklad znaku služby	Bližší charakteristika
Dostupnost	Místní - (vzdálenost od zastávek MHD a od parkoviště, orientační systém v budově atd.), časová (např. doba otevření, počet úředních hodin týdně atd.), dostupnost pro handicapované osoby, atd.

Spolehlivost	Služba se provede v dohodnutém čase (době), služba se provede ve stanoveném standardu (správným způsobem), bez chyb a právních nedostatků (například vysoký počet zrušených rozhodnutí odvolacím orgánem vyjadřuje nízkou spolehlivost).
Čekací doba	Doba čekání ve frontě, doba objednání. Obvykle se hodnotí průměrná hodnota.
Doba vyřízení	Doba potřebná pro vyřízení, může zahrnovat také čekací dobu. Obvykle se hodnotí průměrná hodnota.
Kompetence a způsobilost	Schopnost zaměstnanců aplikovat znalosti, zkušenosti a odbornost při poskytování konkrétní služby.
Přijetí, zacházení a porozumění	Vstřícnost, respekt, vlídnost, ohleduplnost, vhodnost oblečení a prostředí, péče o zákazníka, znalost individuálních či specifických přání různých zákazníků.
Komunikace	Schopnost informovat a naslouchat zákazníkům a občanům, vyjasnění podmínek dialogu.
Jistota a bezpečnost	Bezpečnost budov a zařízení, kde je služba poskytována, finanční jistota, dodržování hygienických předpisů (např. WC).
Prostředí	Prostředí praktické a příjemné pro zákazníka a pro efektivní poskytování služby.
Technické vybavení	Vybavení potřebnou výpočetní a jinou technikou, kapacity, stav a stáří techniky, způsob údržby.
Důvěryhodnost	Proslulost (image) úřadu či organizace veřejného sektoru.

Znaky je vždy třeba definovat pro konkrétní službu. Při definování znaků je vhodné dotazovat se zákazníků, co je pro ně důležité, nebo se alespoň pokusit vcítit do očekávání zákazníků. Je potřeba eliminovat stav, kdy klient musí navštívit několik kanceláří či sám si opatřovat dokumenty, které si může zajistit samotný úřad. Tento znak ve výše uvedené tabulce chybí. V podstatě jde o počet návštěv či míst k vyřízení žádosti.

3 VÝCHODISKA A CYKLUS BENCHMARKINGU

3.1 Východiska a typy benchmarkingu

Odborná literatura v zemích, kde se benchmarking ve veřejné správě využívá, uvádí následující **společná východiska pro použití benchmarkingu**:

- objektivní hodnocení prováděné činnosti;
- vytváření trvalého tlaku na zlepšení;
- odhalení oblastí, ve kterých je nutné zlepšení;
- identifikace lepších a kvalitnějších postupů;
- zaměření na propojenost procesů s výsledky;
- implementace změny s cílem dosáhnout zlepšení;
- testování, zda byla zlepšení úspěšná.

Je velmi těžké stanovit **objektivní hodnocení provedené činnosti** a výkonů organizace, a to i tehdy, jsou-li měřitelné. Je např. sedmdesátipět procentní spokojenost občanů se službami dobrým či špatným výsledkem? Jsou změřené náklady na studenta základní školy vysoké, či nízké? Odpověď lze v podmínkách veřejné správy nalézt pouze srovnáním s jinými institucemi, které poskytují tytéž služby, či standardem, pokud nějaký existuje. Benchmarking se proto stává důležitým nástrojem pro porovnávání a hodnocení činnosti mnohem objektivnějším způsobem.

Tlak na zlepšení činností v soukromém sektoru je vytvářen převážně tržní konkurencí. Ve veřejném sektoru chybějící konkurence omezuje tlaky na efektivnější činnost organizací. Benchmarking může být považován za alternativu tržnímu procesu: informace o srovnatelných činnostech organizací může být důležitou pobídkou pro jejich zlepšení, pobídka může být umocněna vazbou na přímé finanční ohodnocení. Benchmarking tak může **vytvářet trvalý tlak na zlepšování**.

Pro manažery a pracovníky může být, v rámci celé organizace, obtížné **identifikovat oblasti, ve kterých je nutné zlepšení**, a odkrýt zásadní problémy organizace. Prostřednictvím benchmarkingu lze v dané oblasti veřejného sektoru tyto problémy odhalit.

Organizace veřejné správy (např. obecní úřady) mají tendenci být konzervativními ve vztahu k postupům a procesům, které používají. Benchmarking má schopnost **identifikovat lepší a kvalitnější postupy** s cílem přebírat je a uplatňovat je v praxi. Propojení mezi individuálními postupy, celkovou činností a výsledky organizace nemusí být vždy zcela

jasné. Benchmarking se proto **zaměřuje na propojenost procesů s výsledky**.

Metoda benchmarkingu také následně **testuje, zda provedená zlepšení byla úspěšná**. Tato činnost, důležitá pro monitorování implementace přijatých zlepšení, bývá často slabým místem jiných metod řízení, jejichž cílem jsou strategie a zlepšování.

Benchmarking lze klasifikovat na jednotlivé typy podle uplatněného přístupu:

- porovnávání strategií;
- porovnávání výkonů;
- porovnávání procesů;
- funkční (druhový) benchmarking;
- vnitřní, vnější a mezinárodní benchmarking.

Porovnávání strategií (strategický benchmarking) se používá tehdy, když se organizace snaží celkově zlepšit svou činnost, a to tím, že se zkoumají dlouhodobé strategie a obecné přístupy, které umožnily lépe fungujícím organizacím dosáhnout úspěchu. Zahrnuje zvážení významných aspektů vyšší úrovně, jako jsou např. nové produkty a služby, změnu v rozložení činnosti, zdokonalování dovedností a rozšiřování kapacit pro řešení těchto otázek. Tuto formu benchmarkingu je zvláště obtížné realizovat a její přínosy se projeví v delším časovém horizontu. Před realizací strategického benchmarkingu je nezbytné provést důkladné porovnání výkonů.

Porovnávání výkonů (výkonový benchmarking) se uplatňuje v situaci, kdy daná organizace chce zjistit své postavení vzhledem k výkonovým charakteristikám služeb jinde. Partnery pro benchmarking jsou instituce ze stejného sektoru ekonomiky. V komerčním prostředí je, kvůli zachování důvěrnosti, pro společnosti běžné provádět benchmarking tohoto typu prostřednictvím obchodních asociací nebo třetích stran. Tato forma benchmarkingu je nejběžnější a bude pravděpodobně východiskem pro jakékoli postupy zaměřené na celkový chod organizace.

Porovnávání procesů (procesní benchmarking) se používá, pokud je cílem zlepšit určité procesy a činnosti zásadního významu uvnitř organizace. Partneři pro benchmarking se vyhledávají mezi organizacemi, které provádějí podobnou práci nebo zajišťují podobné služby s nejlepšími praktickými postupy. To vždy obnáší vytvoření procesních map pracovních postupů, aby bylo možné provést porovnání a rozbor.

Funkční čili druhový benchmarking slouží organizaci k porovnání s jejími protějšky vybranými z různých oblastí podnikatelského sektoru s cílem nalézt způsoby zlepšování obdobných funkcí nebo pracovních postupů. Jeho smyslem je nalézt inovační možnosti vedoucí ke zlepšování a - pokud možno - v některých případech k radikální změně k lepšímu.

Proces **vnitřního benchmarkingu** zkoumá různé subjekty v rámci jedné organizace. Hlavní výhodou tohoto postupu je to, že lze snadno získat informace včetně citlivých údajů a že lze vytvořit standardizovaná data. **Vnější benchmarking** je obdobný jako vnitřní benchmarking, avšak poskytuje příležitost učit se od těch organizací, které patří ke špičce. Mělo by být zřejmé, že všechny praktické postupy nebude možné automaticky přejímat od jiných institucí. **Mezinárodní benchmarking** se používá tam, kde se partneři vybírají z různých zemí vzhledem k nadnárodní povaze organizace nebo služeb.

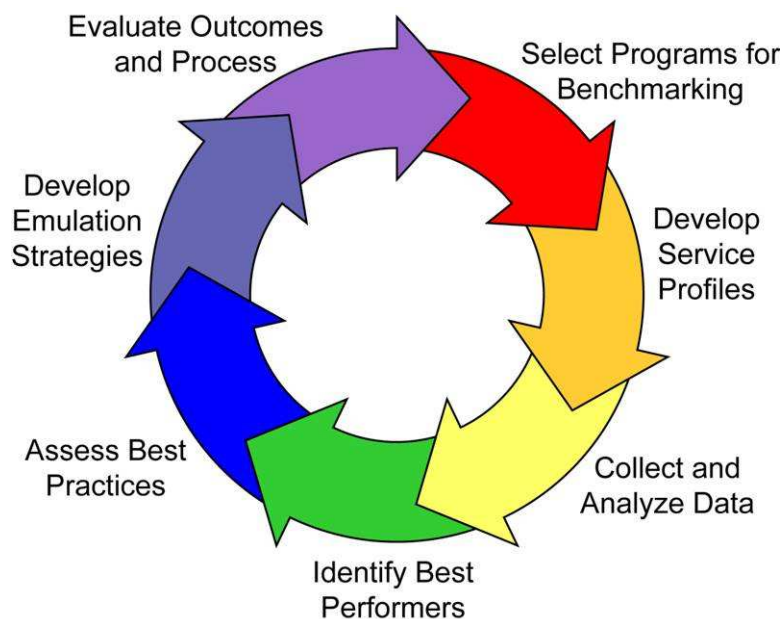
V praxi se při hledání nejlepších postupů a procesů většinou pracuje s **kombinací několika typů benchmarkingu**. Zpočátku se aplikuje metrický (výkonový) benchmarking, na který navazuje benchmarking procesů, a v konečné fázi lze porovnávat strategie.

3.2 Benchmarkingový cyklus (proces)

Benchmarking je neustále opakující se proces, je to způsob řízení změn a cesta k trvalému zlepšování. Organizace OMBI **benchmarkingový cyklus popisuje v sedmi krocích**, znázorněných v obr. 3:

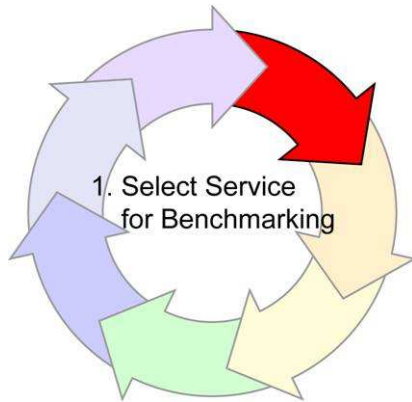
1. Výběr činností/oblastí pro benchmarking.
2. Vypracování profilů služeb.
3. Sběr a analýza dat o výkonu.
4. Stanovení pásma výkonu.
5. Identifikace nejlepších postupů.
6. Vypracování strategií pro porovnávání.
7. Vyhodnocení výsledků a procesů.

Obrázek 3: *Benchmarkingový cyklus*



Tento obrázek znázorňuje metodiku benchmarkingu OMBI v sedmi krocích a ukazuje, jak tyto kroky a nezbytné činnosti, které zahrnují, vytvářejí plynulý cyklus výběru, měření, analýzy, implementace změn a kontroly vedoucí k vysoké kvalitě a vynikajícím službám.

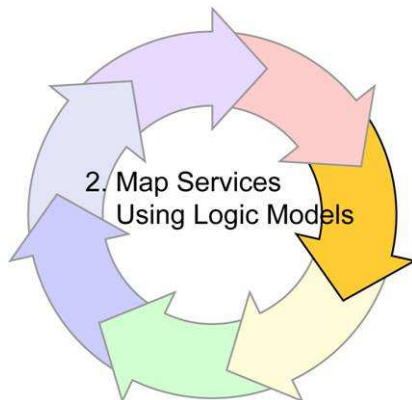
1. krok



Výběr činností/oblastí pro benchmarking

Výběr služby pro porovnávání je prvním krokem. Je třeba zvolit službu nebo činnost, kterou lze měřit. Základem (důvodem) výběru může být mnoho faktorů, např. velký počet stížností a reklamací, vysoké náklady nebo jiné problémy ve výkonu.

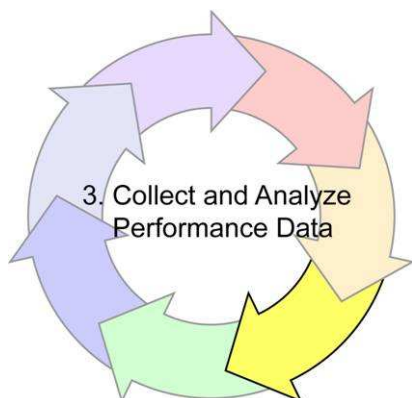
2. krok



Vypracování profilů služeb

Tento krok umožňuje lépe porozumět službě (činnosti), pro něž má být proveden benchmarking. Pokud má být daná služba důkladně analyzována, je výhodné využít některé nástroje mapování procesů, např. logické modely a kalkulaci nákladů podle činností. To umožní navrhnout vhodné ukazatele výkonu (pokud ještě neexistují). Ukazatele by měly umožnit získat o službě zevrubné a relevantní informace.

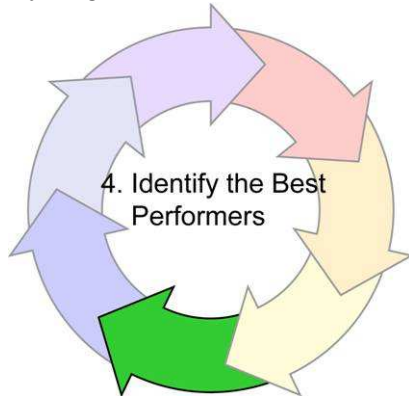
3. krok



Sběr a analýza dat o výkonu

V tomto bodě se provede sběr dat o službě (programu), který vychází z ukazatelů výkonu stanovených v předchozím kroku. Tento krok může být poměrně časově náročný v závislosti na tom, o jakou službu jde, a jak snadno se data získávají. Sebraná data se analyzují. Tato analýza může zahrnovat vzorce dat, nejnižší či nejvyšší náklady, výsledky průzkumu spokojenosti zákazníků apod.

4. krok



Stanovení pásma výkonů

Dalším krokem po dokončení analýzy dat je stanovení pásma dobrých či alespoň přijatelných výkonů. Nejprve je třeba stanovit kritéria pro vymezení tohoto pásma. K nim se pak přiřazují data v souřadnicovém systému, aby se zjistilo, kdo má nejlepší výkon nebo patří do skupiny nejlepších.

5. krok



Identifikace nejlepších postupů

V tomto kroku se zjišťuje nejlepší postup. Nejlepší postup je preferovaná metoda poskytování služby (realizace činnosti) založená na provázaných hodnotách spadajících do pásma výkonu. Nejlepší postupy se stanoví na základě kombinace nákladů a / nebo kvality.

6. krok



Vypracování strategií pro porovnávání

Dalším krokem je zpracování strategie pro porovnávání. Je proto třeba velmi podrobně prostudovat nejlepší postup. Je nutné zvážit jeho eventuální modifikaci (pokud je zapotřebí) a přizpůsobit ji potřebám a možnostem dané organizace v rámci návrhu podrobného procesu implementace.

7. krok



Vyhodnocení výsledků a procesů

Tento krok zahrnuje monitorování nově zavedeného nejlepšího postupu pro zjištění, zda se hodnoty výkonu programu nebo služby zlepšily. Hodnocení může trvat dost dlouho, než se nově zavedený nejlepší postup „usadí“, takže zpočátku jeho hodnoty nemusí přesně odpovídat požadavkům.

4 NEŽ ZAČNETE S BENCHMARKINGEM

4.1 Zásady benchmarkingu

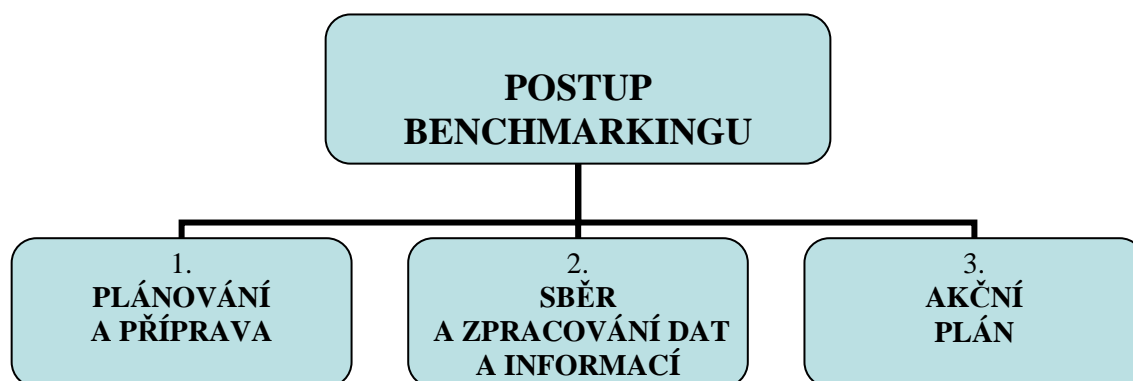
Pokud se organizace chce pustit do benchmarkingu, měla by být schopna **odpovědět na následující otázky:**

- Nač vlastně potřebuje něco srovnávat?
- Je připravena se podělit s ostatními účastníky o dosažené výsledky?
- Je si vědoma toho, že benchmarking je proces časově náročný a nákladný jak finančně, tak personálně?
- Přijme závazek realizovat výstupy benchmarkingu?

V případě, že alespoň jedna z odpovědí zní „Ne“, měla by dotyčná instituce použití benchmarkingu ještě jednou zvážit.

Pokud se přes vědomí náročnosti benchmarkingu s touto metodou začne, pak je vhodné postupovat chronologicky podle obrázku 4.

Obrázek 4: Od plánování po akční plán



Kromě zodpovězení výše uvedených, je další otázkou ke zvážení v procesu **přípravy a plánování benchmarkingu** stanovení rámce, ve kterém se organizace chce pohybovat. Bude tato činnost probíhat na celostátní, regionální či nižší úrovni?

Obtížným krokem může být i výběr vhodného partnera pro srovnávání. Žádná organizace není zpravidla plně srovnatelná ve všech dimenzích svých aktivit, je proto důležité brát v úvahu celkovou funkci, ne jen jednotlivé aspekty činnosti organizace. Lze se setkat i s problémem získávání relevantních informací o partnerovi.

Zároveň bude také nutné udržet si podporu vedoucích pracovníků vlastní organizace, aby bylo zajištěno vložení potřebných organizačních, personálních a finančních zdrojů.

Konečně musí existovat celkové posouzení procesu benchmarkingu, jakým způsobem zapadne do běžného řízení organizace a jak bude financován.

Nejdůležitějším krokem při **sběru a zpracování dat a informací** je výběr výkonnostních ukazatelů a indikátorů. Nelze spoléhat na jeden ukazatel, je nutno zvolit celou škálu ukazatelů, aby byl podán celkový pohled na výkonnost organizace. Důležitou otázkou je, jaký typ výkonnostních ukazatelů bude použit. Běžně se využívají ukazatele hodnocení činností, výstupů a kvality služeb, mnohem obtížnější je měření účinků či dopadů.

Neméně důležitým prvkem je porovnatelnost výkonnostních ukazatelů, bez ohledu na typ zvoleného ukazatele. I velmi jednoduché ukazatele (např. náklady na jednotku výstupu) nemusí být mezi organizacemi srovnatelné, pokud používají různé metody evidence a/nebo účetnictví.

Stejně tak je obtížná porovnatelnost u ukazatelů účinků. I v případě, že obě organizace poskytují stejnou službu, různé účinky a dopady závisí na řadě ekonomických a sociálních faktorů, které ona sama neovlivňuje. Pro úspěšné uplatnění benchmarkingu je nutné i propojení výsledků s procesem. Stanovení výkonnostních ukazatelů je nedostatečné, pokud neporozumíme procesu, který vede k různým výsledkům a výkonům. Ty mohou být způsobeny právě vnějšími faktory.

Zásadní význam má shromáždění užitečných údajů od zúčastněných stran, aby získané informace spočívaly na solidním základě a tvořily východisko pro vlastní kroky ke změně. Je nezbytné, aby údaje, které budou získány a převedeny do podoby informací pro management, skutečně vedly ke změně, a nestaly se pouze jinou formou sběru dat.

Analýza výsledných hodnot ukazatelů musí umožnit určit, co jsou dobré a co jsou nejlepší praktické postupy, které pak lze převést do podoby **akčních plánů**.

Akční plán uvádí konkrétní výstupy, kvantitativně vyjádřené změny, termíny, kdy takových změn bude dosaženo, a také jakým způsobem lze tyto změny měřit. Je zřejmé, že do plánu je třeba zapracovávat průběžné změny srovnávaných dat, tj. plán nesmí být chápán jako jednorázový dokument, ale spíše dokument, který může reflektovat vývoj a změny.

Závěrečnou (ale nikdy nekončící) částí benchmarkingu je realizace změn potřebných ke zlepšení výkonů. Jakmile jsou stanoveny cílové výkony pro budoucnost, je dalším úkolem zajistit, aby organizace skutečně přijala závazek změnu provést. To vyžaduje neustálé zapojení všech stran, které s tímto procesem mají co do činění, tj. politiků, vedoucích úředníků, personálu a zákazníků (klientů) - občanů, protože pouze tehdy, když existuje skutečný závazek věci změnit, je šance na dosažení plného přínosu benchmarkingu.

Pro úspěch benchmarkingu je nutné zajistit následující:

1. projekt musí mít oporu ve vedení organizace, která pomůže při změnách politiky úřadu, jenž budou součástí procesu;
2. do procesu musí být zapojeni příslušní zaměstnanci úřadu a musí přijmout změny za své, jinak se změny nemusí podařit prosadit na provozní úrovni;
3. kultura organizace musí být taková, aby se lidé z kritického srovnávání učili a necítili se jím ohroženi; pokud změna způsobí rozkol a vyvolá pocit ohrožení, zaměstnanci se jí budou bránit a budou mařit veškeré pokusy o zlepšování;
4. pokud má být plně využita hodnota benchmarkingu, musí se benchmarking omezit na určitý počet klíčových činností v rámci organizace;
5. prosazení změny na základě porovnávání je projekt, který vyžaduje řádné projektové řízení s přidělením odpovědností a podrobným plánem;
6. jakmile jsou stanoveny cíle zlepšování, je důležité řídit fungování úřadu tak, aby přínosy změn byly vidět, a aby bylo možné je „prodat“ (nabídnout) zákazníkovi - občanovi, manažerům i příslušným zaměstnancům.

Přínos benchmarkingu spočívá ve změně, která vychází z informací poskytnutých organizaci. **Benchmarking sám o sobě ke změně nevede.** Musí být součástí celkové snahy o zlepšování služeb.

Vedoucí pracovníci musejí být připraveni na změny vyplývající z benchmarkingu. Informace, které budou z procesu získány, nevyhnutelně povedou k tomu, že lidé budou nuceni měnit své metody práce a učit se ze způsobu práce ostatních. V prvních letech benchmarkingu musejí být organizace (např. obecní úřady) připraveny na změnu svého stylu řízení a metod poskytování služeb, pokud chtějí využít přínosů, které tento proces nabízí. Instituce se totiž nepouští do benchmarkingu kvůli tomu, aby si potvrdila svou vlastní dokonalost.

Proces benchmarkingu neslouží jen k pozvednutí těch, kterým jde „něco hůře“, na úroveň těch nejlepších, ale ke zlepšení činnosti všech organizací prostřednictvím výměny nápadů a poznatků.

Důležité je časový harmonogram **benchmarkingu neuspěchat.** Je nepravděpodobné, že bude dosaženo nějakých významných přínosů v krátkém časovém horizontu; vedení organizace by mělo prezentovat tento proces už od raného stádia jako dlouhodobý.

4.2 Etický kodex benchmarkingu

Při aplikaci benchmarkingu je užitečné, aby jednotliví partneři našli shodu ve vzájemném přístupu v podobě tzv. etického kodexu vymezujícího základní pravidla komunikace, vztahů a poskytování informací. Lze namítnout, že se pracuje s daty a údaji veřejnými. Během procesu benchmarkingu si však partneři vzájemně otevřeně a s důvěrou vyměňují řadu informací, které, jsou-li "vytrženy z kontextu" a interpretovány bez vzájemných souvislostí, by mohly v určitých případech poškodit dobré jméno toho, jenž je poskytl, resp. jeho organizace. Z těchto důvodů se zejména zpočátku prezentují výsledky a data přiměřeně "anonymní" formou. Je pak na rozhodnutí jednotlivého účastníka benchmarkingu, zda a jakým způsobem, zveřejní „svá“ data. Po „vyladění“ dat a ukazatelů (a potvrzení jejich správnosti) se řada účastníků benchmarkingových projektů nebrání jejich zveřejnění pro účely předávání dobré praxe i mimo projekt.

Etický kodex benchmarkingu jsou zásady chování při provádění srovnávacích studií.

Vzorový etický kodex je zpracován na základě Evropských zásad chování při provádění srovnávacích studií (benchmarkingu) a vychází ze všeobecně uplatňovaných „Zásad chování“ prosazovaných Mezinárodním střediskem srovnávacích studií (International Benchmarking Clearinghouse).

Dodržování těchto zásad je možné popsat **pomocí šesti principů**:

1. Princip přípravy

- 1.1 Čas partnerů, kteří se srovnávací studie účastní, využijte co nejlépe – dosáhnete toho tím, že se na každé jednání řádně připravíte.
- 1.2 Pomozte partnerovi účastnícímu se srovnávací studie s přípravou, poskytněte mu dotazník a program jednání.

2. Princip kontaktu

- 2.1 Respektujte firemní kultury partnerských organizací a pracujte v rámci vzájemně dohodnutých postupů.
- 2.2 Pracujte s kontaktními osobami určenými pro práci na srovnávací studii s partnerskou organizací.
- 2.3 Dohodněte se s kontaktní osobou určenou pro práci na srovnávací studii, jak bude během provádění srovnávací studie probíhat komunikace a kdo bude za co odpovědný. Ověřte si, zda si v této otázce vzájemně rozumíte.
- 2.4 Budete-li požádáni o poskytnutí jména kontaktní osoby, vyžádejte si svolení dotyčné osoby, než její jméno dáte někomu k dispozici.

3. Princip výměny

- 3.1 Buďte ochotni poskytnout stejný typ informací, jaký na partnerovi ve srovnávací studii sami požadujete.

- 3.2 Dbejte na to, aby vzájemná komunikace byla hned od začátku srozumitelná, aby bylo jasné, kdo co očekává, a aby se předešlo nedorozuměním; o provádění srovnávací studie se snažte vzbudit vzájemný zájem.
- 3.3 Buďte otevření a vyjadřujte se jasně.

4. Princip důvěrnosti

- 4.1 Zjištění vyplývající z provádění srovnávací studie považujte za informace, které osoby a organizace zapojené do srovnávací studie pokládají za důvěrné. Takové informace nesdělujte třetím stranám bez předchozího svolení partnera ve srovnávací studii, který vám tyto informace sdělil. Budete-li o takovéto svolení žádat, sdělte jasně, jaké informace chcete sdělit třetí straně a kdo tato třetí strana je.
- 4.2 Účast organizace ve srovnávací studii je dobrovolná a důvěrná a informace o její účasti nesdělujte bez jejího předchozího vyrozumění třetím stranám.

5. Princip zákonnosti

- 5.1 Vyskytnou-li se případné nejasnosti ohledně zákonnosti jakékoli činnosti, měli byste se poradit s právníkem.
- 5.2 Vyvarujte se získávání informací způsobem, který by se dal vykládat jako nesprávný, a vyvarujte se porušení nebo dávání podnětu k porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost.
- 5.3 Nevyzrazujte ani nepoužívejte žádné důvěrné informace, které mohly být získány nepravým způsobem, nebo informace, které byly vyzrazeny někým jiným, kdo porušil povinnost zachovávat mlčenlivost.
- 5.4 Jako konzultant, klient či kdokoli jiný nepředávejte informace zjištěné během provádění srovnávací studie jiné organizaci, aniž si napřed opatříte svolení svého partnera ve srovnávací studii, a bez toho, abyste se napřed ujistili, že data jsou řádně „zamaskována“ a anonymní, aby byla chráněna totožnost účastníků srovnávací studie.

6. Princip splnění

- 6.1 Veškeré závazky vůči svému partnerovi ve srovnávací studii plňte včas.
- 6.2 Snažte se provést každou srovnávací studii ke spokojenosti všech partnerů účastnících se této srovnávací studie – tak, jak bylo dohodnuto.

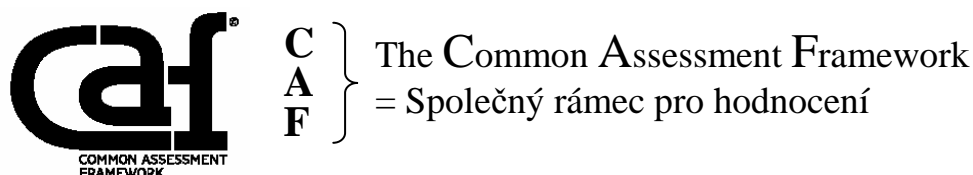
Tento etický **kodex není právně závazným dokumentem**. Účastníci každého projektu benchmarkingu by měli velmi podrobně **projednat** uvedené zásady, příp. je **upravit** podle podmínek projektu, a následně se nejen **zavázat** k jejich dodržování, ale skutečně je během projektu **dodržovat**.

5 VZTAH BENCHMARKINGU K DALŠÍM METODÁM KVALITY

5.1 Vztah benchmarkingu ke CAF

Model CAF je odvozen z modelu EFQM pro potřeby veřejné správy a je výsledkem **spolupráce ministrů Evropské unie²** odpovědných za veřejnou správu.

Co tedy zkratka CAF znamená?



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

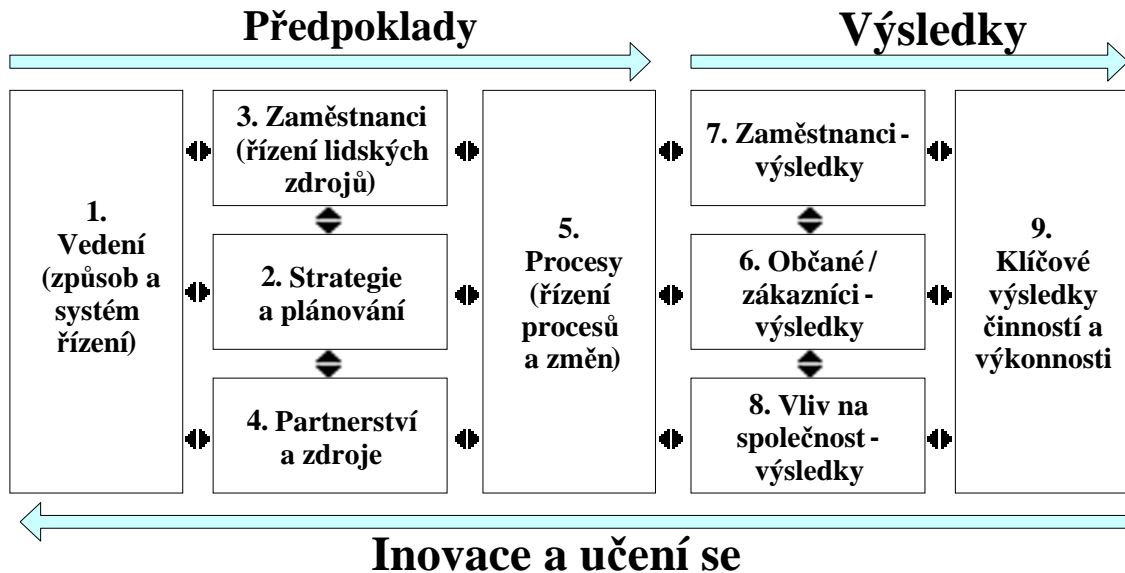
- Je **společný** (Common) nástroj pro inovace a zlepšování (kvality, efektivnosti a výkonnosti úřadu, stejně jako spokojenosti jeho zákazníků) všech druhů organizací veřejného sektoru v rámci celé Evropské unie.
- Je sebehodnotící (Assessment) metodou – umožňuje provést bodové **hodnocení** dosahovaných **cílů (výsledků)**, které úřad dosahuje k občanům/zákazníkům (např. jejich spokojenost), k zaměstnancům (produktivita, spokojenost atd.), k výsledkům vlivu na životní prostředí a vlivu na společnost, ke klíčovým výsledkům výkonnosti. Stejně tak umožňuje provést i **hodnocení předpokladů** pro dosahování těchto výsledků.
- Je **rámcem** (Framework) pro efektivní, kvalitní, výkonné vedení a řízení úřadu, pro strategické i operativní plánování, pro řízení lidských zdrojů, řízení partnerství a zdrojů, procesů, inovací i změn. CAF je také rámcem pro hledání a dosahování klíčových cílů (výsledků).

Model je založen na provedení **sebehodnocení devíti kritérií** (viz obr. 5). Těchto 9 kritérií tvoří rámec modelu CAF. Pět z nich se týká **předpokladů** pro dosahování výsledků (tedy jak musíme řídit, jak uplatňovat strategii,

²Anglickou originální verzi publikace CAF lze stáhnout na adrese www.2qconference.org. České vydání CAF a další informace lze získat na odboru Modernizace veřejné správy, Ministerstvo vnitra České republiky (www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/kvalita.html) nebo na webové stránce Národního informačního střediska pro podporu jakosti (www.npj.cz).

jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat se zdroji a budovat partnerství, jak řídit procesy). Čtyři kritéria se týkají dosahování samotných **cílů (výsledků)** vůči zákazníkům/občanům, zaměstnancům, vlivu na společnost a životní prostředí, klíčové výsledky výkonnosti úřadu.

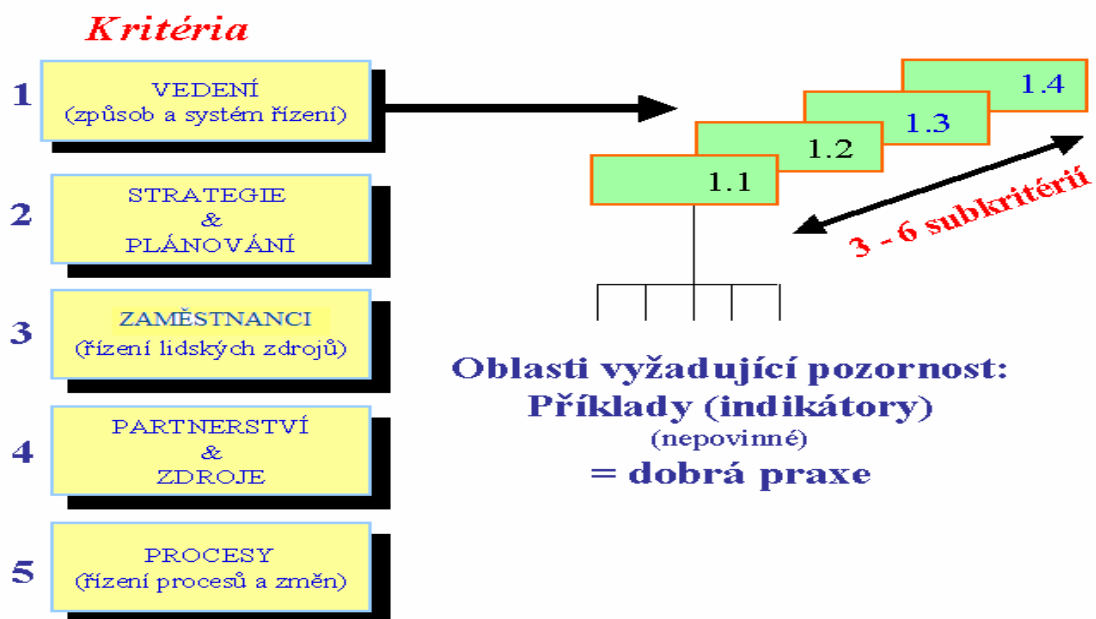
Obrázek 5: Zobrazení modelu CAF



„Inovaci a učení se“ je třeba chápat zvláště ve smyslu učení se od druhých – tedy benchmarking nebo benchlearning.

Jednotlivá kritéria se skládají ze subkritérií (těch je celkem 27) a ty z jednotlivých příkladů otázek (indikátorů). Model má cca 250 příkladů (otázek). Členění kritérií na subkritéria a otázky zobrazuje obr. 6.

Obrázek 6: Členění kritérií předpokladů na subkritéria (podle P. Staese)



Po ukončení sebehodnocení CAF by měl následovat benchmarking, který by měl mít dva aspekty:

a) porovnání výsledků v databázi EIPA³:

dosažené hodnocení instituce vyplní do on-line formuláře, který je dostupný na internetové stránce organizace a dostane porovnání s průměrem, což samo o sobě dává impulsy pro nalezení oblastí pro zlepšování;

b) skutečné porovnávání za účelem nalezení dobré praxe:

za tím účelem je třeba vyhledat partnery, kteří prošli hodnocením CAF a mají podobný rozsah činnosti; výhodou benchmarkingu, který následuje po aplikaci metody CAF je skutečnost, že organizace, které se budou porovnávat již za sebou mají dvě náročné etapy: dohodu o metodice (tou je CAF) a provedený sběr dat dle této metodiky (tedy výsledky dílčích kritérií CAF).

Benchmarking by měl **začínat u kritérií výsledků** – tedy dosahovaných cílů (kritéria 6 až 9). Jde hlavně o provedení analýzy, zda organizace našla klíčové oblasti cílů (výsledků). Následně je důležité porovnání skutečných dosažených cílových hodnot (výsledků). Důvodem je zjistit, co pomohlo nejlépe hodnoceným úřadům dosáhnout tyto cílové hodnoty (výsledky). Za klíčový výsledek má být vždy považováno to, co zajímá občana nebo zákazníka (tedy ne to, co se dobře hodnotí).

5.2. Vztah benchmarkingu k modelu excellence EFQM

Jak již bylo uvedeno, model CAF je odvozen (inspirován) modelem excellence EFQM. CAF má sloužit ke zlepšování veřejného sektoru a na rozdíl od modelu EFQM je šířen zdarma.

Model excellence EFQM byl představen v roce 1992 **Evropskou nadací pro management kvality** (zkratka EFQM – The European Foundation for Quality Management). EFQM byla založena v roce 1988 čtrnácti významnými evropskými společnostmi. Nyní má EFQM přes než 700 členů z více než 50 zemí celého světa⁴.

Vizí EFQM je pomáhat vytvářet „svět, ve kterém evropské organizace vynikají“. Nadace EFQM usiluje „být řídicí silou **udržitelné excellence** v evropských organizacích“. Nadaci tedy jde o posilování a rozšiřování

³ EIPA (European Institute of Public Administration, Evropský institut pro veřejnou správu, www.eipa.nl)

⁴ Informace o modelu EFQM pro veřejnou správu je možné čerpat z publikace „Model excellence EFQM - verze pro veřejný sektor“, kterou vydalo Informační středisko pro podporu jakosti (www.npj.cz). Řadu informací lze také nalézt na www.csq.cz/cz/efqm.asp či ze stránek nadace EFQM (www.efqm.org).

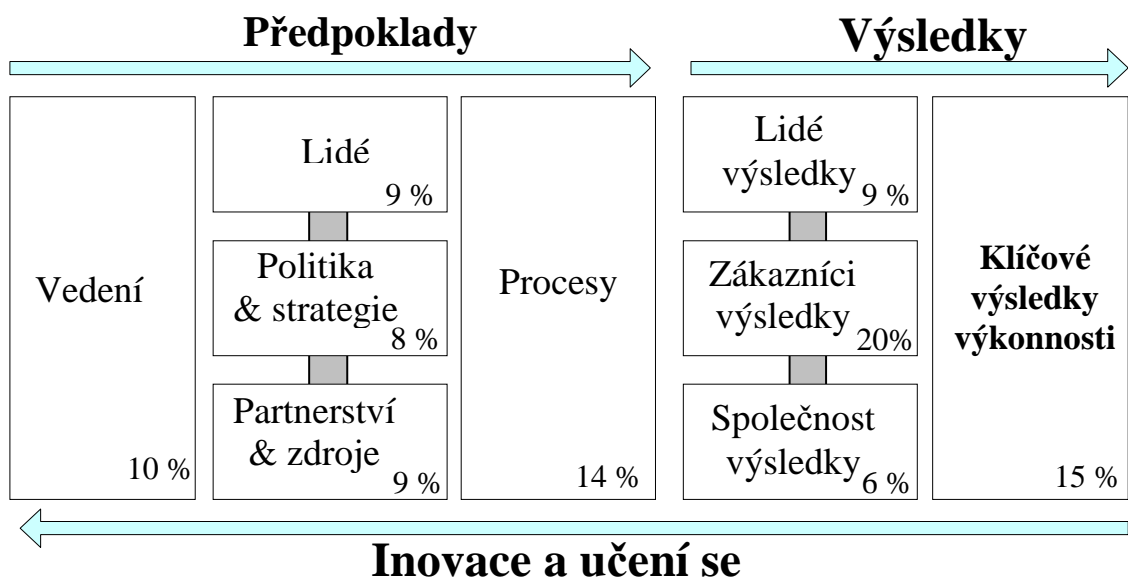
hodnot excellence (výjimečnosti). Za tím účelem vyvinula model excellence EFQM. Nadace také řídí a dohlíží na proces udílení „**Evropské ceny za jakost**“ (zkratka EQA - the European Quality Award).

Na první pohled se model EFQM velmi podobá modelu CAF. Rozdílem je, že jednotlivá kritéria mají stanovenou váhu v %. Model má **9 kritérií**, které tvoří rámec modelu excellence. Pět z nich se týká **předpokladů** pro dosahování výsledků (tedy jak musíme řídit, jak uplatňovat strategie, jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat se zdroji a budovat partnerství, jak řídit procesy) a vlastně monitoruje to, co organizace dělá.

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

Model EFQM⁵ je zobrazen na obr. 7.

Obrázek 7: Zobrazení modelu excellence EFQM



Pro hodnocení se používá hodnotící **system RADAR**. Skládá se ze čtyř prvků: **Uřčí výsledky** (R - Result), kterých má být dosaženo. **Naplánuj** a realizuj své **přístupy** pro dosažení výsledků (A - Approach). **Aplikuj** tyto přístupy uvnitř organizace (D - Deployment). Proveď **hodnocení a přezkoumání** (A - Assessment, R - Review).

⁵ V České republice byly prvky modelu EFQM zavedeny v útvarech Policie České republiky. V rámci projektu bylo sebehodnocení EFQM zpracováno na tzv. 14 pilotních místech. Projekt byl realizován v období 11/2002 až 09/2004, blíže viz www.mvcr.cz/policie/phare/konf_policie.html.

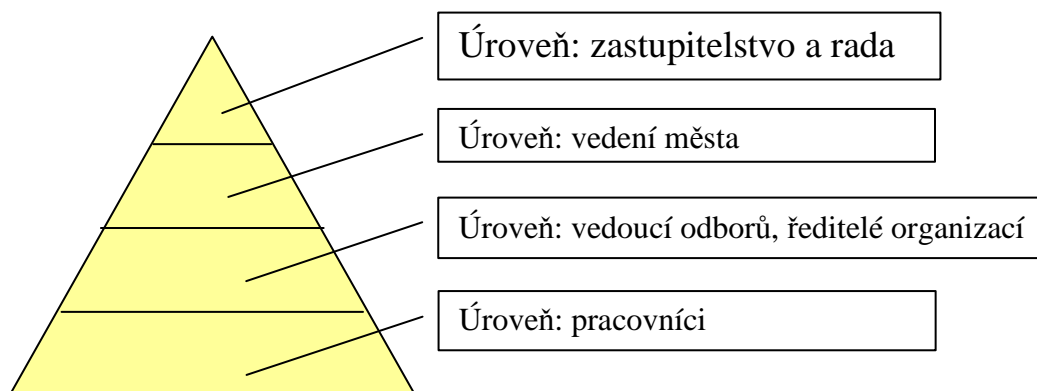
5.3 Vztah benchmarkingu k metodě BSC

Metoda Balanced Scorecard („BSC“) řeší strategickou i operativní rovinu řízení a pomocí souboru vyvážených ukazatelů je úsilí organizace nasměrováno (což je významné pro tuto metodu) stanoveným směrem.

BSC naplňuje poučku, že **jen tam, kde je veškeré úsilí směřováno jedním směrem, se mohou vykonat skutečně velké věci**. Jedná se sice o staré rčení, ale málo organizací veřejného sektoru to dokáže v praxi uplatňovat. Běžně se stává, že často nejsou vyjasněny priority a stanovené strategie si navzájem odporují. Neefektivnost způsobují i další faktory: Někde není jasné, co je považováno za úspěch nebo jaké jsou cílové hodnoty, jinde opakovaně upřednostňují naléhavé, ale někdy nedůležité věci. Místo prevence se provádí „hašení požárů“ a řada dalších problémů. V tom všem by nám správně uplatněná metoda BSC měla pomoci.

Problém protichůdnosti vytýčených strategií je znázorněn na obr. 8 až 10. V odstranění tohoto nešvaru může BSC, ale také strategický benchmarking, výrazně pomoci. Obr. 8 zobrazuje jednotlivé úrovně řízení.

Obrázek 8: Jednotlivé úrovně řízení města či kraje



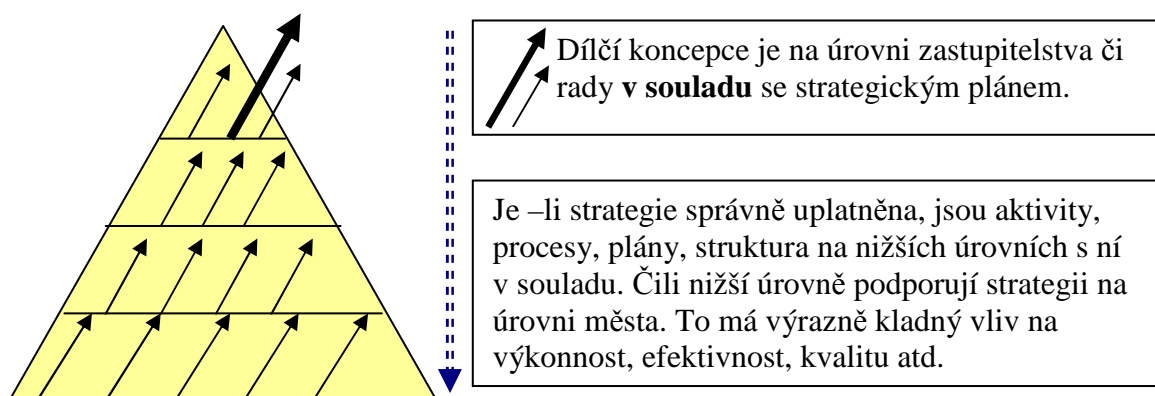
Obvyklý stav českých, moravských a slezských měst je situace (ilustrovaná obr. 9), kdy si jednotlivé koncepce a strategie přijaté na úrovni města odporují. Nejsou ve shodě se strategickým plánem. To má samozřejmě velmi negativní vliv na výkony úřadu, příspěvkové či jiné organizace města. Jednotliví vedoucí a pracovníci postupují podle svých „resortních“ koncepcí. Odmítají akceptovat požadavky svých kolegů (hájící své „resortní“ koncepce), protože by se dostali do rozporu se svými „resortními“ koncepcemi. Tak se například může stát, že odbor sociálních věcí postupuje dle koncepce romské integrace, ale ta je v rozporu s koncepcí prevence kriminality (kterou hájí odbor školství). Přitom obě koncepce byly v minulosti schváleny zastupitelstvem a jsou v rozporu se strategickým plánem (vzniklým později), který tuto problematiku řeší jinak.

Obrázek 9: Špatně: strategie a koncepce si odporují



Na obr. 10 je graficky zobrazeno sesouhlasení dílčích koncepcí se strategickým plánem a zrušení nepotřebných nebo přežitých dokumentů. Výkonnost, kvalita, efektivnost se výrazně zlepší.

Obrázek 10: Správně: Dílčí koncepce jsou na všech úrovních v souladu se strategií



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

Jádrem metody BSC⁶ je soubor vyvážených indikátorů. Před uplatněním metody BSC je třeba si vyjasnit vizi a strategické priority. Úkolem metody není stanovit vizi a strategie, ale zajistit jejich naplnění.

Na vizi a jednotlivé strategie města, kraje nebo úřadu pohlížíme ze **čtyř perspektiv**, které musí být vyváženy:

- nejprve si musíme vyjasnit, zda známe potřeby a očekávání našich občanů či zákazníků, zda víme, co chtějí a co je třeba udělat, aby byli

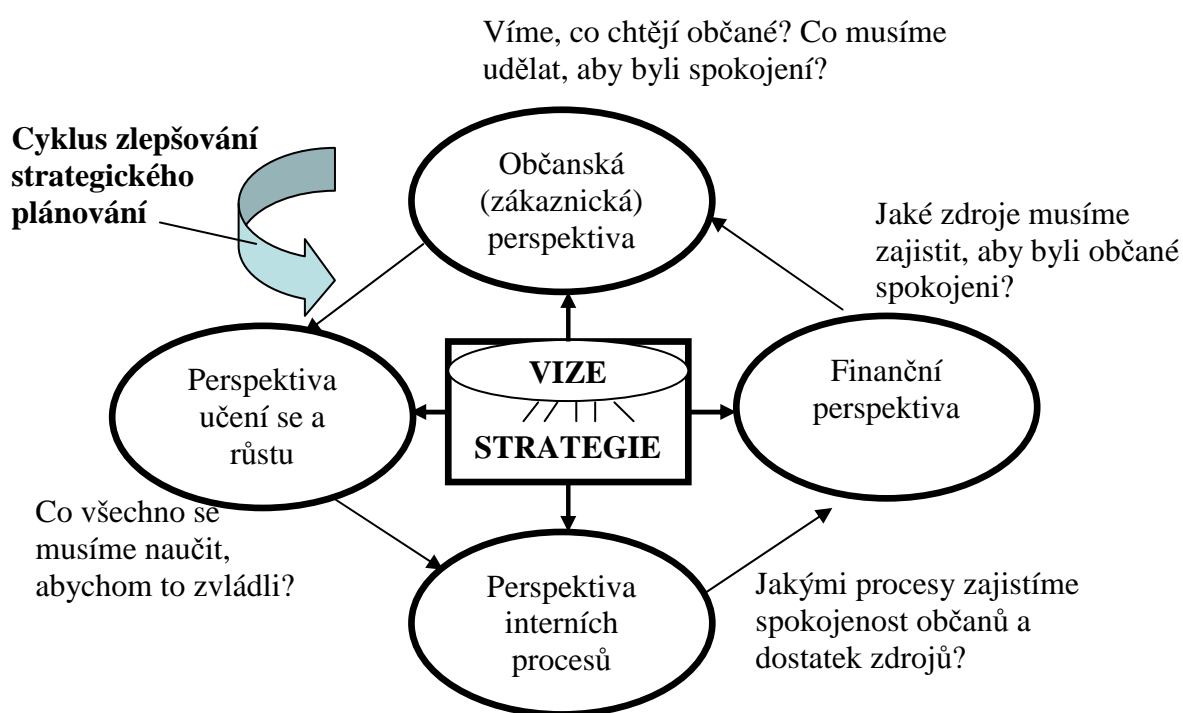
⁶ Autoři metody jsou S.Kaplan a P.Norton. Metoda vznikla v USA a je používána nejen v USA, ale i v Evropě, a to s velkými úspěchy v podnicích i veřejné správě. Název metody se do češtiny buď nepřekládá vůbec nebo se setkáváme s názvy „Metoda vyvážených ukazatelů“ nebo „Metoda vyváženého úspěchu“ apod.

spokojeni, což jsou otázky, které patří do občanské/**zákaznické perspektivy**;

- v dalším kroku je potřeba vyjasnit témata týkající se **finančních** věcí, jaké zdroje potřebujeme, abychom naplnili svoji vizi (a strategie) a současně uspokojili zákazníky/občany;
- dále je třeba identifikovat **system procesů**, kterými zajistíme dostatek zdrojů a spokojenost zákazníků/občanů;
- důležité je rovněž nezapomínat na růst a **učení se**. Tedy vyřešit, co se musíme naučit, abychom vše zvládli.

Logiku metody BSC vysvětluje obr. 11.

Obrázek 11: Metoda BSC pro organizace veřejného sektoru



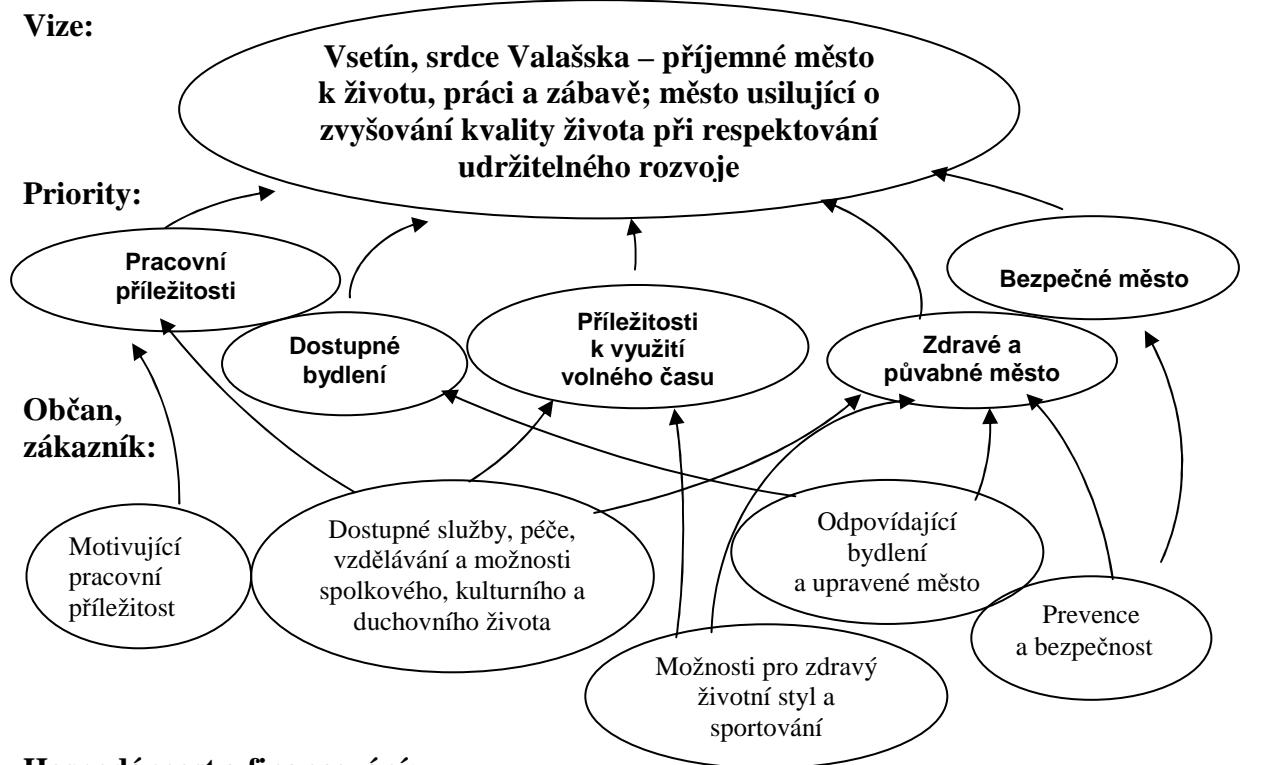
Metodu BSC lze uplatnit v samosprávě. Umožňuje vytvoření přehledné strategické mapy na jedné straně formátu A4 (viz obrázek 12). Nahoře strategické mapy je **vize** města. Pokud má vedení představu o vizi a směřování (v tomto může velmi pomoci uplatnění místní Agendy 21), je třeba říci, jakým způsobem chce oné vize dosáhnout, tedy jaké stanovuje **strategie** (priority - druhá řada oválů).

Strategická témata jsou sycena **perspektivou občana** a zákazníka. Zde se vyskytují témata jako jsou motivující pracovní příležitosti, dostupné služby a péče, možnosti pro zdravý životní styl, odpovídající bydlení, prevence a bezpečnost atd. Aktivita pro občany/zákazníky je třeba financovat, a tak na perspektivu občana navazuje **perspektiva finanční**. V ní se setkáme

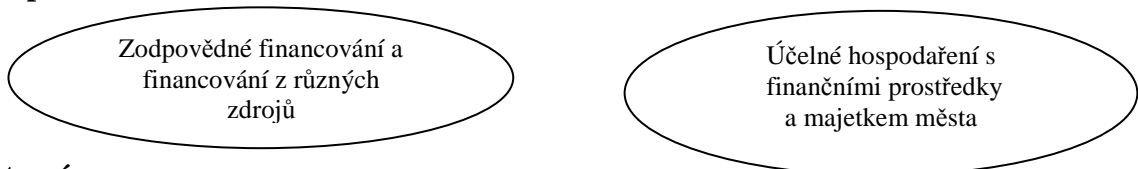
s tématy spojenými se zajišťováním financování pro nadřazenou perspektivu.

Obrázek 12: BSC – příklad strategické mapy pro město

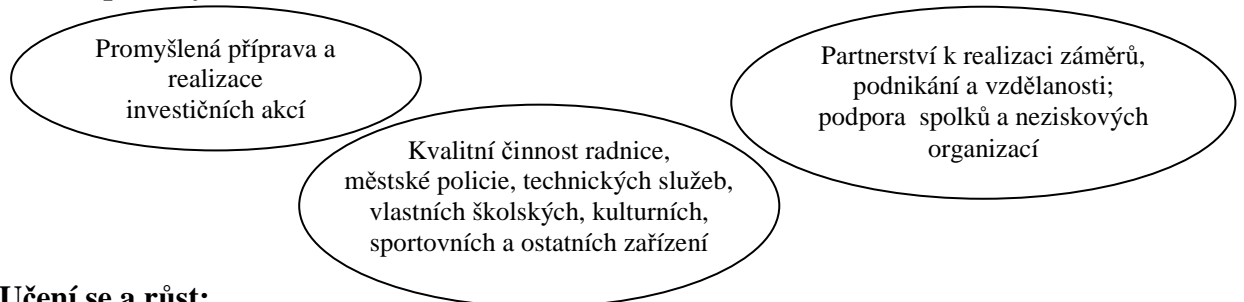
Vize:



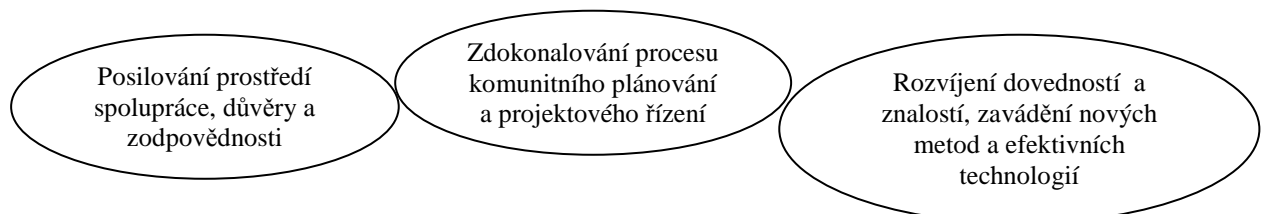
Hospodárnost a financování:



Interní procesy:



Učení se a růst:



Veškeré dosud popsané aktivity jsou zajišťovány **perspektivou interních procesů**. Nic z dosud uvedeného není možné realizovat bez lidí, jejich rozvoje a příslušných technologií – to řeší **perspektiva učení se a růstu**.

Pro každý ovál je vytvořen **určitý počet měřítek** (indikátorů), která zachycují pozitivní, případně negativní vývoj úspěšnosti daného tématu. K měřítkům se stanovuje **jednoznačná metodika**. Počet měřítek závisí na místních podmínkách (za přiměřený lze u města považovat 25 až 35 měřítek). Používají se i dosud nepostižené, tzv. měkké faktory (spokojenost, kvalita apod.), které jsou pro jednotlivé občany často důležitější, než čísla vykazující plnění rozpočtu. Vzniklou **tabulku měřítek** potom nazýváme **Balanced Scorecard** (viz tab. 4).

Tabulka 4: Příklad souboru měřítek strategických témat BSC (město)

Soubor měřítek strategických témat města	
Téma:	Název měřítka (indikátor):
Vize	0.1 Index spokojenosti občanů
	0.2 Ekologická stopa
	0.3 Počet obyvatel města
Občan, klient	
1.Motivující pracovní příležitost	1.1 Míra nezaměstnanosti (%)
	1.2 Průměrná mzda - růst
2.Dostupné služby, péče, vzdělávání a možnosti spolkového, kulturního a duchovního života.	2.1 Dostupnost vybraných služeb a péče
3.Možnosti pro zdravý životní styl a sportování	3.1 Indikátor zdraví obyvatelstva
	3.2 Možnosti pro zdravý životní styl
4.Odpovídající bydlení a upravené město	4.1 Index kvality života na sídlišti
5.Prevence a bezpečnost	5.1 Pocit bezpečí (%)
	5.2 Počet akcí k prevenci (kriminalita, doprava)
	5.3 Nápad trestné činnosti
	5.4 Index stability infrastruktury
Hospodárnost a financování aktivit	
6.Zodpovědné financování a financování z různých zdrojů	6.1 Míra zadluženosti vs. mez (\pm %)
	6.2 Podíl provozních výdajů vůči zdrojům (%)
	6.3 Získané dotace vs. rozpočet (Kč, %)
	6.4 Peníze někoho jiného investované ve městě
7.Účelné hospodaření s prostředky a majetkem města	7.1 Využívání majetku
	7.2 Cena vybraného majetku města (Kč)

	7.3 Vyhodnocení účelnosti a efektivnosti při hospodaření s finančními prostředky
Interní procesy	
8.Promyšlená příprava a realizace investičních akcí	8.1 Plocha zón a jejich využití (m ²)
	8.2 Počet připravovaných a realizovaných investic
9.Kvalitní činnost radnice, městské policie, technických služeb, vlastních školských, kulturních, sport. a ostatních zařízení.	9.1 Hodnocení výkonnosti - benchmarking
	9.2 Hodnocení dle metody CAF
	9.3. Audit pracovišť včetně stížností
10.Partnerství k realizaci záměrů, podnikání a vzdělanosti; podpora spolků a NNO	10.1 Plnění Akčního plánu zdraví a kvality života (%)
Učení a růst	
11.Posilování prostředí spolupráce, důvěry a zodpovědnosti	11.1 Index spokojenosti zaměstnanců
12.Zdokonalování procesu komunitního plánování a projektového řízení	12.1 Počet projektů
	12.2 Naplnění kritérií MA 21
13.Rozvíjení dovedností a znalostí, zavádění nových metod a efektivních technologií	13.1 Počet nově zavedených metod a technologií
	13.2 Index způsobilosti
	13.3 Počet přijatých zlepšovacích návrhů

V uvedeném příkladu je vidět, že pro řízení na úrovni města je použito 32 měřítek.

Další **postup při BSC** má tyto kroky:

- 1) **„Scorecard města“** je v další fázi projektu „rozložen“ na jednotlivé odbory úřadu, městskou policii, příspěvkové organizace, společnosti atd. **„Scorecard odboru“** je vždy odvozen od strategických cílů, např. místo měřítka „spokojenosti občanů“, které se vztahuje k úrovni města, můžeme na úrovni odborů uplatnit spokojenost zákazníků⁷ úřadu.
- 2) Z takto vytvořených „scorecardů“ odborů lze potom odvodit tzv. **„osobní scorecardy“**, v nichž jsou uvedena měřítka pro konkrétního pracovníka.
- 3) Průběžná aktualizace strategické mapy, měřítek i osobních cílů podporuje strategické učení a zavádí strategii do každodenního života.

Využívání metody BSC velmi **usnadní provádění strategického benchmarkingu**. Je možné efektivně provést benchmarking vizí, strategií

⁷ Více informací je možné získat v publikaci „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů“, vydalo MV ČR.

a jednotlivých témat, měřítek a jejich metodik a zejména výsledků měřítek („scorecardů“) města, kraje, apod. BSC totiž identifikuje **klíčové cíle (výsledky)** v každé oblasti. Lze tedy očekávat, že se v organizacích podobného typu nebudou klíčové indikátory a jejich metodika měření příliš lišit. Benchmarking následující po provedení BSC může vést k vytvoření akčního plánu a k uplatnění dobré praxe.

Hlavními přednostmi BSC⁸ jsou:

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

5.4 Vztah benchmarkingu k systému kvality dle ISO

Systém kvality dle ISO lze zjednodušeně nazvat **systémem kontrol a prevencí**. V posledních letech se systém kvality dle ISO stal běžným standardem v českých podnicích a stále více se s ním můžeme setkat i v organizacích veřejné správy.

Systém je popsán v certifikační normě **ISO 9001**. Inspiraci pro zvyšování kvality a výkonnosti najdeme v normě ISO 9004.

Systém kvality lze zavádět současně se systémem šetrnosti k přírodě dle **ISO 14001**. Využívání benchmarkingu norma předpokládá.

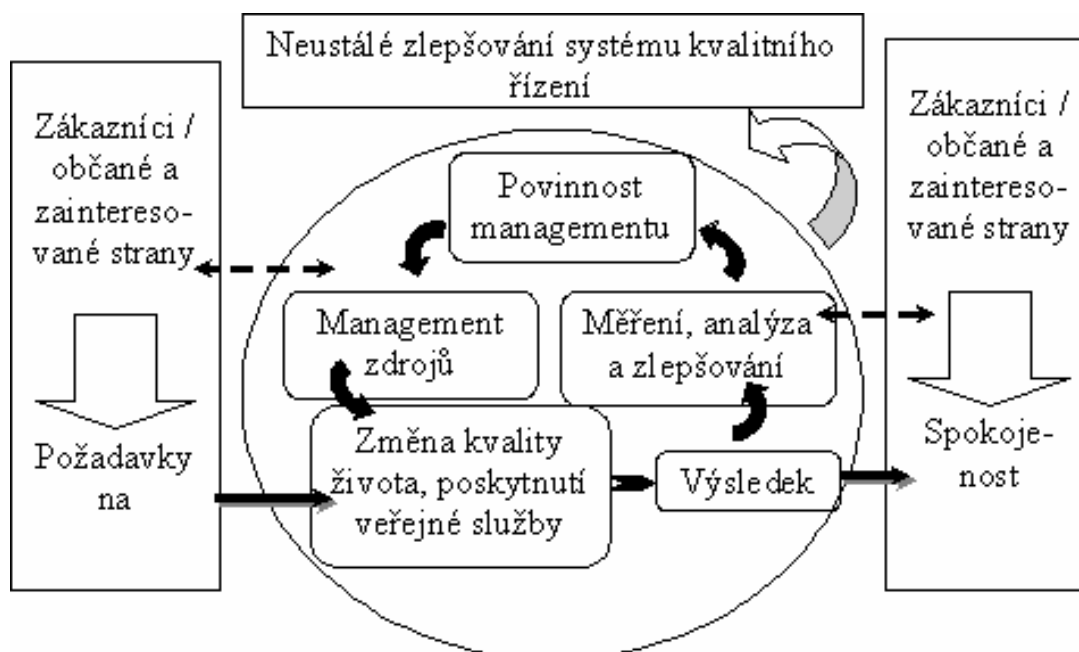
Norma **ISO 9000⁹** definuje základní principy a pojmy. Norma **ISO 9004 doporučuje benchmarking** jako jednu ze základních metod pro zlepšování činností.

Model procesně orientované organizace znázorňuje obr. 13.

⁸ V České republice metodu BSC využívá město Vsetín. Na zavádění se podílela firma MEPCO, dceřiná společnost Svazu měst a obcí ČR (www.mepco.cz) a Národní síť Zdravých měst. Od počátku února 2006 realizuje MEPCO ve spolupráci s MV ČR, Vzdělávacím centrem pro veřejnou správu ČR a dalšími partnery projekt "Zavádění moderních metod řízení kvality na úřadech". V rámci tohoto projektu bude BSC zavedena v několika městech. Některé kraje zavádějí tuto metodu v rámci projektu SROP opatření 3.3. (např. Zlínský kraj) nebo z tohoto projektu budou financovat zavedení BSC pro města ve svém kraji (např. Moravskoslezský kraj).

⁹ Mnoho informací o ISO a dalších metodách kvality lze získat v Informačním středisku Národní politiky jakosti.

Obrázek 13: Model procesně orientovaného systému řízení



Pokud se rozhodneme zavést systém řízení dle ISO, čeká nás velké množství práce. Metodický postup pro zavádění a uplatňování zobrazuje vývojový diagram na obr. 14¹⁰

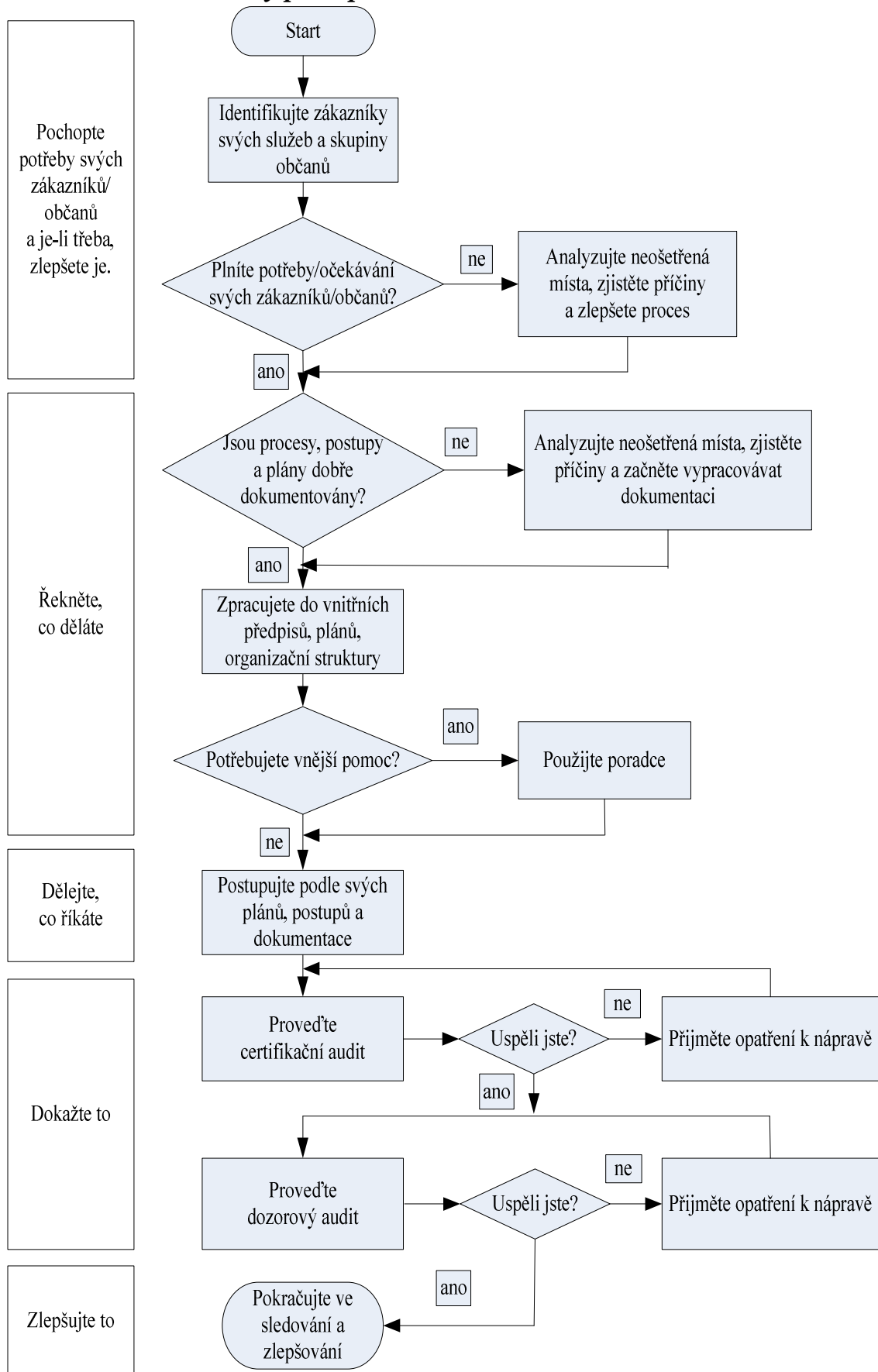
Co nazývá norma jako **úspěšné řízení**? Úspěšné vedení a fungování organizace (*u nás úřadu*) vyžaduje, aby byla řízena systematickým a jasným (*tedy i protikorupčním*) způsobem. Úspěch (*u města spokojení občané s kvalitou života*) může být výsledkem zavádění a udržování takového systému řízení, jehož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

Norma ISO vychází z těchto **osmi zásad kvalitního řízení**:

1. Zaměření na zákazníka/občana
2. Vedení a řízení zaměstnanců
3. Zapojení (angažovanost) zaměstnanců
4. Procesní přístup
5. Systémový přístup k řízení
6. Neustálé zlepšování
7. Přístup k rozhodování zakládající se na faktech
8. Vzájemně prospěšné dodavatelské (a partnerské) vztahy

¹⁰ upraveno dle The Memory Jogger - Kapesní průvodce pro uplatňování systémů kvality podle normy ISO 9001:2000

Obrázek 14: Metodický postup zavádění ISO



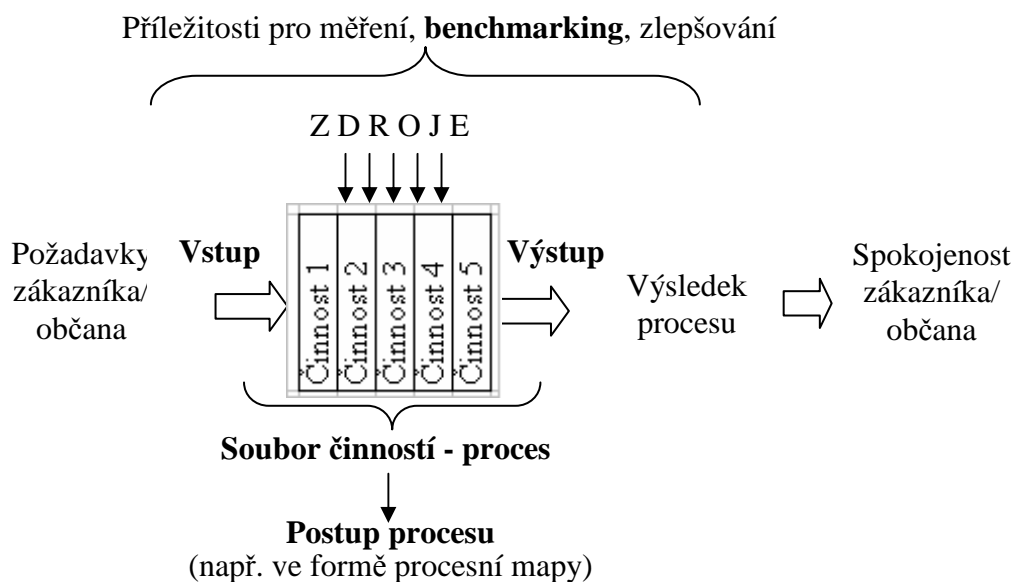
5.5 Vztah benchmarkingu k procesnímu řízení

O potřebě řídit jakoukoli organizaci „procesně“ se v poslední době často hovoří. Procesní přístup je pro organizace obecně užitečný. Jako jeden ze **základních přístupů je zahrnut do většiny metod** zlepšování:

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

Procesní přístup¹¹ znamená pohlížet na organizaci (úřad) jako na **system vzájemně provázaných procesů**, jak je ilustrován obr. 15. Proces je definován jako soubor činností, které přeměňují vstupy na výstupy za pomoci zdrojů. Tento pohled umožňuje najít kritická místa v rámci jednotlivých procesů, které snižují výkonnost, najít méně výkonné procesy a zlepšit odpovědnost pracovníků za jednotlivé části procesů.

Obrázek 15: *Schéma procesu*



Procesy můžeme rozdělit na hlavní, řídicí a podpůrné. Hlavní procesy jsou ty, které nesou přidanou hodnotu nebo se přímo týkají zákazníků či občanů. U krajských a obecních úřadů je možné rozdělit hlavní procesy na

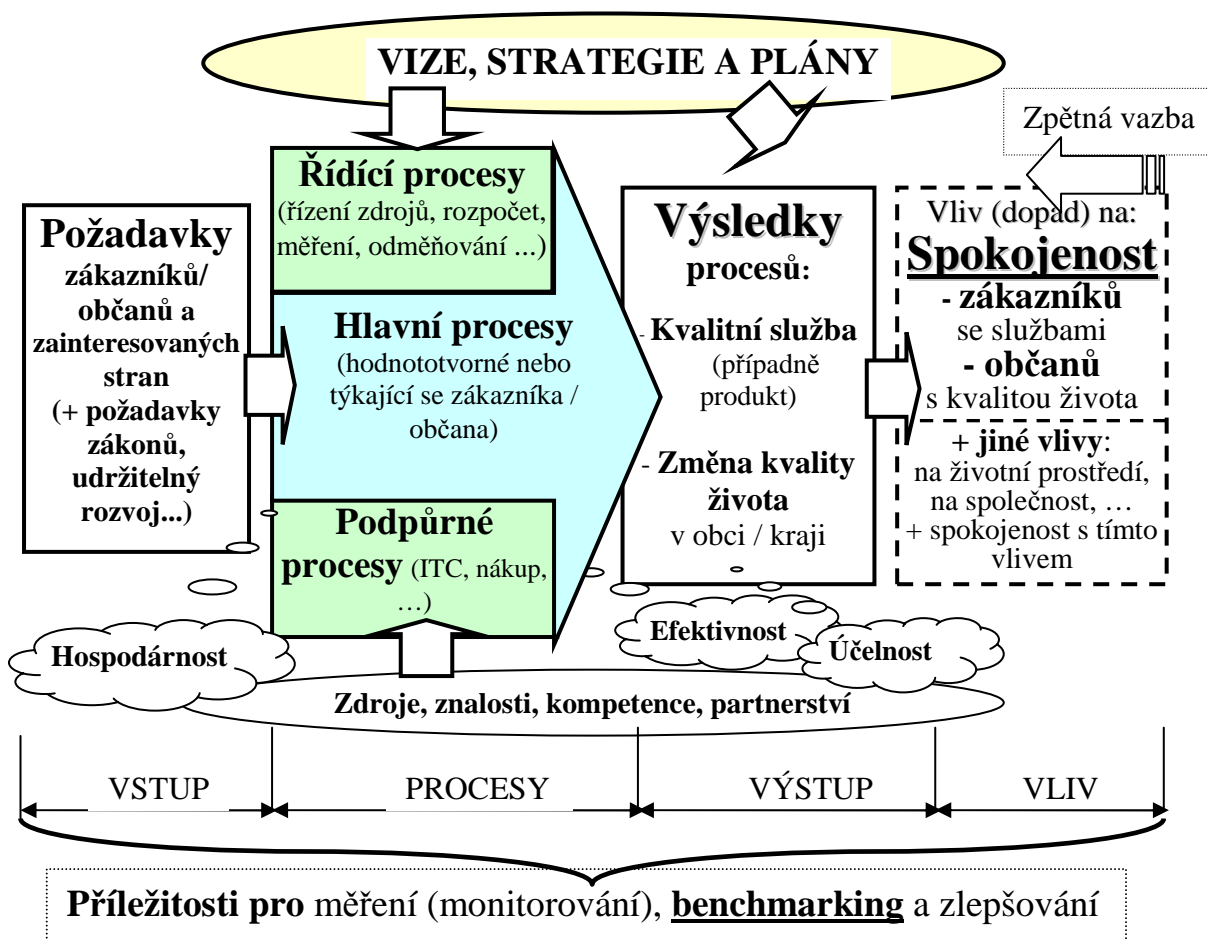
¹¹ Další informace je možné získat v publikaci „Řízení procesů výkonu státní správy“, kterou vydalo Ministerstvo vnitra, úsek veřejné správy. Zde je také možné si tuto publikaci vyžádat.

dvě skupiny - na procesy přeneseného výkonu státní správy a na procesy výkonu samosprávy. Snahou radnic je, aby výsledky procesů byly co nejlepší. Bez získávání zpětné vazby od zákazníků/občanů ale není zřejmé, zda výsledky jsou kladně či záporně vnímány – zda jsou občané a zákazníci spokojeni.

Ve výrobních podnicích máme obvykle dlouhé procesy začínající marketingem, podpisem smlouvy, nákupem materiálu atd. ...a končící distribucí hotového výrobku a následnými službami. Proces je dlouhý a často prochází celým závodem. Ve veřejné správě a zejména v samosprávě při výkonu státní správy je situace jiná – mnohé procesy jsou velmi krátké a začínají a končí u jednoho úředníka nebo v rámci jednoho odboru (například rozhodnutí o poskytnutí sociální dávky, vydání živnostenského listu, registrace vozidla, ...). Navíc jsou jednotlivé kroky procesu popsány zákony a jinými předpisy. **Používání benchmarkingu umožňuje** nastavit hranice výkonu pro jednotlivé procesy.

Model, který popisuje procesní přístup, je zobrazen na obr. 16. Z obrázku je vidět, že **příležitostí pro benchmarking** nebo benchlearning je **skutečně mnoho**.

Obrázek 16: *Procesní přístup – příležitosti pro benchmarking*



V čem nám **kombinace benchmarkingu s procesním přístupem může pomoci?** Tento pohled nám umožní například snadněji:

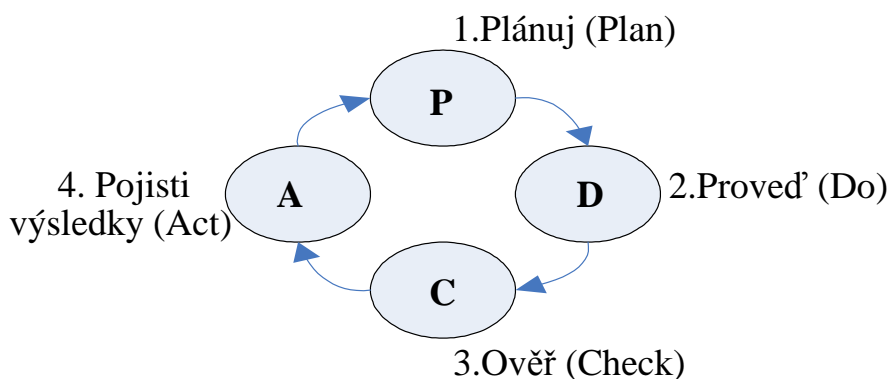
- najít klíčové procesy, které výrazně ovlivňují kvalitu a výkonnost, a těmto procesům pak věnovat mimořádnou pozornost (k těmto procesům patří například rozpočtový proces, komunikace se zákazníky/ občany, proces strategického plánování, realizace významných investic, vytváření partnerství, učení se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

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

5.6 Benchmarking a cyklus zlepšování PDCA

Cyklus zlepšování PDCA je také označován jako „Demingův cyklus“. Jedná se o jednoduchou metodu zlepšování s universálním použitím (jak pro zlepšování plnění úkolů samosprávy, tak pro přenesený výkon státní správy). Pomocí tohoto cyklu můžeme řídit jakoukoli změnu, jakýkoli plán včetně plánu opatření vzniklých z uplatňování benchmarkingu či benchmarkingu. Cyklus PDCA je zobrazení procesu trvalého zlepšování a je znázorněn na obr. 17.

Obrázek 17: *Cyklus PDCA*



Úřady, které uplatňují model CAF, znají tento cyklus velmi dobře, protože je součástí panelu hodnocení předpokladů. V praxi cyklus PDCA běžně používá celá řada dalších úřadů (někdy aniž by to věděla) k zavedení různých změn, obvykle však bez jakéhokoli monitorování a pojištění výsledku. Typickým příkladem může být zavedení nebo Up – grade software.

Cyklus PDCA je velmi podobný čtyř krokovému cyklu benchlearningu¹². Lze jej použít také jako metodu pro poslední fázi benchmarkingu: pro zavedení dobré praxe ve vlastním úřadu.

Jednotlivé fáze cyklu:

1. fáze „Plánuj!“ (Plan) = Co a jak chceme zlepšovat (sestav plán).
2. fáze „Proveď!“ (Do) = Realizace naplánovaného (zaveď plán do praxe).
3. fáze „Ověř!“ (Check) = Přezkoumej - Dosáhli jsme cílů a požadovaných výsledků? (proved' přezkoumání, sestav kontrolní plán a proved' jej).
4. fáze „Pojisti výsledky!“ (Act) = Jaké opatření musím zavést ke zlepšení či opakovanému dosažení výsledků? (proved' opatření).

5.7 Benchmarking a reengineering

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

V praxi se můžete setkat s tím, že někdo uvádí, že provedli úspěšně reengineering úřadu či jiné instituce. Když se začnete vyptávat, zjistíte, že na základě analýzy procesů, provedené poradenskou firmou (často jde o první zakázku poradenské firmy ve veřejné správě) nebo s využitím benchmarkingu sloučili nebo rozdělili několik odborů, převedli organizační složku mimo úřad, začali používat outsourcing (v podstatě zajišťování vybraných služeb dodavatelsky), popsali procesy, odstranili duplicity... Tím vším „ušetřili“ několik pracovníků. Zjistíte, že pod pojmem „reengineering“ správným způsobem uplatnili procesní přístup, klasický cyklus zlepšování PDCA nebo zavedli dobré praxe získané z benchmarkingu.

Reengineering znamená **zásadní** přehodnocení a **radikální** rekonstrukci **procesů** organizace veřejné správy (například úřadu) tak, aby mohlo být dosaženo dramatického zdokonalení z hlediska kritických měřítek výkonnosti, jako jsou náklady, kvalita, služby a rychlost¹³. Z této definice jednoznačně plyne, že reengineering není nic pozvolného, ale že se jedná o

¹² viz kapitola 11 této publikace

¹³ definice převzata z Hammer, M., Champy, J.: Reengineering – radikální proměna firmy. Praha: Management Press, 2000.

zásadní dramatickou **změnu**. A to je jeden z problémů reengineeringu – tento namáhavý skok ne vždy končí zlepšením. Je-li firma v zoufalé situaci (věrme, že to není případ organizací veřejné správy), může být reengineering jedinou možnou metodou, jak firmu zachránit. Proto je tato metoda spíše vhodná pro podnikatelskou sféru, včetně podniků ovládaných státem, kraji či obcemi.

5.8 Benchmarking a místní Agenda 21

Místní Agenda 21 („MA 21“) byla definována OSN v roce 1992 jako součást dokumentu „Agenda 21“. Poctivé uplatňování MA 21 umožňuje zjišťovat potřeby občanů v daném území, komunikovat s nimi a zapojovat je do rozhodování, to vše systematicky a při respektování udržitelného rozvoje. MA 21 je rámcem pro model řízení úřadu „**Dělat správné věci správně**“ (viz obr. 31). Nelze ji považovat pouze za dílčí metodu, ale tvoří rámec, ve kterém se veřejná správa na místní a regionální úrovni zkvalitňuje.

MA 21 je definována jako **nástroj** pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni, a současně jako **proces**, který, prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování, zapojování veřejnosti a využívání všech dosažených poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech, **zvyšuje kvalitu života** ve všech jeho aspektech a **směřuje k zodpovědnosti občanů** za jejich životy i životy ostatních bytostí v prostoru a čase.

Principy místní Agendy 21 jsou obsaženy v řadě projektů – v **projektu Zdravé město, v komunitním plánování sociálních služeb**¹⁴, při zavádění „**Charty pro občana**“¹⁵ atd. Velmi úspěšnou aplikací principů MA 21 a dalších zásad je metodika **Národní sítě Zdravých měst**.

Protože záběr MA 21 je velmi široký, lze se zde setkat prakticky se všemi druhy benchmarkingu. Vyhodnocovat spokojenost občanů, dostupnost základních služeb, ekologickou stopu a další indikátory vztahující se ke kvalitě života nebo udržitelnému rozvoji je pro města značnou výzvou. Sledovat trendy výsledků v jednotlivých letech v rámci jednoho města je jistě velmi zajímavé. Ještě zajímavější a pro hledání příležitostí pro zlepšování je provádění benchmarkingu výsledků indikátorů mezi městy. To umožňuje **Evropská sada indikátorů** udržitelného rozvoje.

¹⁴ v České republice probíhá s podporou MPSV – na <http://www.mpsv.cz/cs/849> je k dispozici „Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb“.

¹⁵ Ministerstvo vnitra v české republice koordinuje v roce 2006 pilotní projekt zavádění „Charty pro občana“.

5.9 Kombinace metod přináší užitek

Je celá řada metod a nástrojů, které se s úspěchem používají v podnikovém sektoru a jsou přenositelné do praxe veřejné správy. Uplatňování těchto metod, které se osvědčily v podnicích, je také jedním z hlavních principů nového stylu řízení veřejného sektoru - **new public management**.

V rámci zemí EU prováděla EIPA výzkum zkušeností s modelem CAF a dalšími metodami kvality. Tabulka 5 převzata z této studie uvádí pořadí současného a budoucího používání nástrojů řízení kvality a výkonnosti v organizacích veřejné správy (v průzkumu se objevilo celkem 23 různých metod či nástrojů pro zvyšování kvality a výkonnosti).

Tabulka 5: Pořadí používání metod a nástrojů kvality v rámci EU

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

Z výzkumu plyne, že většina organizací uplatňující CAF používá nebo plánuje i jiné metody kvality. Současně je zřejmé, že šetření spokojenosti zákazníků i spokojenosti zaměstnanců se umístili na předních místech – vlastně na prvním (použití před CAF) a druhém místě (z hlediska předpokládaného použití v budoucnosti).

Samozřejmě existují další úspěšné metody či aplikace – k nim můžeme zahrnout například aktivity MPSV vůči poskytovatelům sociálních služeb (doporučené **standardy kvality sociálních služeb, komunitní plánování sociálních služeb**¹⁶) nebo například úsilí o uplatnění **kompetenčního managementu**¹⁷.

¹⁶ více informací viz www.mpsv.cz

¹⁷ publikaci „Manažerské standardy ve veřejné správě“ získáte na www.npj.cz

B.
PRAXE BENCHMARKINGU
VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ
ČESKÉ REPUBLIKY
(praktická část)

6 PROJEKT „CENA A VÝKON“

6.1 Cíle a časový plán projektu

Myšlenka využít metodu vzájemného srovnávání, zvyšování výkonu, kvality a učení se jeden od druhého byla v České republice zřejmě poprvé realizována v rámci **pilotního projektu „CENA A VÝKON“ v letech 2000 až 2002**. Díky podpoře **British Know How Fund, Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR, o.p.s. a statutárního města Ostravy** se podařilo dokončit proces benchmarkingu v **oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu¹⁸ v šesti statutárních městech** (Havířov, Jihlava, Ostrava, Pardubice, Plzeň a Ústí nad Labem). Tímto projektem se získaly první zkušenosti s využitím benchmarkingu a ověřilo se, že se jedná o metodu, kterou lze bez omezení a s úspěchem použít při zvyšování kvality veřejných služeb v podmínkách veřejné správy České republiky.

Projekt byl inspirován praxí místních správ ve Velké Británii, kde řízená výměna zkušeností na základě vyhodnocení měřitelných ukazatelů probíhá již několik let. Výhodou České republiky je možnost **dobrovolného rozhodnutí samospráv**, zda takový proces aplikují či nikoli, a pokud ano, tak v kterých oblastech veřejných služeb.

Hlavní cíle projektu „CENA A VÝKON“ byly:

- prostřednictvím porovnání konkrétních postupů a výběru nejlepších řešení zvyšovat efektivitu práce a úroveň veřejných služeb;
- formou tréninku a využití praktických zkušeností z realizovaných projektů ve Velké Británii poskytnout know-how českým odborníkům (zástupcům statutárních měst);
- nastartovat proces vzájemné spolupráce;
- předat výsledky projektu a know-how dalším obcím v České republice.

Projekt „CENA A VÝKON“ byl rozložen do tří fází: přípravné, realizační a prezentace výsledků. Jednotlivé fáze, jejich **náplň (aktivity) a časový plán** ilustruje tabulka 6.

¹⁸ Komunální odpad (v tabulkách uváděn jako „KO“) byl vymezen jako „odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, čištění města, údržby veřejné zeleně, komunikací a prostranství včetně hřbitovů“.

Tabulka 6: *Aktivity projektu a časový harmonogram*

časové období	aktivity
I. PŘÍPRAVNÁ FÁZE (únor 2001 - květen 2001)	
02/2001 03/2001	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diskuse projektu s hlavními partnery. ➤ Prezentace projektu představitelům statutárních měst s cílem: 1) získat podporu a doporučení; 2) definovat konkrétní služby pro pilotní projekt - výběr oblasti veřejných služeb. ➤ Přípravná pracovní schůzka účastníků projektu - výběr konkrétní oblasti veřejných služeb, která bude řešena, např. oblast domovů důchodců, sociálních služeb, divadel a dalších kulturních zařízení, sportovních zařízení, údržby veřejné zeleně a komunikací, nebo výkon státní správy a samosprávy...
04/2001	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Specifikace projektu a zaměření výcvikového kurzu na základě předchozích kroků.
05/2001	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nominace zástupců statutárních měst - 2 odborníci z každého města (finančník + odborník na vybranou oblast veřejných služeb).
II. REALIZAČNÍ FÁZE (červen 2001 - březen 2002)	
06/2001 a 09/2001	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Výcvikový kurz - 2 x 3 dny Obsah kurzu (1. díl) <ul style="list-style-type: none"> • Co je a jak funguje benchmarking (cíl - předat know how a motivovat zástupce měst). • Co je to benchmarking - cíle, účel, přínosy. • Metodika benchmarkingu. • Praktické příklady a zkušenosti z Velké Británie. Obsah kurzu (2. díl) <ul style="list-style-type: none"> • Příprava praktické aplikace benchmarkingu ve vybrané oblasti v České republice. • Supervize britských lektorů + řízení procesu českým expertem. Cílem kurzu byla detailní příprava konkrétního projektu: <ul style="list-style-type: none"> • vytvoření projektového týmu a definice základních indikátorů pro zvolenou oblast; • vypracování harmonogramu sběru dat, jejich vyhodnocení, pracovních schůzek; • stanovení termínů, úkolů a vymezení odpovědnosti.

09/2001-12/2001	<p>➤ Realizace projektu navrženého při kurzu v rámci statutárních měst</p> <p>Realizace projektu navrženého v rámci kurzu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sběr dat a jejich vyhodnocení; • 3 - 6 koordinačních jednodenních schůzek; • vyhodnocení ukazatelů, zpracování zprávy a identifikace nejlepších procesů.
01/2002 -	
03/2002	<ul style="list-style-type: none"> • Řešení možnosti uplatnění nejlepší praxe jednotlivými partnery; • vyhodnocení praktického využití výsledků projektu; • informace o výsledcích projektu na kolegiu primátorů - závěrečné setkání partnerů.
III. FÁZE PREZENTACE VÝSLEDKŮ (březen 2002 - říjen 2002)	
03/2002 -	<ul style="list-style-type: none"> • Zveřejnění výsledků projektu (tisk, odborné časopisy, internet). • Závěr projektu, konference - prezentace výsledků a průběhu projektu zástupcům měst a obcí na sněmu Svazu měst a obcí České republiky, na konferenci tajemníků a na speciální konferenci k tématu.

Při pohledu na tabulku 6 je evidentní, že realizace projektu tohoto typu **není rozhodně rychlá ani snadná**. Projekt „CENA A VÝKON“ prošel při své realizaci postupně všemi sedmi cykly procesu aplikace benchmarkingu. Ačkoliv se jednalo o pilotní projekt pro Českou republiku, bylo dosaženo výsledků na velmi vysoké kvalitativní úrovni. Pro ilustraci je možné uvést konkrétní výstupy zveřejněné v závěrečné zprávě projektu.

6.2 Příklady výsledků projektu

Vypočtené ukazatele a dosažené výsledky vzájemného porovnávání (viz tabulky 7 a 8) byly analyzovány s cílem poukázat jak na absolutní výši zjištěných rozdílů, tak i na interpretaci jejich příčin. Ne vždy jsou příčiny jasně zjistitelné a popsitelné. V řadě případů výsledky spíše navedou k dalším otázkám, které by se v souvislosti s likvidací a svozem komunálního odpadu měly klást, resp. řešit.

Tabulka 7: Základní poměrové ukazatele

Statutární město	Cena za likvidaci 1tuny KO	Tuny KO na jednoho obyvatele	Tuny odpadu celkem na 1 obyv.	Neinvest. výdaje na jednoho obyvatele	Neinvest. výdaje na 1tunu KO
A	1 491	0,17	0,27	257,26	1 490
B	1 606	0,20	0,31	143,03	721
C	1 432	0,19	0,47	323,52	1 737
D	1 617	0,22	0,41	344,15	1 560
E	1 597	0,23	0,34	380,38	1 649
G	1 342	0,18	0,29	283,73	1 601
Průměrná hodnota	1 514	0,20	0,35	288,68	1 460
Maximální hodnota	1 617	0,23	0,47	380,38	1 737
Minimální hodnota	1 342	0,17	0,27	143,03	721

Cílem analýz rovněž bylo, a to na základě zjištěných informací a zkušeností získaných v průběhu projektu, definovat doporučení pro další kroky, případně identifikovat nejlepší možné postupy. Interpretace a doporučení byla konzultována se všemi účastníky projektu a vyjadřují tak názory celého projektového týmu.

Mezi stěžejní ukazatele s nejvyšší vypovídací hodnotou patřily:

- A) cena za likvidaci jedné tuny komunálního odpadu;
- B) počet tun komunálního odpadu připadajících na jednoho obyvatele;
- C) neinvestiční výdaje na jednoho obyvatele;
- D) doplatek statutárního města na jednoho obyvatele.

Analýza ukazatelů a z ní plynoucí doporučení byly následující.

A) Cena za likvidaci 1 t komunálního odpadu, tj. cena za svoz a likvidaci komunálního odpadu fakturovaná městu dodavatelem služby v Kč na 1 t komunálního odpadu.

Zjištění:

- Rozdíl mezi maximální a minimální cenou byl 275,- Kč. Pokud by (pod vlivem znalosti této informace) např. město D jednáním s dodavatelem dokázalo snížit cenu o 100,- Kč na 1 t KO, pak by roční úspora činila 2 013 600,- Kč (snížení o 50,- Kč = úspora 1 006 800,- Kč).
- Příčiny rozdílů mezi cenami za likvidaci a svoz KO mohou být velmi různorodé a individuálně odlišné, od objektivních příčin (poloha

skládky versus ujeté km, rozloha města, rozloha města versus poloha skládky, typ a hustota zástavby, orografie, příměstské osídlení) až k příčinám subjektivním, tj. příliš vysoké režijní náklady, ne hospodárnost či nepřiměřený zisk.

Doporučení:

1. Zaměřit se na prověření kalkulace ceny dodavatelů a zjištění, zda výše ceny je stanovena na základě objektivních kritérií, s přiměřeným ziskem a s přiměřenými režijními náklady. Úspora jedné koruny za svoz a likvidaci komunálního odpadu znamená úsporu v řádu desítek tisíců korun ročně.
2. Znovu jednat s dodavateli o cenách.
3. Je-li město většinovým vlastníkem dodavatelské firmy, doporučit jeho zástupcům v orgánech těchto společností vytvářet soustavný a systémový tlak na snižování nákladů a hledání možných úspor, ovšem nikoliv na úkor kvality služeb.

B) Počet tun komunálního odpadu připadajících na 1 obyvatele, tj. tuny komunálního odpadu dělené počtem obyvatel.

Zjištění:

- Rozdíl mezi maximem a minimem činil 60 kg (0,06 t).
- Identifikovat jednoznačné příčiny rozdílů v přepočtu tun KO na jednoho obyvatele se nepodařilo. Pravděpodobně mohou být rozdíly způsobeny: množstvím odpadu ukládaného na černých skládkách a nepřesnou evidencí (jak při primární evidenci svezeneých tun, tak i při rozpočítávání tun na odpad podnikatelů a obyvatel města – ty se sváží dohromady). Je možné připustit i hypotetickou možnost záměrných manipulací s evidencí i přepočty, ačkoliv nikdo z účastníků projektu dodavatele z nečistých praktik nepodezírá.

Doporučení:

1. Prověřit u dodavatelů způsob evidence svozu a likvidace komunálního odpadu, způsob přepočítávání na odpad fakturovaný podnikatelům a fyzickým osobám, zjistit, zda je evidence průkazná a přesná. Prověřit, zda jsou fakturovány provedené výkony s dostatečnou přesností.
2. Při pokračování spolupráce v následujících letech se zaměřit na jednoznačnější vysvětlení rozdílů v množství tun komunálního odpadu připadajících na jednoho obyvatele.

C) Neinvestiční výdaje na 1 obyvatele, tj. neinvestiční výdaje na svoz a likvidaci komunálního odpadu (seskupení § 372x rozpočtové skladby) dělený počtem obyvatel.

Zjištění:

- Příčiny rozdílů jsou dány jednak cenou za svoz a likvidaci, jednak výší ostatních nákladů na likvidaci a svoz komunálního odpadu (jako jsou separace, recyklace, smetky, odpadkové koše, nebezpečný odpad – lednice, léky, televize, velkoobjemový odpad). Komfort systému, tj. rozsah a frekvence poskytovaných služeb, rovněž ovlivňuje celkové neinvestiční výdaje na danou oblast.

Doporučení:

1. Porovnat poskytované služby (včetně dostupných údajů o nákladech) vzhledem k ostatním statutárním městům a zvážit, zda jejich rozsah a frekvence není v porovnání s ostatními příliš vysoká nebo naopak nízká a nedostatečná. V této oblasti lze najít úsporu nákladů pravděpodobně především na úkor kvality a množství služeb občanům, lze však také dojít k závěru o nízkých standardech poskytovaných služeb.
2. Neinvestiční náklady na jednoho obyvatele ovlivňuje také cena dodavatelů. V tomto směru platí doporučení uvedená při analýze ukazatele „Cena za likvidaci 1 t komunálního odpadu“.

Tabulka 8: Procento úspěšnosti výběru poplatků (cen); soběstačnost systému

Statutární město	% úspěšnosti výběru	Slevy	% soběstačnosti systému	Doplatek města na obyvatele
A	66,06	NE	54,99	115,80
B	poplatek se nevybíral			143,03 ¹⁹
C	99,31	NE	91,47	27,59
D	93,75	995 736	78,08	75,44
E	93,46	NE	79,61	77,57
G	99,77	NE	89,87	28,74
Průměrná hodnota	90,47		78,80	78,03
Maximální hodnota	99,77		91,47	143,03
Minimální hodnota	66,06		54,99	27,59

¹⁹ neinvestiční výdaje v oblasti KO / počet obyvatel

D1) Procento úspěšnosti výběru poplatku, tj. [celková výše vybraných poplatků nebo příjmů z fakturované ceny dělená předpisem příjmů (poplatek nebo cena x počet obyvatel - slevy)] krát 100.

D2) Procento soběstačnosti systému, tj. (celková výše vybraných poplatků nebo příjmů z fakturované ceny dělená neinvestičními výdaji v oblasti komunálního odpadu) krát 100.

D3) Doplatek města na obyvatele, tj. (předpis příjmů - celková výše vybraných poplatků nebo příjmů z fakturované ceny) dělený počtem obyvatel.

Zjištění:

- Rozdíly mezi maximálními a minimálními hodnotami u procentuální úspěšnosti, procentuální soběstačnosti i doplatku měst na jednoho obyvatele jsou značné. U doplatku na jednoho obyvatele činí tento rozdíl 115,44 Kč. Pokud toto číslo bude vyjádřeno v absolutních hodnotách, znamená to, že města na systém likvidace a svozu komunálního odpadu doplácí v rozmezí od 30.000,- Kč do takřka 23 mil. Kč.
- Je evidentní, že tyto ukazatele jsou ve vzájemném příčinném vztahu. Nízká úspěšnost výběru ovlivňuje jak % soběstačnosti systému, tak i výši doplatku na jednoho obyvatele. Současně však má na soběstačnost a výši doplatku vliv nastavení výše cen (poplatku). To znamená, že cena, případně výše poplatku, může být stanovena již s vědomím, že nepokryje celkové náklady na svoz a likvidaci komunálního odpadu. Město se v takovém případě rozhodlo "přispívat" občanům na úhradu této služby a nést tak část nákladů. Úspěšnost výběru je dána tím, jakým způsobem je tento proces řízen, kolik pracovníků se na výběru podílí a jaké informační systémy jsou k dispozici.

Doporučení:

1. Vzhledem k faktu, že na výši doplatku města na likvidaci a svoz komunálního odpadu má zásadní vliv úspěšnost výběru poplatku, doporučuje se věnovat této oblasti maximální pozornost. Úspěšnost je ovlivněna stanovením ceny nebo poplatku ze strany města, je-li jeho výše občanem akceptovatelná, ale také kvalitou evidence poplatníků, kontrolou a důsledností při výběru poplatku, informovaností občanů na veřejných místech (na zastávkách a ve vozidlech městské hromadné dopravy, letáky apod.), množstvím a intenzitou zásahů a změn systému (zkušenosti města A s výběrem poplatku). Pozoruhodných výsledků v tomto směru dosahovalo v roce 2000 město G.

2. Očekávaná novela zákona o odpadech zásadně ovlivní ukazatel úspěšnosti výběru poplatku. Z tohoto důvodu se doporučuje městům nadále porovnávat tento ukazatel a průběžně zjišťovat informace o nejlepších možných praktických postupech a zkušenostech.
3. V dalších letech společně vyhodnotit úspěšnost výběru poplatků a identifikovat nejlepší praxi. Řešení, která vedla k nejvyšší úspěšnosti ve výběru poplatků, doporučit pro aplikaci v podmínkách jednotlivých měst.
4. Věnovat pozornost při zavádění změn maximální informovanosti občanů s cílem minimalizovat negativní efekty při realizaci změny.

Toto byla jen **část prezentace výsledků projektu „CENA A VÝKON“**, konkrétně pak tzv. **metrického benchmarkingu**.

Bez znalostí informací „skrývajícími“ se za čísla by se jen stěží daly navrhovat uvedená doporučení. K bližší specifikaci daného systému v jednotlivých městech slouží pochopení procesů, které daný systém tvoří. K vizualizaci jednotlivých procesů byly použity tzv. **procesní mapy** (viz obr. 18).

Procesní mapy přehledným způsobem znázorňují základní informační, rozhodovací a popřípadě finanční toky při řízení svozu a likvidaci komunálního odpadu. Jedná se **především o tyto procesy**:

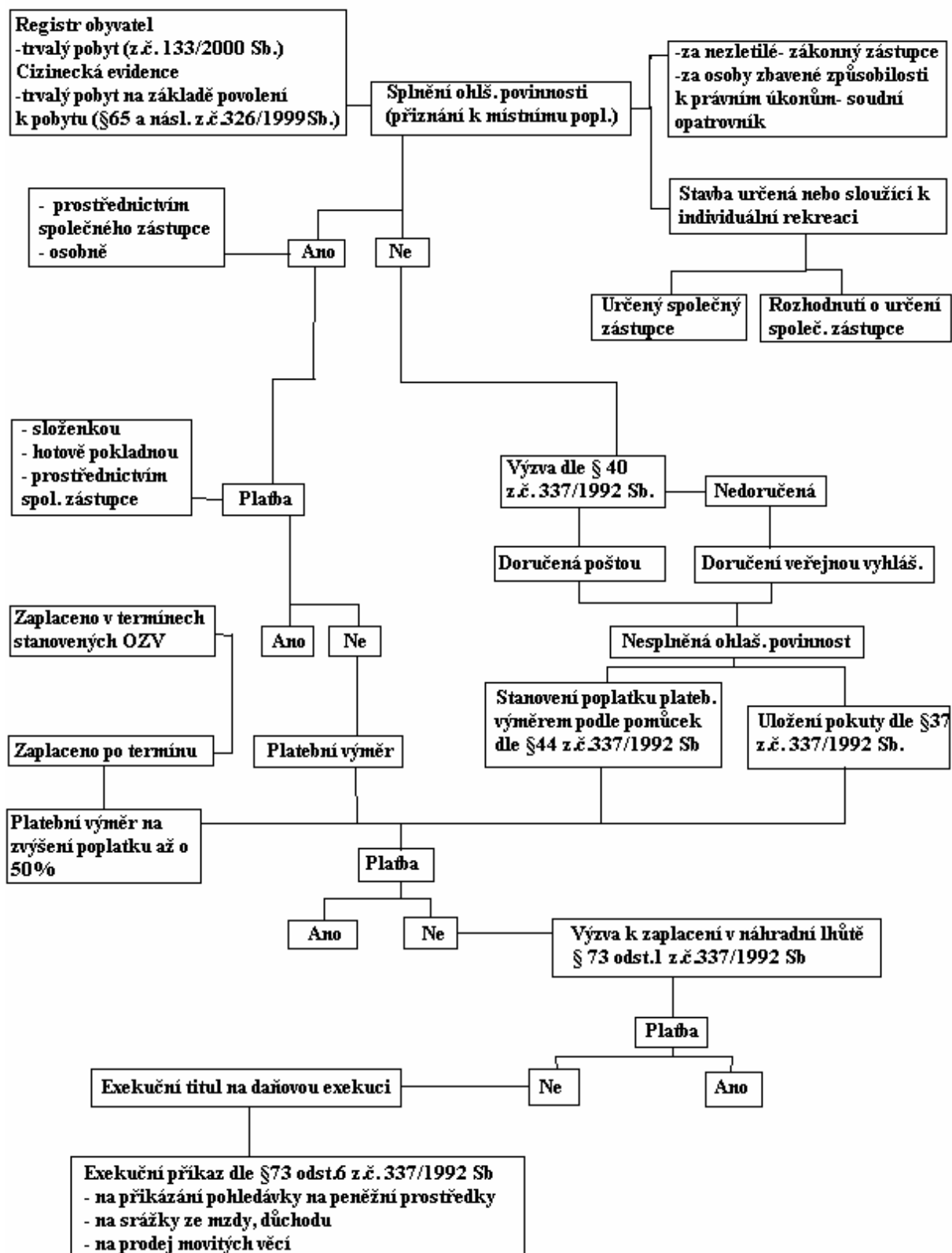
- výběr poplatku za svoz a likvidaci komunálního odpadu;
- systém registrace uživatelů systému svozu a likvidace komunálního odpadu;
- vztah měst a společností zajišťujících svoz a likvidaci komunálního odpadu;
- separace a recyklace;
- řešení požadavků občanů ve vztahu ke svozu a likvidaci komunálního odpadu.

Aby veškerý čas, náklady a úsilí, které byly do projektu investovány, byly efektivně využity, bylo nutné realizovat **podstatný a zřejmě nejobtížnější krok benchmarkingu**:

„Každé město mělo definovat a sestavit vlastní plán, jak zlepšit své služby a vymezit oblasti likvidace a svozu komunálního odpadu, na které zaměří svou pozornost (doporučení vyplývající z prezentace a vyhodnocení výsledků nabízejí řadu možností - ceny, stížnosti, oblast kontroly, separace, recyklace ...).“

Projekt přinesl řadu doporučení a návrhů. Účastníci projektu získali znalosti a informace o možnostech použití metody benchmarking a především nové informace, podněty a zkušenosti v oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu.

Obrázek 18: Příklad procesní mapy výběru poplatku



7 PROJEKT „BENCHMARKING V OBLASTI ROZŠÍŘENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ 3. TYPU“

7.1 Kontext projektu a jeho cíle

Nejviditelnější částí druhé fáze **reformy veřejné správy v České republice** bylo zrušení okresních úřadů k 31.12.2002. Část jejich kompetencí byla přenesena na 205 obcí s rozšířenou působností, což bylo podstatné rozšíření jejich působností.

Tyto obce měly k výkonu nových kompetencí státní správy různé počáteční podmínky a připravily se na tyto změny různě kvalitně. Od ledna 2003, kdy začaly vykonávat své nové kompetence, se pak "za pochodu" snažily zjistit, jak se s novými kompetencemi vypořádala jiná města, porovnat s nimi svůj výkon a najít nejlepší způsob zajišťování těchto úkolů.

Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o.p.s. registrovalo tuto novou situaci a ve snaze pomoci s řešením této výzvy začalo připravovat projekt. Po dobrých zkušenostech z pilotního projektu „Cena a výkon“ (viz kapitola 6 této publikace) se jako optimální metoda jevil **benchmarking**. Výběr zaměření projektu, použitá metoda ani stanovený cíl tedy nebyly náhodné.

Cílem projektu bylo umožnit obcím s rozšířenou působností srovnání mezi sebou navzájem, tj. zjistit, jak si stojí ve srovnání s ostatními, získat konkrétní představu o dobrých praktických postupech, které fungují jinde, poučit se v rámci výměny zkušeností z jejich dobrých řešení i chyb a využít je jako inspiraci a podklady pro kvalifikovaná rozhodnutí o změnách ve fungování vlastního úřadu. Tímto způsobem může obecní úřad zefektivnit a zkvalitnit výkon rozšířených působností.

Cílem projektu mělo být i nalezení nejlepších řešení a identifikace příležitostí obcí ke zlepšení vlastní práce a kvality poskytovaných veřejných služeb.

7.2 Partneři a orgány projektu

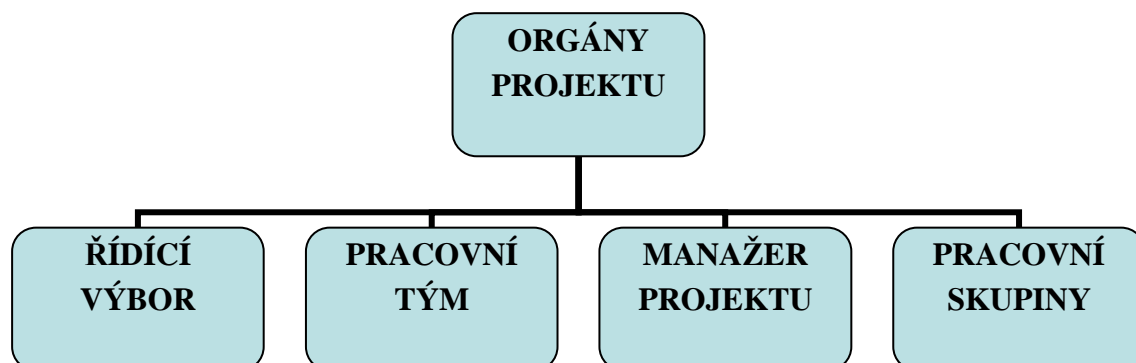
S podporou **Ministerstva vnitra České republiky** a **Svazu měst a obcí České republiky** se podařilo zařadit projekt mezi doporučené k financování v rámci programu kanadské vlády na podporu místních správ států střední Evropy (**Local Government Support Program Central**

Europe – LGSP-CE), který řídil **Kanadský urbanistický institut** (CUI). Podmínkou bylo zajistit spolufinancování z tuzemských zdrojů a potvrzení zájmu ze strany cílové skupiny. To se podařilo díky pochopení a spolupráci představitelů uvedených institucí a dalších partnerů, kteří se aktivně zapojili do realizace projektu: **Statutárního města Ostrava** a **Sdružení tajemníků měst a obcí České republiky**.

Příprava od prvotního záměru k zahájení realizace projektu trvala téměř půl roku. Celkový rozpočet projektu byl 58 200 CAD; z toho z programu LGSP-CE: 47 600 CAD.

Jako každý projekt musel mít i tento své **orgány s vymezenou působností a pravomocemi** (viz obr. 19). Bylo zřejmé, že zásadní role v „každodenním životě“ projektu připadne jednotlivým **pracovním skupinám**, které by proto měly mít dostatek volnosti při rozhodování a vlastní práci. Při definování role a pravomoci pracovních skupin bylo také důležité odpovědět na otázku, jaká bude role **lídrů pracovních skupin**.

Obrázek 19: Orgány projektu „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu



Pro možnost uplatnění změn je nesmírně důležité získat politickou podporu vedení města. Proto byl vytvořen **Řídící výbor projektu** jako platforma pro setkávání zástupců partnerů projektu a představitelů samosprávy ze všech obcí zapojených do projektu.

Řídící výbor měl za úkol dohled nad celkovým průběhem projektu, přijetí zásadních rozhodnutí týkajících se projektu a schválení základních dokumentů projektu, zejména Etického kodexu. V průběhu projektu se sešel 2x, v říjnu 2003, krátce po zahájení projektu, a v říjnu 2004, krátce před skončením projektu.

V **Pracovním týmu projektu** pracovala manažerka projektu, lídři jednotlivých pracovních skupin a dle potřeby i zástupci partnerů projektu. V rámci jeho schůzek byly koordinovány jednotlivé kroky projektu, práce pracovních skupin, byla přijímána operativní rozhodnutí k technickému

průběhu realizace projektu. Pracovní tým se setkával dle potřeb projektu, během trvání projektu se uskutečnilo celkem 6 pracovních schůzek a členové pracovního týmu byli průběžně v pravidelném telefonickém a mailovém kontaktu.

Manažerka projektu řídila vlastní průběh projektu, zajišťovala financování a marketing projektu, podávání průběžných narativních a finančních zpráv pro kanadskou stranu a ve spolupráci s asistentkou zajišťovala komunikaci s partnery i zapojenými městy, přípravu, svolávání a realizaci schůzek jednotlivých orgánů projektu a pracovní schůzky měst, připravovala materiály pro tato jednání, a to včetně závěrečné konference projektu, která přerostla v 1. národní konferenci kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí.

Lídři pracovních skupin vyškolili své skupiny v benchmarkingu, připravovali podklady pro jednání pracovních skupin, vedli proces tvorby metodiky pro porovnávání jednotlivých agend, zpracovávali výstupy z jednání a každý z nich připravil kapitolu o svých agendách do závěrečné zprávy projektu.

7.3 Realizace a výsledky projektu

Projekt byl zahájen v srpnu 2003 a jeho realizace byla naplánována do konce r. 2004. Průběh projektu vycházel z kroků benchmarkingového cyklu.

Na konci července 2003 bylo osloveno všech 205 obcí s rozšířenou působností s nabídkou zapojit se do projektu, s očekáváním, že se přihlásí 10 - 15 obcí, a se záměrem zabývat se dvěma agendami rozšířeného výkonu státní správy, které budou vybrány dle převažujících preferencí skupiny.

Zájem o zapojení do projektu však deklarovalo celkem 49 měst²⁰ (od tříapůltisícové Kralovice po více než třisetisícovou Ostravu). Tento zájem management projektu příjemně překvapil, ale i poněkud zaskočil. Po úvodním úsilí definovat kritéria výběru obcí převážil názor, že by bylo chybou odmítnout zájemce o účast v projektu a „odstříhnout“ tak další města od možnosti dozvědět se o zkušenostech a dobré praxi v těchto městech.

Znamenalo to však, po dohodě se zástupci CUI a dalšími partnery, významně upravit plán realizace projektu, přestavět rozpočet projektu a

²⁰ Konečný počet zúčastněných měst byl 48.

místo zamýšlené jediné pracovní skupiny vytvořit pět skupin. V tab. 9 jsou uvedena zúčastněná města.

Tabulka 9: Rozdělení měst do jednotlivých pracovních skupin projektu (abecedně seřazeno)

PRACOVNÍ SKUPINA „A“: města se správním obvodem s více než 80.000 obyvateli
Děčín, Havířov, Chomutov, Jihlava, Kladno, Ostrava, Plzeň, Přerov, Teplice, Zlín
PRACOVNÍ SKUPINA „B“: města se správním obvodem s 50.000 - 80.000 obyvateli
Havlíčkův Brod, Hodonín, Cheb, Kroměříž, Písek, Příbram, Šumperk, Tábor, Uherský Brod, Vsetín
PRACOVNÍ SKUPINA „C“: města se správním obvodem s 35.000 - 50.000 obyvateli
Beroun, Hlučín, Hranice, Litvínov, Louny, Nymburk, Otrokovice, Strakonice, Valašské Meziříčí
PRACOVNÍ SKUPINA „D“: česká města se správním obvodem se 17.000 - 29.000 obyvateli
Boskovice, Dačice, Kralovice, Nový Bydžov, Ostrov, Přelouč, Stříbro, Varnsdorf, Vimperk, Vrchlabí, Žamberk
PRACOVNÍ SKUPINA „E“: moravská města se správním obvodem s 9.500 – 35.000 obyvateli
Králíky, Lanškroun, Luhačovice, Moravské Budějovice, Rosice, Světlá nad Sázavou, Šternberk, Vítkov, Zábřeh

V polovině října 2003 bylo v Českém manažerském centru v Čelákovících uspořádáno třídní **školení pro lídry** pracovních skupin a zástupce partnerů. Lektorsky je zajišťovali Michael Boggs, ředitel OMBI a Mgr. Rostislav Honus ze statutárního města Ostravy.

Účastníci byli seznámeni s měřením výkonu v institucích veřejné správy a s trendy vývoje. Poté byla představena metoda benchmarkingu, jeho různé typy a jednotlivé kroky benchmarkingového cyklu. Účastníci byli upozorněni na nejčastější chyby, kterých se organizace při aplikaci benchmarkingu dopouštějí. Byly prezentovány kanadské modely benchmarkingu. V dalším bloku školení se účastníci seznámili s podmínkami a předpoklady nutnými pro sběr verifikovaných dat, jejich zpracování a prezentací. V závěru kurzu se účastníci zaměřili na způsob aplikace získaných poznatků do realizace projektu v podmínkách veřejné správy České republiky.

Podobný obsah a struktura školení čekala v prosinci 2003 zástupce zúčastněných měst. Účastníci byli do školících skupin zařazeni již podle rozdělení do budoucích pracovních skupin a lektory byli proškolení lídři pracovních skupin. Z každého města se školení zúčastnily vždy 2 osoby: tajemník a specialista na jednu z oblastí přeneseného výkonu státní správy.

V rámci školení a následné 1. pracovní schůzky si každá skupina zvolila minimálně dvě **oblasti výkonu rozšířené působnosti (agendy)**, na jejichž metodiku pro porovnávání se pak zaměřila.

Některé skupiny si dobrovolně vybraly více oblastí a záběr projektu se tak rozšířil i na tradiční oblasti přeneseného výkonu státní správy – např. činnost stavebních úřadů, matriky, apod., ale i na vzdělávání pracovníků; tato poslední agenda postupně přerostla až v porovnávání řízení lidských zdrojů. Nejvíce agend si vybrala pracovní skupina B, nejsložitěji uchopitelné se ukázalo životní prostředí, které řešila pracovní skupina E a které se rozpadlo na 10 dílčích agend. Celkem bylo řešeno 29 agend, které jsou uvedeny v tab. 10.

Tabulka 10: Seznam agend analyzovaných v projektu

Skupina	Agenda	Dílčí oblasti		
A	evidence obyvatel	vzdělávání pracovníků		
	matrika			
	občanské průkazy			
	cestovní doklady			
	řízení lidských zdrojů			
B	stavební úřad speciální	silnice		
	silniční správní úřad	doprava	MHD	
				taxi
			měření emisí	
	dopravně správní agendy	registr vozidel		
		registr řidičů		
		zkušební komisaři		
		dopravní přestupky		
památková péče				
územní plánování				
C	stavební úřad obecný			
	přestupky dle § 46-50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích			

D	živnostenský úřad		
	sociální dávky a sociálně právní ochrana dítěte		
E	životní prostředí	vodní hospodářství	
		lesní hospodářství	
		odpady	
		ochrana ovzduší	
		zemědělství	
		ochrana zvířat proti týrání	
		ochrana přírody a krajiny	
		myslivost	
		rybářství	
		veterinární péče	

Od prosince 2003 do října 2004 se uskutečnilo **4 - 6 setkání každé pracovní skupiny**; celkem v rámci projektu proběhlo 25 jednání pracovních skupin. Každá skupina pro své přidělené agendy formulovala soubor vstupních údajů, které popisují daný proces a jejichž definice pak byla zpřesněna v několika krocích, aby data měla vypovídací schopnost, byla měřitelná, jednoznačně definovaná a tedy srovnatelná. Také byly definovány zdroje pro získání těchto dat a každá pracovní skupina se dohodla na formulaci vzorců sady poměrových ukazatelů, které popisují výkon a kvalitu dané služby.

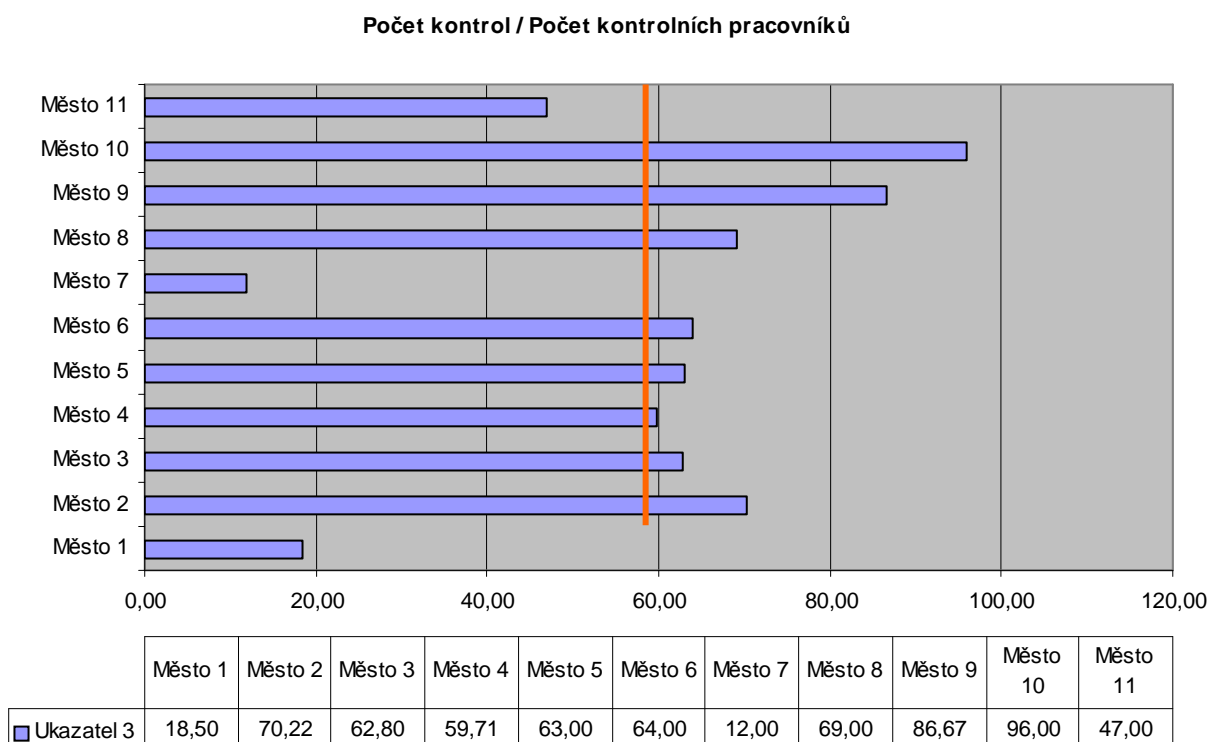
V několika krocích bylo vygenerováno velké množství **dat**, která byla zpracována do tabulek absolutních hodnot vytvořených v běžně dostupném počítačovém programu Excel, **poměrových ukazatelů** a grafů, se kterými lídři a členové pracovních skupin dále pracovali. Tato fáze byla velmi náročná, protože se detailně zabývala jednotlivými oblastmi státní správy a ověřováním, zda metodika sběru je jasně definovaná, shromážděné údaje srovnatelné a navržené ukazatele relevantní. Lídři na každou schůzku aktualizovali data dle úprav a oprav, na kterých se shodla pracovní skupina na předchozím jednání, a zpracovali je do tabulek a grafů, což byla mnohdy mravenčí, časově náročná práce.

Do konce června 2004 tak byly v jednotlivých pracovních skupinách doladěny definitivní formulace vstupních dat a definice poměrových kvantitativních a kvalitativních ukazatelů za „jejich“ agendy, které byly předány managementu projektu k hromadnému zpracování. Jelikož se vždy jednalo o výsledky práce skupiny, kde lídr spíše moderoval diskusi mezi členy pracovní skupiny z jednotlivých měst, nebylo snadné koordinovat

činnost všech pěti pracovních skupin a jejich výstupy. Proto došlo k určitým rozdílům mezi přístupy a očekáváními jednotlivých skupin. To se projevilo v dalším období, při přípravě zpracování dat.

V této fázi již tedy měla každá skupina srovnatelná data a ukazatele výkonu ze „svých“ oblastí a mohla se zaměřit na jejich **porovnávání mezi 9 – 10 městy** pracovní skupiny a hledání příčin rozdílů oproti nejlepšímu řešení. Ukázka srovnávacího grafu jako jednoho z klíčových výstupů pracovní skupiny je na obr. 20.

Obrázek 20: Počet provedených kontrol připadajících na jednoho zaměstnance živnostenského úřadu²¹



Na základě této **analýzy** začala potom jednotlivá města připravovat **akční plány**, kde uvedla cíl budoucích změn, popsala plánovaná opatření k jejich dosažení a časový horizont. Je však třeba poznamenat, že k některým

²¹ Samozřejmou součástí byla zevrubná definice ukazatele a jeho vypovídající schopnosti. V této ukázce kvantitativní ukazatel popisuje kolik kontrol (v ročním analyzovaném období) připadá v průměru na jednoho zaměstnance kontrolního oddělení živnostenského úřadu (včetně příslušné části úvazku vedoucího, příp. jiných nespécifikovaných zaměstnanců živnostenského úřadu). Může ukázat vytíženost jednotlivých zaměstnanců (čistě z tohoto hlediska), zároveň však popisuje i četnost (a pravděpodobnost) kontroly živnostníka pracovníky městského úřadu. Tučná příčka označuje průměr dosažený za všechna města v pracovní skupině D.

změnám, např. přestavbě odboru nebo úřadu včetně personálních změn, někteří tajemníci přistoupili již v průběhu projektu.

Během celého tohoto procesu definování a zpřesňování vstupních údajů, sběru dat, jejich zpracování do poměrových ukazatelů a analýzy procesů průběžně docházelo mezi účastníky k **výměně zkušeností** a v jednotlivých pracovních skupinách byly prezentovány, diskutovány a shromažďovány **náměty na dobrou praxi**, tj. v praxi ověřené inovační postupy, které se osvědčily v jednotlivých městech. Ty pak posloužily jako inspirace pro jiná města při plánování změn.

Mezitím se připravovalo **hromadné zpracování dat**. Tomuto kroku ale ještě předcházela náročná práce lídrů skupin, kteří museli společně sjednotit metodiku formulace a sběru dat a jejich zpracování. Z metodiky sběru dat připravené jednotlivými skupinami byly zpracovány jednotné vstupní formuláře, které byly vytvořeny tak, aby umožňovaly následné hromadné zpracování dat. Tyto byly distribuovány všem městům, takže členové všech skupin sbírali data z 29 agend.

Vlastní **sběr dat za všechny agendy** byl náročný úkol: pro každé město to znamenalo shromáždit celkem **392 vstupních dat**. Před posledními jednáními pracovních skupin se podařilo připravit tabulky vstupních dat za všechny agendy a města. Tyto byly zpracovány do celkem **648 poměrových ukazatelů**, které byly prezentovány formou tabulek a grafů porovnávajících výstupy 48 měst.

Na základě těchto výstupů mohli lídři, tajemníci a další zapojené osoby dále porovnávat hodnoty ukazatelů konkrétního města v dalších oblastech činnosti úřadu vůči ostatním městům, zjistit rozdíly, snažit se hledat důvody těchto diferencí a poučit se z nich pro další práci a řízení úřadu.

V této fázi byla připravena dvoustředstránková „**Závěrečná zpráva**“, která popisovala proces projektu, metodiku a činnost jednotlivých pracovních skupin. Dále v ní byly prezentovány vybrané výsledky ve formě přehledných tabulek a grafických výstupů; u každé agendy byly definovány vzorce hlavních poměrových ukazatelů výkonu a kvality, jejichž hodnoty vypočítané pro 48 měst včetně průměrů za pracovní skupinu i za všechna města pak byly znázorněny v grafech²².

Dobrou zpětnou vazbou o užitečnosti aplikované metody benchmarkingu a hodnotě výsledků a výstupů byl pro tým projektu fakt, že zástupci drtivě

²² Text „Závěrečné zprávy“ byl předán všem partnerům projektu a zúčastněným městům. Pro členy „Benchmarkingové iniciativy 2005“ je stále dostupný na členské části webových stránek www.benchmarking.vcvscr.cz. Na veřejné části stránek je však také možné nalézt mnoho zevrubných informací o projektu.

většiny zapojených měst vyjádřili **záměr pokračovat** ve sběru dat a porovnávání ukazatelů.

To bylo velmi důležité, protože teprve poměrování hodnot vlastních ukazatelů za několik časových období může představitelům měst ukázat, zda uplatněné změny přinesly očekávaná zlepšení výkonu úřadu a kvality poskytovaných služeb.

Projekt „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ svým rozsahem, jednak zapojením 49 měst (dokončilo **48 měst**) na bázi dobrovolnosti, jednak analýzou **29 oblastí** přenesené státní správy **se stal** ojedinělým nejen v České republice, ale i v Evropě. Navíc, podařilo-li se díky projektu zvýšit kvalitu služeb v oblasti rozšířeného výkonu přenesené státní správy, může to mít dopad až na více než čtvrtinu obyvatel České republiky.

O kvalitě projektu svědčí i zájem měst zapojených do projektu, jakož i dalších zájemců o rozšíření benchmarkingu na další agendy státní správy, popř. samosprávy. Jejich výrazně deklarovaná aktivita byla jedním z impulsů k založení **„Benchmarkingové iniciativy 2005“** (viz následující kapitola publikace).

7.4 Publicita projektu²³

Důležitým výstupem projektu byla i jeho publicita, která jednoznačně zpopularizovala v odborné veřejnosti možnosti aplikace benchmarkingu jako nové metody řízení kvality ve veřejné správě v České republice.

Odborná veřejnost byla o projektu, jeho průběhu a dosažených výsledcích průběžně informována, a to ve formě **článků**, které vyšly v periodikách zaměřených na místní správu: Informační servis Svazu měst a obcí České republiky (č. 10/2003), Moderní obec (č. 1/2004) a Veřejná správa (č.13/2004).

Projekt byl prezentován na pravidelných setkáních účastníků **Programu LPGSP–CE**, a to:

- záměr projektu na semináři LGSP–CE v březnu 2003 v **Nitře**;
- vlastní prezentace projektu ve **Zlíně** v říjnu 2003, dále
- v **Modre** na Slovensku v dubnu 2004;
- v **Budapešti** v říjnu 2004.

²³ Informace o projektu byla samozřejmě umístěna i na webových stránkách Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR (www.vcvscr.cz).

Dále byl projekt prezentován rovněž na **konferencích a seminářích**:

- v březnu 2004 na Konferenci ISSS 2004 v Hradci Králové;
- v dubnu 2004 na Výroční konferenci STMOU v Luhačovicích;
- na semináři Nové metody řízení kvality v Průhonicích;
- na semináři Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity „Konkurence ve veřejném sektoru“ ve Šlapanicích;
- v červenci 2004 na schůzi Pracovní skupiny pro kvalitu ve veřejné správě v Praze;
- na konferenci „Veřejná ekonomika a správa“ na Ekonomické fakultě VŠB-TU v Ostravě;
- v srpnu 2004 na semináři Ministerstva vnitra České republiky pro obce a města, o opatření 3.3 Rozvoj lidských zdrojů SRP;
- v září 2004 na jednání Pracovní skupiny LOGON (sítě evropských asociací municipalit a regionů) v Praze;
- v říjnu na semináři Národní sítě Zdravých měst ČR.

V harmonogramu projektu figurovala jako hlavní prezentační aktivita **závěrečná konference** projektu. Po dohodě s partnery projektu byl však záběr této akce rozšířen tak, že byla zorganizována jako **1. česká národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí**²⁴.

Konference se konala ve dnech 8.-9.12. 2004 v Ostravě jako ocenění průkopnické role, kterou toto statutární město sehrálo v českém benchmarkingu ve veřejné správě. Na konferenci vystoupilo 24 řečníků, z toho 9 zahraničních, a zúčastnilo se jí 220 osob z místní správy, centrálních orgánů, univerzit a dalších organizací. Benchmarkingu byl věnován první den programu: byly prezentovány zahraniční zkušenosti v uplatňování této metody ve veřejném sektoru v Kanadě, Spojených státech amerických, Velké Británii a Rakousku. Velký blok byl věnován výstupům a výsledkům projektu a zkušenostem, které byly získány při jeho realizaci.

²⁴ Nelze se nezmínit, že v průběhu konference byla také poprvé prezentována publikace „**Benchmarking ve veřejném sektoru**“, kterou vydalo Ministerstvo vnitra a jejíž druhé vydání právě čtete. Kolektiv autorů tvořili lídři a manažerka projektu, úvodním slovem ji opatřil doc. Ing. Jiří Marek, CSc.

8 „BENCHMARKINGOVÁ INICIATIVA 2005“

8.1 Charakteristika iniciativy

Benchmarkingová iniciativa 2005 (dále jen „**BI 2005**“) vznikla jako dobrovolné, neformální sdružení obcí s rozšířenou působností, aby města mohla i po skončení projektu „**Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu**“ navázat na jeho výstupy a výsledky a dále pokračovat v porovnávání výkonnosti a kvality poskytovaných služeb, a to ve vybraných agendách přenesené, ale také samostatné působnosti, hledat dobré praxe, vzájemně vyměňovat své zkušenosti a učit se tak od druhých.

Cílem BI 2005 je zvyšovat efektivitu a kvalitu veřejných služeb.

Pravidla fungování BI 2005 odsouhlasili dne 15.02.2005 přítomní zástupci měst na ustavujícím **Řídícím výboru**. Na této schůzi byla představena základní **koncepce činnosti BI 2005** s tím, že jednotlivé aktivity se budou odvíjet od kroků **benchmarkingového cyklu**, jak byl převzat od Ontarijské benchmarkingové iniciativy a adaptován na české podmínky.

V r. 2005 bylo členy BI 2005 **40 obcí s rozšířenou působností**, které již byly zapojeny do předcházejícího projektu „**Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu**“ a **9 dalších** měst, které se připojily nově, bez předchozích zkušeností s benchmarkingem. **Celkem** se tedy porovnávalo **49 obcí** z celé České republiky²⁵.

Kromě **5 pracovních skupin**, do kterých byla tak jako u projektu „**Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu**“ města rozdělena dle velikosti (tj. dle počtu obyvatel ve správním území), byla také nově vytvořena **Pracovní skupina Finance (PS F)** s cílem zaměřit se na finanční stránku benchmarkingu, tj. vytvořit, verifikovat a precizovat metodiku výpočtu přímých, nepřímých a režijních nákladů za jednotlivé agendy a zejména vytvořit metodiku výpočtu nákladů na výkon státní správy.

Zástupci nově přijatých měst včetně všech 14 členů PS F před zahájením prací absolvovalo úvodní **proškolení v benchmarkingu**, dvě členská města navíc využila nabízené možnosti proškolení za režijní cenu vedoucí pracovníky úřadu v intenzivním jednodenním kurzu.

²⁵ K termínu odevzdání rukopisu této publikace (30.06.2006) má iniciativa 66 členů: 62 obcí s rozšířenou působností a samostatně pracující skupinu čtyř ostravských městských obvodů.

Činnost PS F byla financována z projektu „**Benchmarking nákladů na výkon v oblasti státní správy v přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností**“, který v rámci Programu na vědu a výzkum financovalo Ministerstvo vnitra České republiky.

Organizaci a koordinaci všech aktivit zajišťovalo oddělení projektů **Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR, o.p.s.** na základě objednávek jednotlivých měst a fakturace poplatku za služby v oblasti benchmarkingu, který byl stanoven dle rozpočtu a očekávaného počtu členů.

Obdobně jako u předchozího projektu fungoval **tým BI 2005**, ve kterém pracovali manažerka projektu a lídři jednotlivých pracovních skupin. Základní koncepce BI 2005, která počítala s rozšířením porovnávaných agend a služeb poskytovaných městům v oblasti benchmarkingu, si vyžádala vytvoření nové pozice metodika - analytika, jakož i větší podíl práce na zpracování dat.

Cílem schůzek týmu bylo zajistit hladké fungování BI 2005 a koordinovaný postup aktivit. V průběhu roku se tým sešel celkem 4x. Na první schůzce tým vytvořil základní koncepci BI 2005, principy jejího fungování a financování. Na dalších schůzkách pak diskutoval, plánoval a koordinoval společný postup napříč pracovními skupinami A až E. Velký prostor byl věnován připravovanému software pro porovnávání a jeho funkcím.

Rozpočet iniciativy na r. 2005 byl vypočítán ve výši **1,56 mil. Kč** a odsouhlasen Řídícím výborem, členský příspěvek byl vykalkulován v maximální výši **35 000 Kč** s tím, že částka bude uhrazena ve dvou splátkách. První byla stanovena ve výši 17 000 Kč. Jelikož se podařilo získat peníze z jiných aktivit a také ušetřit část nákladů, byla druhá splátka členského příspěvku BI 2005 po pololetním vyúčtování výrazně snížena - na 5 100 Kč. **Skutečné roční náklady tak v r. 2005 činily celkem 22 100 Kč na jedno členské město iniciativy.**

8.2 Aktivity a výsledky iniciativy v roce 2005

Každá z pracovních skupin absolvovala během roku 2005 čtyři schůzky²⁶, tj. celkem 20 schůzek, PS F uspořádala rovněž čtyři jednání. V jejich průběhu byly **verifikovány a aktualizovány** definice dat a ukazatelů celkem 29 již vydefinovaných agend pro porovnávání, jejichž metodika již

²⁶ V roce 2006 je naplánována stejná četnost pracovních jednání.

byla připravena v průběhu projektu „Benchmarking v oblasti přenesené působnosti obcí 3. typu“²⁷.

Nově byla definována vstupní data a poměrové ukazatele včetně metodiky sběru dat a jejich zdrojů pro **27 dalších agend**, mezi nimiž jsou oblasti zaměřené na finance, agendy samosprávy, ale také pomocné činnosti nutné k zajištění fungování úřadu:

- Výdaje na výkon státní správy
- Dotace
- Školství
- Mzdové účetnictví a personalistika
- Pokladna
- Povolování provozu výherních hracích přístrojů
- Místní poplatky
- Fluktuace
- Omluvená absence
- Správa a vymáhání pohledávek po splatnosti
- Příjmy a výdaje rozpočtu
- Výdaje na sociální služby a zařízení
- Výdaje na kulturní zařízení a služby
- Výdaje na sportovní zařízení a služby
- Výdaje na předškolní zařízení
- Výdaje na základní školy a školní stravování
- Výdaje na komunikace a veřejné osvětlení
- Příspěvkové organizace – školská zařízení
- Příprava a realizace investic
- Budovy
- IC, TIC, propagace cestovního ruchu
- Informatika
- Služební vozidla
- Sociální fond
- Úklid
- Telefony
- „Superindikátor“²⁸

Vzhledem k **narůstajícímu počtu dat a ukazatelů** již nebylo dále možné vše zpracovávat "ručně", pomocí tabulkového programu Excel. Z tohoto důvodu proběhlo výběrové řízení na dodavatele databázového programu a

²⁷ Jejich seznam obsahuje tabulka č. 10 na str. 57 a 58 této publikace.

²⁸ Metodiku tzv. "superindikátoru" vytvořila pracovní skupina B. Ukazatel by měl průřezově popsat výkonnost úřadu v oblasti státní správy jako celku, a to na základě hodnot nejdůležitějších výkonových ukazatelů v každé agendě státní správy a přiřazení odpovídající váhy těmto ukazatelům dle podílu počtu pracovníků za všechny obce celkem.

vybraný dodavatel zahájil přípravu software dle zadání. Zatímco opakovaný sběr dat za původní agendy byl ještě proveden do formulářů v Excelu, které pak byly exportovány do software, vstupní údaje za oblasti, jejichž metodika byla nově vytvořena v r. 2005, města pořizovala již přímo do **databázové aplikace** umístěné na webu, která je plně funkční od září 2005.

V návaznosti na jednotlivá kola sběru dat bylo nutné v software k porovnávání připravit neboli „naadministrovat“ všechna vstupní datová pole, zadat názvy poměrových ukazatelů, vzorce pro jejich výpočet, nastavit přístupová práva uživatelům, ale především průběžně testovat jednotlivé funkce databázové aplikace a „za pochodu“ opravovat zjištěné nesrovnalosti. Za vydatné pomoci aktivních uživatelů se podařilo opravit některé nedostatky v aplikaci.

Software kromě vkládání dat také umožňuje uživatelům - tajemníkům zapojených měst - kromě základního zpracování dat, vyhodnocování a grafické vizualizace indikátorů také samostatně pracovat s daty, porovnávat se s obcemi v agendách a ukazatelích dle vlastního výběru ve zvoleném období, zvolit si formát výstupu - procenta nebo absolutní hodnoty, tabulkový nebo grafický výstup, vytisknout jej a uložit. Průměry výběru jsou počítány automaticky.

Software dále umožňuje provádět meziroční porovnávání a modelovat fungování vlastního úřadu, což může významně napomoci při plánování a optimalizaci procesů na úřadech a do značné míry tak nahradit personální audit.

Již v únoru 2005 na jednání Řídícího výboru BI 2005 byla představena **koncepce webových stránek „Benchmarkingové iniciativy 2005“** se záměrem zpřístupnit ve veřejné části základní informace o benchmarkingu jako metodě řízení kvality, BI 2005, realizovaných projektech atd. V průběhu jara 2005 bylo postupně rozšiřováno spektrum informací **neveřejné části**, kam mají přístup pouze členové BI na základě použití přiděleného hesla a loginu. Zde jsou umístěny aktuální informace o dění v BI 2005, v jednotlivých pracovních skupinách, včetně pozvánek, zápisů z jednání, diskusního fóra, dobrých praxí, zpráv, kontaktů zapojených osob, souborů ke stažení, apod. V září 2005 byly informace převedeny na novou www stránku třetího řádu s adresou: www.benchmarking.vcvscr.cz a do neveřejné části webu byl nainstalován **databázový „na míru ušitý“ software**, který pracuje v režimu **on-line**, jehož funkce a rozsah použití jsou popsány výše.

S cílem poskytovat členům novinky o dění BI 2005 a zprostředkovat ostatním stručnou aktuální informaci o postupu prací jednotlivých pracovních skupin byl vytvořen bulletin **„Informační servis BI 2005“**,

který je umístěn na uvedených webových stránkách a který byl rovněž elektronickou poštou zasílán členům BI 2005, případně vytištěn a distribuován na jejich schůzkách.

Mezi aktivity patří také nezbytný **průzkum spokojenosti s fungováním BI 2005**.

Přestože se týmu BI 2005 dařilo plnit slíbené cíle, neměl dostatečnou zpětnou vazbu, jak se naplňují očekávání členů. Proto byl připraven **dotazník spokojenosti**, který byl elektronicky distribuován tajemníkům, resp. kontaktním osobám členských měst. Dotazníky byly vyhodnoceny s těmito závěry:

- nejspokojenější byli členové s organizací schůzek a prací lídra;
- nejmenší spokojenost byla vyjádřena s akčním plánem, (tj. členové s akčními plány nepracovali), a s výměnou dobré praxe mezi pracovními skupinami;
- za nejužitečnější členové považovali možnost porovnávání, webovou aplikaci, setkávání s kolegy a výměnu zkušeností;
- nejméně **užitečné** aspekty nebyly registrovány;
- mezi náměty pro budoucí zlepšení činnosti BI 2005 se nejčastěji vyskytoval požadavek věnovat větší pozornost metodice ukazatelů a zlepšit instrukce k vyplňování dat;
- z průzkumu také vyplynulo **doporučení nerozšiřovat** metodiku o další agendy, ale zaměřit se na nejdůležitější ukazatele existujících oblastí porovnávání.

8.3 Aktivity iniciativy v roce 2006

Kromě aktivit z roku 2005, které budou i nadále pokračovat, je rozsah BI 2005 rozšířen v roce 2006 o **revizi a doplnění** existujících agend, externí kontrolu dat a jejich analýzu, **upgrade softwarové aplikace** s cílem rozšířit funkce a zvýšit uživatelský komfort (ukázka jednoho z výstupů nové verze je znázorněna na obr. 21) a přípravu procesních map.

Dalším úkolem je prohloubit **výměnu a sdílení dobrých praxí**, které bude probíhat nejen v rámci skupiny, ale budou i uspořádány také **napříč celou iniciativou**, tj. mezi jednotlivými pracovními skupinami.

Města participující na iniciativě mají k dispozici **logotyp BI 2005**, který si mohou umístit na své webové stránky.

Byly také vytvořeny dvě nové samostatné pracovní skupiny z kraje Vysočina a pracovní skupina ostravských městských obvodů.

Rozpočet na rok 2006 byl odsouhlasen ve výši 1,2 mil. Kč, maximální roční poplatek za město činí 28 000 korun.

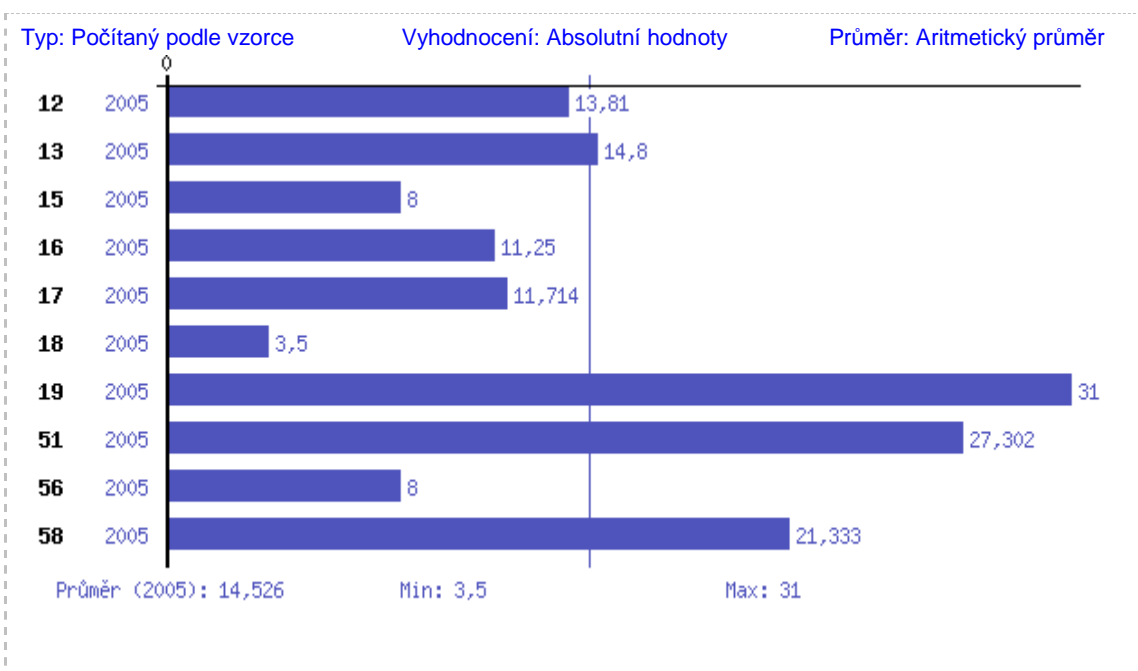
Obrázek 21: Ukázka jednoho z výstupů programu na porovnávání v rámci BI 2005

Agenda 33:

Školství (přenesená působnost)

Ukazatel 33.1:

Počet škol a školských zařízení s právní subjektivitou k počtu zaměstnanců zajišťujících výkon státní správy ve školství



Po více než čtrnáctiměsíčním²⁹ fungování „**Benchmarkingové iniciativy 2005**“ existuje možnost porovnávání a modelování v metodikách 57 agend. Bylo definováno celkem **901 vstupních údajů** a vytvořeno **562 poměrových ukazatelů**, které popisují zejména výkonnost jednotlivých oblastí činnosti úřadu, ale také jeho kvalitu a náklady.

Byla také vytvořena **databázová aplikace**, která funguje na webových stránkách BI 2005 v režimu on-line.

²⁹ K datu odevzdání rukopisu publikace (únor 2005 až duben 2006).

9 PROJEKT „BENCHMARKING NÁKLADŮ NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ“

9.1 Cíle a charakteristika projektu

Projekt „Benchmarking nákladů na výkon státní správy obcí s rozšířenou působností“ (dále projekt) byl realizován v průběhu roku 2005 v rámci programu vědy a výzkumu (výzkumný projekt VA20052005003), jehož zadavatelem byl odbor modernizace veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky.

Celkovým cílem projektu bylo stabilizovat metodiku nákladů v agendách oblasti výkonu státní správy v přenesené působnosti obcí a poskytnout krajským a ústředním úřadům údaje k případné aktualizaci způsobu úhrady výkonu státní správy obcím ze strany státu. Toto zadání pak logicky navazovalo na výsledky projektu „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ (viz kap. 7 této publikace).

Požadované výstupy projektu byly stanoveny následovně:

- vytvořit metodiku sledování nákladů ve 20 agendách oblasti výkonu státní správy v přenesené působnosti obcí;
- vytvořit databázi údajů o nákladech na výkon státní správy dle jednotlivých agend, velikostních skupin obcí, případně dalších podmiňujících parametrů.

9.2 Realizace projektu a jeho výsledky

Při realizaci projektu navázal vítěz výběrového řízení, **Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o.p.s.**, na technickou a organizační infrastrukturu projektu „BI 2005“ (viz kap. 8 této publikace). V praxi to znamenalo, že každá z pěti pracovních skupin Benchmarkingové iniciativy 2005 delegovala své zástupce do pracovní skupiny Finance (PS F). Členy skupiny se tak stali převážně vedoucí finančních či ekonomických odborů městských úřadů. Tímto postupem byla zajištěna vysoká odborná úroveň připravované metodiky. Úkolem PS F bylo připravit metodiku a realizovat sběr dat v agendě týkající se nákladů na výkon přenesené působnosti měst a obcí.

Týmová práce na přípravě metodiky pro porovnávání pokračovala v průběhu roku 2005, kromě dvoudenního úvodního proškolení, prostřednictvím čtyř pracovních setkání, dále pilotního (ověřovacího) sběru dat a výsledného zpracování výsledků v databázovém programu.

Důležitým výstupem projektu³⁰ bylo vytvoření metodiky výpočtu nákladů na výkon v oblasti státní správy v přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností

Základní východiska metodiky

1. Vzhledem ke smíšenému modelu výkonu státní správy a samosprávy je v současné době vyloučeno účetně jednoznačně přiřadit přímé a režijní náklady jednotlivým činnostem nebo oblastem výkonu přenesené působnosti.
2. Výkon státní správy i samosprávy je zajišťován obcemi v rámci organizačních struktur, které nejsou z pochopitelných praktických důvodů rozděleny dle útvarů/odborů zajišťující výhradně přenesenou nebo samostatnou působnost.
3. Výkon státní správy a samosprávy se v praxi prolíná nejen v rámci činností jednotlivých odborných útvarů, ale i v náplních práce konkrétních zaměstnanců, kteří zajišťují výkon samostatné i přenesené působnosti. Určení osobních a režijních nákladů pak může vycházet pouze z odhadu % podílu pracovních úvazků jednotlivých zaměstnanců.
4. Dalším problémem je charakter účetnictví územních samosprávných celků, kdy až na výjimky není vedeno účetnictví podle procesů nebo zajišťovaných služeb (tzv. manažerské účetnictví). Nelze pak jednoznačně, na základě účetních výkazů, určit náklady na zajišťované služby v samostatné nebo přenesené působnosti. Nutno poznamenat, že zavedení manažerského účetnictví „po činnostech“ by bylo ve smíšeném modelu zajištění státní správy a samosprávy značně komplikované. Navíc, pokud by výstupy takového systému měly být využívány na centrální úrovni, musel by být metodicky a legislativně jednotně definován.
5. Náklady resp. výdaje územních samosprávných celků jsou významně zkresleny tím, že účetnictví obcí, měst a krajů nepřipouští odepisování majetku a v účetnictví se vychází z tzv. historických, tedy pořizovacích cen. Veškeré investice a rekonstrukce budov a zařízení se tak časově rovnoměrně neprojevují v nákladech.

³⁰ Rozsah publikace nedovoluje detailně komentovat vypracovanou metodiku a všechny důvody, které odbornou pracovní skupinu vedly k zařazení konkrétních datových polí a poměrových ukazatelů. Autor této kapitoly případné dotazy čtenářů rád zodpoví prostřednictvím kontaktu uvedeného v této publikaci.

Neméně závažným výsledkem bylo použití metodiky pro sběr dat (přehled údajů ilustruje tab. 11) a samotné dosažené výsledky (viz příklad výstupů znázorněných na obr. 22-A a 22-B včetně tabulky 13).

Tabulka 11: Přehled vstupních datových polí a poměrových ukazatelů

Vstupní datová pole:

D31.1	Počet zaměstnanců včetně uvolněných zastupitelů Všichni pracovníci, o nichž obec účtuje na §6171 Činnost místní správy, tzn. bez organizačních složek, městské policie, pečovatelské služby apod.; přepočtený tj. průměrný počet k 31.12. běžného roku
D31.2	Výdaje na činnost místní správy celkem (bez investičních výdajů) Součet řádků 31.3. až 31.5
D31.3	Výdaje na činnost místní správy § 6171, položka 50XX v tis. Kč Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné.
D31.4	Výdaje na činnost místní správy § 6171 celk. v tis. Kč bez mezd a odvodů Bez účelových prostředků; bez pojistného; bez výdajů na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné
D31.5	Ostatní výdaje v tis. Kč Jedná se o ostatní výdaje, které bezprostředně souvisí s výkonem státní správy a o nichž obec z analytických či jiných důvodů účtuje na jiných paragrafech než je §6171. Např.: meliorační a zpevňující dřeviny §1031, odborný lesní hospodář §1036, oddělení lesů §1037, konzultace v oblasti zvláštního užívání - silnice §2212, kopie geometrických plánů - pozem. komun. §2219, posudky - bezpečnost silnič. provozu §2223, odtahy vraků §2229, úpravy drobných vodních toků §2333, obřadnictví a matriky §3399, biocentra a sečení travnatých porostů §3742, krizové řízení, protipovodňová školení §3744, rozbory vody §3749, příprava osvojitelů §4339, zdravotnické výkony §4349, krizové řízení, protipovodňová školení §5273, sociální hospitalizace apod. Nezahrnujeme zde výdaje na sociální dávky. Daň z příjmů právnických osob za obce nebude započítána do těchto výdajových položek.
D31.6	Investiční výdaje v tis. Kč Investiční výdaje na §6171, položky 6XXX (věci movité, nemovité i nehmotný majetek)

Ukazatele:

U31.1	Mzdy a odvody na jednoho zaměstnance Vzorec: D31.3/D31.1
U31.2	Provozní výdaje na jednoho zaměstnance Vzorec: D31.2/D31.1
U31.3	Investiční výdaje na jednoho zaměstnance Vzorec: D31.6/D31.1
U31.4	Výdaje celkem na jednoho zaměstnance Vzorec: (D31.2+D31.6)/D31.1

Hodnoty ukazatele „Výdaje celkem na jednoho zaměstnance“ pak byly využity k výpočtu tzv. „Ceny úkonu“ v jednotlivých agendách výkonu přenesené působnosti. Při výpočtu ceny úkonu vychází metodika ze známých hodnot ukazatelů „Výdaje celkem na jednoho zaměstnance“ a „Počet úkonů na jednoho zaměstnance“ v jednotlivých agendách výkonu přenesené působnosti.

Výpočet ceny úkonu byl v projektu použit v agendách evidence obyvatel, matrika, občanské průkazy, cestovní doklady, registr řidičů, registr vozidel, zkušební komisaři, dopravní přestupky, silniční správní úřad, dopravní úřad, speciální stavební úřad, územní plánování, památková péče, stavební úřad obecný, přestupky, živnostenský úřad, sociální dávky a sociálně právní ochrana dětí, životní prostředí a výdaje na výkon státní správy. Doplňkové součtové hodnoty ilustruje tabulka 3.

Vstupní údaje vyplnilo celkem **40 městských úřadů** (velikost jejich správních obvodů ukazuje tab. 13). Projekt tedy obsáhl téměř šestinu obyvatel České republiky.

Některé výsledky dokazují, že benchmarking není metoda „sama pro sebe“, ale že slouží jako prvotní podnět pro zamýšlení nad dosaženými hodnotami dat a ukazatelů.

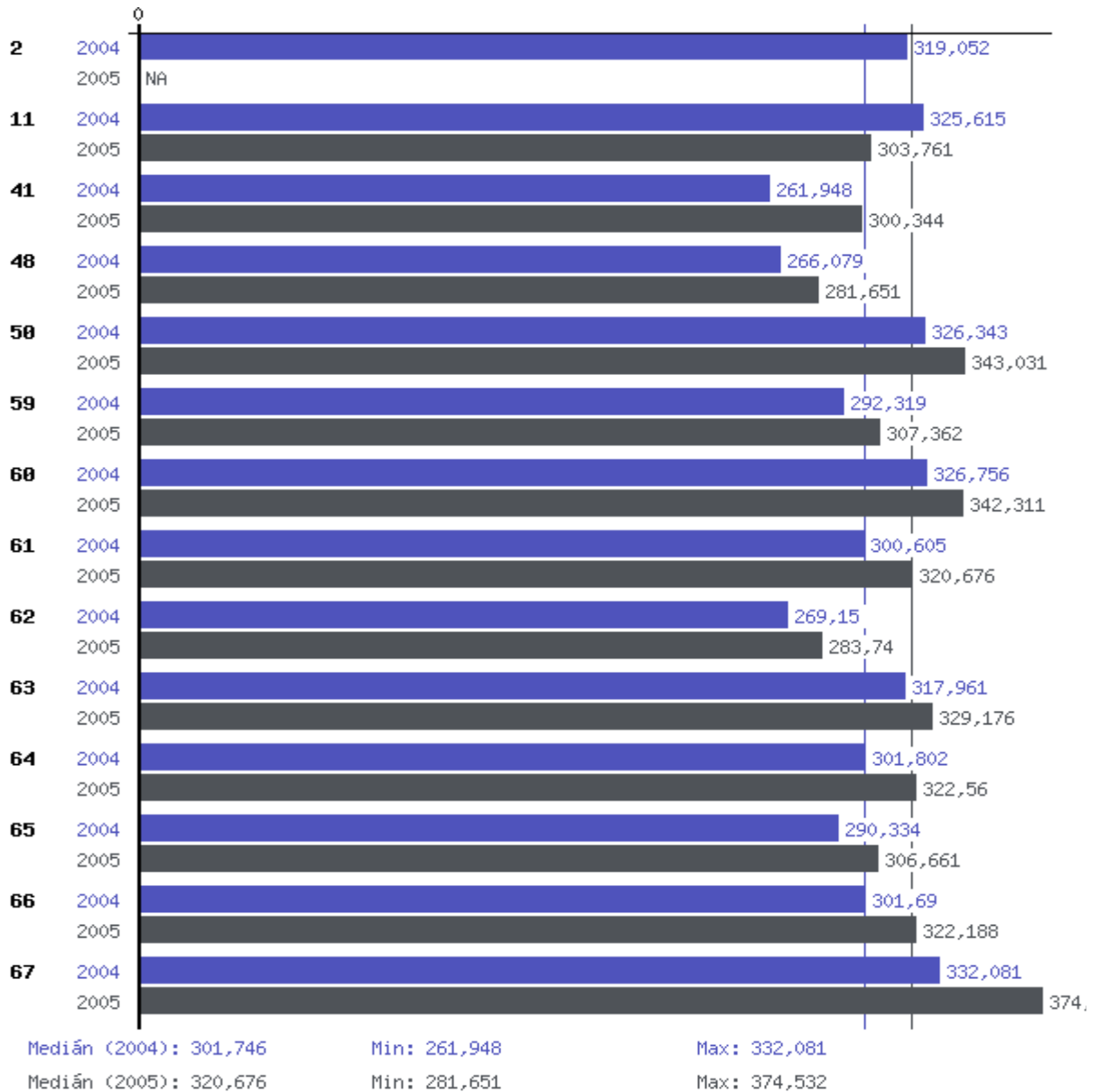
Tabulka 12: Velikostní skupiny obcí zúčastněných v projektu

	Velikostní skupina obcí dle počtu obyvatel správního obvodu				
	více než 80 tis.	50 - 80 tis.	35 - 50 tis.	méně než 35 tis.	
počet obyvatel					
počet obcí	6	8	8	18	40
Celkem obyvatel	557 375	429 703	336 053	415 928	1 739 059

Obrázek 22-A: Příklady výstupů projektu - Mzdy a odvody na jednoho zaměstnance v tis. Kč

31. Výdaje na výkon státní správy (dle výkazu FIN 2 - 12 M k 31.12.)

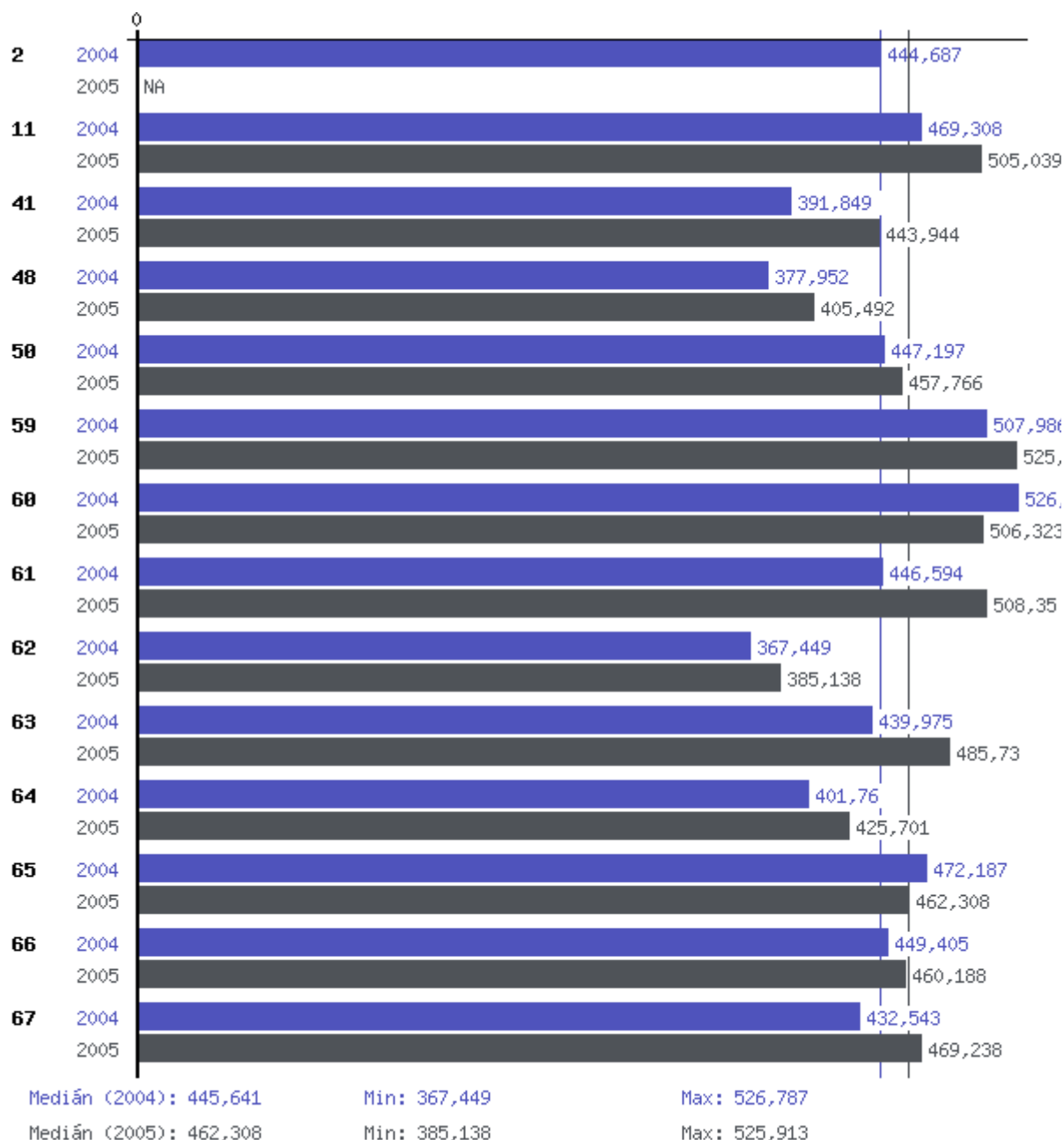
31.3 Mzdy a odvody na jednoho zaměstnance v tis. Kč



Obrázek 22-B: Příklady výstupů projektu - Provozní výdaje na jednoho zaměstnance v tis. Kč

31. Výdaje na výkon státní správy (dle výkazu FIN 2 - 12 M k 31.12.)

31.4 Provozní výdaje na jednoho zaměstnance v tis. Kč



Chyba!

Tabulka 13: *Doplňkové součtové hodnoty*

Ukazatel	Velikostní skupina obcí dle počtu obyvatel správního obvodu				
	nad 80 tis.	50 - 80 tis.	35 - 50 tis.	pod 35 tis.	Celkem
	A	B	C	D	
Počet zaměstnanců včetně uvolněných zastupitelů	1 770,48	1 424,90	1 149,59	1 510,65	5 855,62
Výdaje na činnost místní správy §6171, pol. 50XX v tis. Kč (mzdové náklady)	581 760,00	452 800,20	369 744,00	440 361,80	1 844 666,00
Výdaje na činnost místní správy celkem (bez investičních výdajů; včetně mzdových nákladů) v tis. Kč	875 079,00	685 459,80	549 842,80	621 874,10	2 732 255,70
Investiční výdaje v tis. Kč	102 358,00	33 901,10	84 039,80	22 483,25	242 782,15

Název agendy	Celkem počet zaměstnanců	Celkem počet úkonů	Úkonů na zaměstnance celkem
Evidence obyvatel	82,30	272 780,00	3 314,46
Matrika	109,05	696 528,00	6 387,24
Občanské průkazy	75,85	598 538,00	7 891,07
Cestovní doklady	71,41	383 098,00	5 364,77
Registr řidičů	69,29	914 365,00	13 196,20
Registr vozidel	168,91	546 685,00	3 236,55
Zkušební komisaři	51,24	51 559,00	1 006,23
Dopravní přestupky	94,19	29 604,00	314,30
Silniční správní úřad	68,87	30 559,00	443,72
Dopravní úřad (MHD, TAXI, měření emisí)	24,22	3 288,00	135,76
Speciální stavební úřad (zákon č.13/1997 Sb.)	29,06	1 009,00	34,72
Územní plánování	65,07	914,00	14,05
Památková péče	48,51	13 453,00	277,32
Stavební úřad obecný	320,98	44 276,00	137,94
Přestupky proti §46 – §50 Přestupkového zákona	85,09	17 983,00	211,34
Živnostenský úřad	188,70	225 275,00	1 193,83
Sociální dávky + SPO	782,98	357 626,00	456,75
Životní prostředí celkem	361,64	30 549,00	84,47

10 PROJEKT „BENCHMARKING VYBRANÝCH VEŘEJNÝCH SLUŽEB 2005“

10.1 Cíle a charakteristika projektu

Projekt **Benchmarking vybraných veřejných služeb** byl realizován v souladu s usnesením vlády 824/2004 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, kterým bylo schváleno provedení benchmarkingu v oblasti místních veřejných služeb. Projekt byl iniciován Odborem modernizace veřejné správy Ministerstva vnitra. Metoda benchmarkingu byla navržena jako nástroj, který umožňuje trvalé zlepšování dostupnosti a kvality veřejných služeb a který zároveň zohledňuje specifické charakteristiky jednotlivých regionů a cílových skupin.

Projekt byl realizován dodavatelsky. Přestože celková výše zakázky nevyžadovala vyhlásit výběrové řízení na řešitele projektu, zaslalo MV nabídku 7 různým organizacím a jmenovalo hodnotící komisi, ve které byli zastoupeni zástupci neziskového sektoru, krajů, měst a MPSV. Realizátorem projektu se na základě posouzení 3 nabídek a doporučení hodnotící komise stala organizace Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o.p.s.

Hlavním cílem projektu bylo nalezení optimálního způsobu zabezpečení služeb na území kraje z hlediska kvality, dostupnosti, zjištěných potřeb (uživatelů, potenciálních uživatelů i veřejnosti) a finančních prostředků za použití metody benchmarkingu.

Specifické cíle projektu lze rozdělit do 3 oblastí:

- 1) realizovat kroky benchmarkingu pro vybrané veřejné služby - sociální služby s přihlédnutím k souvisejícím zdravotním službám;
- 2) připravit softwarovou podporu k vytvoření informačního systému;
- 3) na základě aplikace kroků benchmarkingu připravit návrhy/doporučení na optimalizaci sítě vybraných veřejných služeb.

Projekt byl zaměřen na dosažení řady výstupů, mezi nejdůležitější patří:

- ukazatelé dostupnosti a kvality veřejných služeb ve vazbě na sledovanou územní jednotku včetně vazby na identifikované zjišťování potřeb uživatelů;
- kontrolní prvky sítě a služeb;
- prvky racionalizace sítě;
- způsob financování sítě, včetně spolufinancování;
- pravidla pro zařazení poskytovatele do sítě a jeho vyřazení ze sítě;
- návrh způsobů průběžného zjišťování a vyhodnocování potřeb uživatelů služeb;

- návrh způsobů zjišťování a průběžného monitorování spokojenosti uživatelů služeb;
- metodika ověřování definovaných ukazatelů dostupnosti, potřeb uživatelů, kvality a finanční náročnosti;
- seznam odborníků v oblasti vytváření sítí veřejných služeb, který bude použitelný v dalších krajích;
- definované údaje použitelné k vytvoření informačního systému o veřejných službách, který bude vypovídat o jejich dostupnosti a kvalitě;
- způsoby řešení neobvyklých, náhlých a nepředvídatelných situací;
- návrh implementace kontinuálního zlepšování při zajišťování určených služeb;
- návrh efektivnějšího fungování veřejných služeb – metodiky benchmarkingu sítí služeb použitelné v ostatních krajích;
- vytvoření nových formálních a neformálních kanálů pro přenos informací o existujících příkladech dobré praxe;
- indikátory ověřené v podmínkách dalších krajů, které projevíly zájem o aplikaci metody benchmarkingu veřejných služeb.

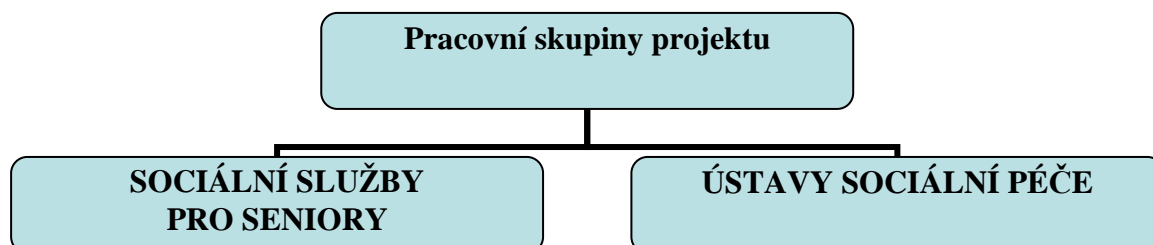
V průběhu realizace byly formulovány důležité otázky, které zpřesňují možnosti měření kvality sítí služeb. Jedná se především o okruhy otázek spojených s **problematikou vymezení a popisu sítě služeb** z hlediska jednotlivých účastníků (krajů, obcí, poskytovatelů a uživatelů). Je zcela legitimní, že pro každou ze zúčastněných stran termín „sít' služeb“ představuje částečně něco jiného. V této souvislosti (s výrazným dopadem na otázky spojené s financováním služeb) se jeví spolupráce mezi úrovní krajů, obcí a měst, poskytovatelů služeb, nevládními neziskovými organizacemi a uživatelů jako nezbytný předpoklad pro získání všech potřebných dat.

Realizace projektu také odhalila nejasnosti v oblasti kompetencí krajů a obcí při zajišťování sociálních služeb a poskytla cenné náměty a doporučení pro zpřesnění legislativy. Na počátku projektu byl stanoven požadavek zapojit do práce také **zástupce uživatelů sociálních služeb**. Tento požadavek byl akceptován a bylo potvrzeno, že zapojení uživatele je velmi přínosné, protože umožňuje získání zcela nečekaných námětů a pohledů na řešení, které poskytovatelé a zadavatelé služeb nemohou, díky své odlišné roli, poskytnout.

10.2 Průběh realizace a aktivity projektu

Důležitými aktéry projektu byly kraj Královehradecký a kraj Vysočina, ve kterých byly vytvořeny 2 expertní pracovní skupiny³¹, které ilustruje obr. 23.

Obrázek 23: Pracovní skupiny projektu „Benchmarking vybraných veřejných služeb 2005“



Pracovní skupina ustavená v Královehradeckém kraji zaměřila svoji činnost do oblasti sociálních služeb pro seniory a podrobně rozpracovala metodiku sběru dat pro sociální služby:

- 1) domovy důchodců a obdobná zařízení;
- 2) terénní pečovatelská služba.

Pracovní skupina v kraji Vysočina se věnovala obdobným úkolům pro sociální služby:

- 1) ústavy sociální péče a obdobná zařízení pro klienty s kombinovaným postižením (zdravotním, smyslovým a / nebo mentálním);
- 2) ústavy sociální péče a obdobná zařízení pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty.

Pracovní skupiny během 3 setkání připravily a odladily výčet dat a metodiku pro jejich sběr. V každém ze zúčastněných krajů se následně uskutečnil regionální metodický seminář, jehož cílem bylo seznámit respondenty se způsobem vyplňování vstupních formulářů. Bezprostředně po regionálních seminářích byl proveden sběr dat a jejich převedení do počítačového programu. Pro používání programu byla zpracována metodická příručka.

Po ukončení činnosti pracovních skupin byl mezi jejich členy proveden **průzkum spokojenosti**. Výsledky průzkumu byly zpracovány a vyhodnoceny; prokazují spokojenost účastníků s průběhem i výsledky projektu.

³¹ Do uvedených pracovních skupin se také aktivně zapojili zástupci dalších krajů: Pardubického, Jihomoravského, Moravskoslezského a Olomouckého. Projektu se dále zúčastnili zástupci poskytovatelů sociálních služeb, celkem 84 organizací, z toho 12 terénních pečovatelských služeb, 45 domovů důchodců, 23 ústavů sociální péče a obdobných zařízení pro klienty s kombinovaným postižením a 4 ústavy sociální péče nebo obdobná zařízení pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty.

Pracovní skupina sociální služby pro seniory se scházela v Královehradeckém kraji a na její činnosti se podíleli zástupci institucí a organizací: 4 zástupci KÚ Královehradeckého kraje, 1 zástupce MěÚ Náchod, 1 zástupce MěÚ Hořice, 1 poskytovatel sociálních služeb z Černožic nad Labem, 1 poskytovatel sociálních služeb z Nového Města nad Metují, 1 poskytovatel sociálních služeb z Týniště nad Orlicí, 1 poskytovatel sociálních služeb z Chlumce nad Cidlinou, 2 poskytovatelé sociálních služeb ze Dvora Králové nad Labem, 2 poskytovatelé sociálních služeb z Libošovic.

První setkání se konalo 29.09.2005 v Hradci Králové za účasti 13 osob. Schůzka byla zaměřena na definování vstupních dat a poměrových ukazatelů u domovů důchodců a terénních pečovatelských služeb. Základem pro jednání byl přehled existujících dat a ukazatelů, které ve svých zařízeních a institucích sledují a se kterými pracují, který si účastníci připravili před schůzkou.

Diskutovány byly specifikace věkové struktury a počty klientů, typů pobytů, počty klientů z jiných obcí a krajů, systém vykazování nákladů, typy diagnóz a stupňů bezmocnosti, počty a rozsah terapeutických aktivit, názvy profesí, forma zjišťování spokojenosti klientů a zaměstnanců; u terénní pečovatelské služby pak navíc počty obsluhovaných obcí, vozidel a dojezdové vzdálenosti za klienty, definice úkonů pečovatelské služby, atd.

Proběhla diskuse k návrhu dat a ukazatelů podstatných pro obce s rozšířenou působností a kraje (financování, charakter území rozložení velikostních typů obcí, demografické charakteristiky, místní a typová dostupnost služeb, počty zařízení a klientů, výdaje na zajištění služeb, apod.)

Bylo dohodnuto, že výstupy z jednání budou zapracovány do vstupních formulářů, které před další schůzkou pilotně vyplní vybrané 2 domovy důchodců a 2 pečovatelské služby.

Druhé setkání se uskutečnilo 14.10.2005 v Hradci Králové za účasti 12 osob. Na základě výstupů z první schůzky byly představeny první verze vstupních formulářů pro sběr dat, které byly předem poslány k vyplnění 2 x 2 zařízením. Ze získaných dat byly připraveny a prezentovány tabulky a grafy dat a navrženy poměrové ukazatele pro službu domovy důchodců a obdobná zařízení. Výstupy byly diskutovány a byly upřesněny definice vstupních údajů, výpočty ukazatelů, názvy a typy grafů pro zpracování do druhé verze vstupních formulářů.

Dále byly stanoveny potřeby kraje v oblasti dat a ukazatelů: počet uživatelů služby, počet zaměstnanců (fyzický / přepočtený), cílová skupina uživatelů, složení cílové skupiny (včetně počtu osob s přiznanou bezmocností + další potřeby), rozsah služeb (celoroční, týdenní, denní), pracovní doba, obsazení

služeb, metody poskytovaných služeb (práce s uživatelem), uvedení služby v komunitním plánu (priorita služby v území), cena služby, cena služby na 1 uživatele, výše příspěvku z veřejných rozpočtů (MPSV, kraj, obec), výše příspěvku dalších donátorů. Chybějící požadavky byly zařazeny do druhé verze formulářů.

Požadované parametry z oblasti kvality, plně v souladu se Standardy kvality sociálních služeb, byly formulovány jako otázky, zda má zařízení zpracovanou směrnici (metodiku) stanovující poslání, cíle, cílovou skupinu a hodnoty poskytovaných služeb, zda má zařízení zpracovanou směrnici (metodiku) pro ochranu práv uživatelů, zda má zařízení směrnici pro postup jednání se zájemcem o službu definující způsob jednání, personální zajištění, odpovědnosti, atd.

Obdobně byly připraveny, prezentovány a diskutovány tabulky a grafy dat a navržených poměrových ukazatelů pro pečovatelskou službu a specifikovány nezbytné úpravy a opravy vstupních formulářů.

Bylo dohodnuto, že sběr dat proběhne ve všech organizacích zřizovaných krajem a dalších zařízeních, jejichž zástupci se aktivně podíleli na vývoji metodiky. Bylo stanoveno datum konání regionálního informačního semináře pro tyto instituce.

Třetí setkání se konalo 16.11.2005 v Hradci Králové, přítomno bylo 13 členů skupiny. Byly prezentovány a diskutovány koncepty výstupů projektu a texty externích a regionálních odborníků. V závěru členové vyplnili dotazník zaměřený na zjištění spokojenosti. Průběh práce skupiny a dosažené výstupy byly hodnoceny ústně jako přínosné, členové projevíli zájem o případné pokračování projektu v dalším období. Zástupce KÚ Královéhradeckého kraje přislíbil prezentovat projekt a jeho výstupy na jednání sociální komise Asociace krajů.

Pracovní skupina sociální služby pro osoby s kombinovaným a mentálním postižením pracovala v kraji Vysočina za účasti zástupců institucí a organizací: 3 zástupci KÚ Vysočina, 2 zástupci KÚ Jihomoravského kraje, 2 zástupci KÚ Moravskoslezského kraje, 1 zástupce KÚ Olomouckého kraje, 1 zástupce KÚ Pardubického kraje, 2 zástupci MagÚ Ostrava, 1 zástupce MagÚ Jihlava, 1 zástupce MěÚ Havlíčkův Brod, 1 poskytovatel sociálních služeb Ostrava, 1 poskytovatel sociálních služeb Havlíčkův Brod, 2 poskytovatel sociálních služeb Křižanov, 1 poskytovatel sociálních služeb Věž, 1 poskytovatel sociálních služeb Pelhřimov, 1 poskytovatel sociálních služeb Černovice, 1 poskytovatel sociálních služeb Těchobuz, 2 poskytovatelé sociálních služeb Jihlava a 1 uživatel sociálních služeb. Zapojení uživatele do práce skupiny bylo všemi členy hodnoceno jako přínosné.

První setkání se konalo 3.10.2005 v Jihlavě za účasti 22 členů skupiny. Schůzka byla zaměřena na definování vstupních dat a poměrových ukazatelů pro ústavy sociální péče (ÚSP) pro klienty s kombinovaným postižením a ÚSP pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty. Bylo využito zkušeností z první schůzky pracovní skupiny „senioři“ a na základě jimi definovaných dat byl odvozen návrh první verze vstupních dat, který byl zpracován do vstupních formulářů (tj. 150, resp. 142 polí vstupních dat z oblasti kapacity zařízení, počtu a struktury klientů a zaměstnanců, nákladů a příjmů, zjišťování spokojenosti klientů a zaměstnanců a dalších ukazatelů kvality). Proběhla diskuse k návrhu dat a ukazatelů důležitých pro obce s rozšířenou působností a kraje. Bylo dohodnuto, že výstupy z jednání budou zpracovány do druhé verze vstupních formulářů, které před další schůzkou pilotně vyplní 2 ÚSP pro klienty s kombinovaným postižením a 2 ÚSP pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty.

Druhé setkání se uskutečnilo 19.10.2005 v Jihlavě a zúčastnilo se jej 17 členů. Na jednání byly prezentovány tabulky a grafy dat a navržených poměrových ukazatelů 2 zařízení ÚSP pro klienty s kombinovaným postižením a 2 ÚSP pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty.

Obdobně jako v pracovní skupině „senioři“ byly diskutovány potřeby kraje v oblasti dat a ukazatelů a požadovaných parametrů kvality. Bylo dohodnuto, že sběr dat proběhne ve všech organizacích zřizovaných krajem Vysočina a dalších zařízeních v kraji, jejichž zástupci se aktivně podíleli na vývoji metodiky. Se zástupci ostatních zapojených krajů byl dohodnut termín regionálních informačních seminářů pro organizace z jejich krajů, které se zapojí do sběru dat.

Třetí setkání se konalo 3.11.2005 v Jihlavě za účasti 17 členů skupiny. Na programu jednání byly prezentovány expertní zprávy, jejichž obsah a závěry byly diskutovány. Dále byly představeny hlavní teze očekávaných výstupů projektu, které byly konfrontovány se zadáním a diskutovány a komentovány členy skupiny. V závěrečném hodnocení činnosti členové podpořili případné pokračování projektu a doporučili prezentovat výstupy sociální komisi Asociace krajů.

Další aktivitou projektu bylo pořádání regionálních seminářů. Ty byly připraveny ve spolupráci s krajskými úřady, které se projektu účastnily. Na semináře byli pozváni zástupci zařízení sociálních služeb a obcí s rozšířenou působností a dalších organizací. Cílem seminářů bylo seznámit poskytovatele a zadavatele vybraných sociálních služeb s projektem.

Jednotlivé regionální semináře se uskutečnily:

- regionální seminář pro Jihomoravský kraj se konal 21.10.2005 na krajském úřadě v Brně za účasti 10 osob, vesměs vedoucích pracovníků poskytovatelů sociálních služeb - příspěvkových i neziskových organizací, obcí s rozšířenou působností a krajského úřadu;
- regionální seminář pro Královehradecký kraj (26.10.2005) za účasti 34 osob;
- regionální seminář pro Olomoucký kraj (27.10.2005) za účasti 11 osob;
- regionální seminář pro Moravskoslezský kraj (31.10.2005) za účasti 27 osob;
- regionální seminář pro kraj Vysočina se konal 3.11.2005 za účasti celkem 27 pracovníků z 20 zařízení sociálních služeb z Kraje Vysočina.

Po skončení každého regionálního semináře byly účastníkům elektronicky distribuovány šestnáctistránkové elektronické vstupní formuláře. Vyplněné tabulky za jednotlivá zařízení byly převedeny do celkových tabulek a exportovány do **přípraveného software**³². Tabulka 14 ukazuje širší projektu.

Tab. 14: Poskytovatelé sociálních služeb, kteří se podíleli na sběru vstupních dat

Domovy důchodců a obdobná zařízení: celkem 45 zařízení

Domov důchodců: Albrechtice nad Orlicí, Humburky, Náchod, Borohrádek, Černožice, Lampertice, Police nad Metují, Dvůr Králové nad Labem, Hradec Králové, Malá Čermná, Pilníkov, Tmavý důl, Vrchlabí, Teplice nad Metují, Červenka, Tovačov, Karviná, Hlučín, Humpolec, Proseč – Obořiště, Ždírec, Havlíčkův Brod, Kubešova Třebíč, Náměšť nad Oslavou, Třebíč-Koutkova, Třebíč Manželů Curieových, Velké Meziříčí, Velký Újezd, Proseč u Pošné, Mitrov, Šternberk, Vyškov, Hořice, Petruškova Ostrava-Zábřeh, Hranice okres Přerov, Břeclav, Domov důchodců a Ústav sociální péče Česká Skalice, Domov penzion pro důchodce a pečovatelská služba Olomouc, Domov odpočinku ve stáří Justynka Hronov, Diakonie ČCE - středisko ve Dvoře Králové nad Labem, Charitní dům sv. Václava - domov pokojného stáří, Dům pro seniory Jičín, Dům pokojného stáří u Panny Marie Frýdecké, Geriatrické centrum Týniště nad Orlicí.

³² Softwarová aplikace s uloženými vstupními daty a zpracovanými výstupy je k dispozici na www.benchmarking.vcvscr.cz.

Terénní pečovatelská služba: celkem 12 zařízení

Geriatrické centrum Týniště nad Orlicí, Centrum sociálních služeb Poruba, Pečovatelská služba Slezská Ostrava, Pečovatelská služba Ostrava – Jih, Oblastní charita Pelhřimov, Sociální služby Šternberk, Penzion pro důchodce a pečovatelská služba Olomouc, Oblastní charita Blansko-pečovatelská služba, Pečovatelská služba Broumov, Slezská diakonie - Pečovatelská služba Elim Ostrava, Sociální služby města Jičina - pečovatelská služba, Sociální služby města Havlíčkova Brodu - pečovatelská služba.

ÚSP a obdobná zařízení pro klienty s kombinovaným postižením: celkem 23 zařízení

Ústav sociální péče: Lidmaň, Ledec nad Sázavou, Jinošov, Křižanov, Zboží, Velké Opatovice, Chotělice, Čtyřlístek Markoušovice, Hajnice, Kvasiny, Černovice, Těchobuz.

Harmonie - centrum rezidenčních služeb pro mentálně postižené dospělé Hošťálkovo, Ústav sociální péče pro mládež Hodonín, Ústav sociální péče pro mentálně postiženou mládež a dospělé občany Skřivany, Ústav sociální péče pro mládež Domečky, Domov důchodců a Ústav sociální péče Česká Skalice, Ústav sociální péče pro dospělé Opočno, Ústav sociální péče pro tělesně postižené v Hořicích v Podkrkonoší, Diakonie ČCE - Středisko BETANIE – evangelický domov v Náchodě, Slezská diakonie - středisko Bethezda (křesťanský domov pro mládež), Vincentinum - ústav sociální péče Šternberk, Ústav sociální péče pro mentálně postižené Ostrava – Muglinov.

ÚSP nebo obdobná zařízení pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty: celkem 4 zařízení

Ústav sociální péče: Hrušovany nad Jevišovkou, Nové Syrovice, Věž. Ústav sociální péče a domov důchodců Vyškov.

10.3 Metodika sběru dat

Expertní skupiny vypracovaly **celkem čtyři různé formuláře**, takže pro každý typ sociální služby existuje samostatný exemplář (viz tabulka 15). Individuální přístup ke službám byl veden snahou zachytit co nejpřesněji odlišné procesy poskytování služeb. Nejprve byla provedena analýza jednotlivých postupů v organizacích a následně byly formulovány otázky, o kterých se očekávalo, že při použití v benchmarkingu poskytnou důležité odpovědi, které bude možné dále porovnávat. Některé otázky se ukázaly

jako společné pro různé typy poskytovatelů a byla zjištěna i podobnost procesů v organizacích. Například procento klientů majících různý stupeň bezmocnosti a jeho vztah ke struktuře zaměstnanců a počtu zdravotnického personálu nebo k některým nákladovým ukazatelům.

Všechny čtyři formuláře byly sestaveny tak, aby bylo možné sbírat data o **provozu organizace** a o **kvalitě poskytovaných služeb**.

V **provozní oblasti** je možné sbírat data o lůžkové kapacitě, počtech klientů, počtech zaměstnanců, provozních nákladech, investicích a výnosech. Jednotlivé okruhy obsahují řadu podrobných otázek.

Druhá část je zaměřena na **kvalitu poskytovaných služeb** a shromažďuje data o realizovaných supervizích, individuálních plánech klientů, stížnostech, míře naplňování Standardů kvality sociálních služeb, aktivizačních akcích pro klienty, apod.

Tab. 15: Typy formulářů používaných v projektu

Formulář 1: Domovy důchodců a obdobná zařízení, celoroční, týdenní a denní pobyty (data za rok 2004)

Formulář obsahuje celkem 140 položek (dat), ze kterých bylo zpracováno 56 ukazatelů, respektive 76 ukazatelů na webové prezentaci.

Formulář 2: Terénní pečovatelská služba (data za rok 2004)

Formulář obsahuje celkem 131 položek, ze kterých bylo zpracováno 59 ukazatelů, resp. 77 ukazatelů na webové prezentaci.

Formulář 3: ÚSP a obdobná zařízení pro klienty s kombinovaným postižením (data za rok 2004)

Formulář umožňuje sbírat 170 dat, ze kterých bylo zpracováno 55 ukazatelů, na webové prezentaci celkem 76.

Formulář 4: ÚSP a obdobná zařízení pro chronické alkoholiky, toxikomany, psychotiky a psychopaty (data za rok 2004)

Tento materiál obsahuje 165 položek, ze kterých je zpracováno 54 ukazatelů, na webové prezentaci 75.

Ukazatele³³ byly vytvořeny pro každý typ sociální služby zvlášť a umožňují porovnání organizace se všemi organizacemi v příslušné skupině podle typu služby, nebo s vybraným vzorkem organizací (např. pouze s organizacemi, které mají podobné charakteristiky). Porovnávat se lze ve všech ukazatelích, nebo pouze ve vybraných.

³³ Porovnávání ukazatelů je možné na webových stránkách www.benchmarking.vcvscr.cz. Tyto stránky, obsahující údaje o jednotlivých organizacích, jsou - v souladu s etickým kodexem benchmarkingu - přístupné pouze účastníkům projektu po zadání přístupového hesla.

Část ukazatelů vyjadřuje **podíly vybraných položek na celku**, např. procentní struktura klientů v celoročním pobytu podle stupně bezmocnosti nebo procentní podíly jednotlivých typů lůžek včetně počtu míst v přechodném pobytu. Jiné ukazatele mohou vyjádřit **absolutní hodnotu**, např. počet klientů na jednoho zaměstnance, nebo provozní náklady na jednoho klienta. Tyto ukazatele také mohou vyjádřit **průměrnou hodnotu z porovnávaných organizací**. Průměrná hodnota, včetně hodnoty maxima a minima je stanovována podle počtu porovnávaných organizací. Poslední typ ukazatelů dává **kladnou nebo zápornou odpověď** na stanovenou otázku, např. zda v zařízení probíhá pravidelné měření a vyhodnocování spokojenosti uživatelů s poskytovanými službami.

10.4 Zhodnocení projektu

Nejdůležitější výstup projektu je **úspěšná aplikace benchmarkingu do další oblasti veřejných služeb** - sociálních služeb a jeho kladné hodnocení účastníky.

Realizace projektu poskytla cennou zkušenost se **sběrem dat a jejich vyhodnocováním**, položila základy metodiky, kterou lze v budoucnosti dále rozvíjet v podmínkách dalších krajů i oblastech veřejných služeb. Shromážděná data umožňují jednotlivým organizacím porovnání s dalšími organizacemi a hledání nejlepších řešení pro zlepšení svého výkonu a zvýšení kvality svých služeb. Data po potřebném doplnění za územní jednotku umožňují získat souhrnné ukazatele za kraje (nebo správní obvody obcí s rozšířenou působností), a lze je s odpovídajícími územními jednotkami porovnávat. Podle názoru účastníků projektu jsou data získaná projektem benchmarkingu využitelná také pro potřeby komunitního plánování sociálních služeb a pro připravovaný informační systém.

Důležité jsou náměty účastníků, získané při závěrečném hodnocení projektu, podle nichž by bylo vhodné **rozšířit metodu benchmarkingu na další typy sociálních služeb**. Důraz je dále kladen na dokončení sběru dat v jednotlivých územích, aby bylo možné zpracovat souhrnné ukazatele pro potřeby krajů.

Obdobně zaznívá požadavek na dopracování metodiky sběru pro potřeby jednotlivých organizací. Je zřejmé, že **potenciály pro pokračování benchmarkingu** vycházejí z dobré zkušenosti jednotlivých účastníků s realizací tohoto projektu. Podle závěrečného hodnocení lze tedy předpokládat další reálné využití benchmarkingu jak pro potřeby krajů a obcí zejména v oblasti komunitního plánování sociálních služeb, tak pro potřeby jednotlivých poskytovatelů pro zvyšování kvality služeb.

10.5. Návrh indikátorů pro Informační systém o dostupnosti a kvalitě veřejných služeb

Zkušenosti získané při realizaci projektu také umožnily zpracovat návrh indikátorů pro potřeby Informačního systému o veřejných službách, jehož návrh byl schválen vládou usnesením č. 508 ze dne 10. května 2006 ke Zprávě o postupu naplňování Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb.

Posláním informačního systému je poskytovat aktuální informace laické veřejnosti (zejména pro rozhodování o výběru služby), zastupitelům (strategické rozhodování v oblasti zajišťování veřejných služeb) a odborné veřejnosti (zvyšování kvality služeb v souladu s potřebami uživatelů) o kvalitě a dostupnosti veřejných služeb v obci (správním území obce s rozšířenou působností, kraji).

Posláním indikátorů je poskytovat údaje pro základní porovnání výkonu a nákladů mezi jednotlivými poskytovateli služeb i z hlediska celé sítě služeb v určené obci či regionu, přičemž klíčová je míra existujících potřeb uživatelů. Indikátory jsou zpracovány na příkladu sociálních služeb pro seniory. Jedná se o informace vypovídající o základních charakteristikách cílové skupiny v daném místě a o způsobu poskytování služby (kolik tato služba stojí při daných parametrech kvality zjištěných prostřednictvím inspekce sociálních služeb a dostupnosti stanovené komunitním plánováním): porovnání teoretické potřeby a skutečnosti, informovanost o službách, způsobu zabezpečení pomoci, kapacita služeb, efektivnost služeb, kvalita a spokojenost uživatelů.

Dále uvedené indikátory je třeba považovat za návrh, který před použitím v praxi bude potřeba dopracovat ve spolupráci s kraji, obcemi, MPSV a MV. Indikátory jsou zpracovány pouze pro jednu cílovou skupinu seniory. Pro další cílové skupiny (děti, mládež a rodiny ohrožené rizikovým vývojem, lidé po návratu z výkonu trestu, uživatelé drog, lidé s postižením, skupiny ohrožené sociálním vyloučením, atd.) bude nutné indikátory specifikovat.

Indikátor porovnání teoretické potřeby a skutečnosti. Na základě výsledků výzkumu, který prokázal závislost mezi věkem člověka a např. potřebou celodenní pomoci můžeme, pokud známe věkovou strukturu obyvatel, predikovat předpokládanou potřebu kapacity služeb poskytujících celodenní pomoc. Ta by představovala objektivizovanou potřebu. Střední hodnotu by představovala průměrná kapacita služeb poskytujících celodenní pomoc vzhledem k počtu takových osob za všechny správní obvody obcí s rozšířenou působností. Indikátor je rozdíl mezi teoretickým počtem osob závislých na pomoci a skutečným počtem osob s přiznanou

závislostí na pomoci. Pokud odchylka nepřesahuje 15 %, může se jednat o nahodilost. Vyšší odchylka by měla být důvodem pro analýzu jejích příčin.

Způsob zabezpečení pomoci. Indikátor respektuje jednu z nejdůležitějších charakteristik sociálních služeb, podpora setrvání klienta v jeho přirozeném prostředí. Indikátor porovnává údaje o počtu osob s přiznanou závislostí na pomoci v členění lehká, střední, těžká a velikosti cílových skupin u jednotlivých typů služeb v členění ambulantní, terénní, rezidenční služby. Indikátory porovnávají počet osob konzumujících ambulantní služby s počtem osob s přiznanou lehkou závislostí na pomoci, obdobně v případě cílové skupiny terénních služeb a počtu osob se střední závislostí na pomoci a cílové skupiny rezidenčních služeb a počtu osob s těžkou závislostí na pomoci. Odchylka by neměla činit více než 15%. Získané údaje porovnají kapacity služeb s cílovými skupinami, respektive zda cílovým skupinám jsou poskytovány odpovídající služby (např. zda kapacita rezidenčních služeb není využívána lidmi s lehkou a střední závislostí, což v důsledku eliminuje kapacitu pro lidi s těžkou závislostí na pomoci).

Dostatečnost kapacity. Kapacita služeb pro seniory v členění ambulantní, terénní, rezidenční služby, by měla odpovídat velikosti cílových skupin podle míry závislosti na pomoci druhé osoby v členění lehká, střední, těžká závislost. Jedná se o poměrový ukazatel, který by porovnával kapacitu služeb za správní obvod obce s rozšířenou působností s objektivizovanou potřebou nebo / a střední hodnotou.

Informovanost. Pro možnost využití služby bývá zejména pro seniory důležitá informovanost. Způsob informování bude jistě variabilní, ukazatel by měl vypovídat o procentu informovaných z uvedené cílové skupiny, následně by se měl porovnávat s doporučenou (indikovanou) úrovní, přičemž doporučená míra informovanosti ve skupině do 69 let je 50%, nad 70 let 95%.

Efektivnost. By měla být ukazatelem měřícím výstupy a vstupy nebo při stejné definované jednotce výstupu náklady na její dosažení. Opět dosažená hodnota by měla být porovnána se střední hodnotou, v případě výrazné odchylky by měla následovat analýza příčin této odchylky. Například v případě terénních služeb budou potřeba údaje: počet sociálních pracovníků, průměrný počet klientů, délka trasy za klienty, neinvestiční náklady celkem, neinvestiční náklady celkem bez nákladů na dopravu ke klientovi. Indikátory: skutečný počet sociálních pracovníků na klienta, průměrná délka trasy ke klientovi, průměrný náklad na jednoho klienta na jednu návštěvu, průměrný náklad na jednoho klienta bez nákladů na dopravu. Tyto indikátory mohou poskytnout rámcovou informaci o

efektivitě zařízení. Porovnáním mezi poskytovateli bude možné stanovit doporučené hodnoty a odůvodnitelné odchylky.

Kvalita. U každé služby by měly být definovány parametry kvality výstupu poskytnuté služby. Dosažení kvality lze částečně měřit stížnostmi, příp. inspekčními nálezy. I zde lze porovnávat se střední hodnotou v jiných správních obvodech.

Spokojenost. Spokojenost uživatelů je sice subjektivní, ale velmi významný ukazatel, kdy měření může probíhat různým způsobem. Měl by mít 2 charakteristiky – procento spokojených či nespokojených uživatelů služby z reprezentativního vzorku – a zlepšení či zhoršení poměru proti minulému období. Samozřejmě i zde lze porovnávat se střední hodnotou, i když v tomto případě může být interpretace obtížná.

11 BENCHLEARNING

11.1 Charakteristika benchlearningu

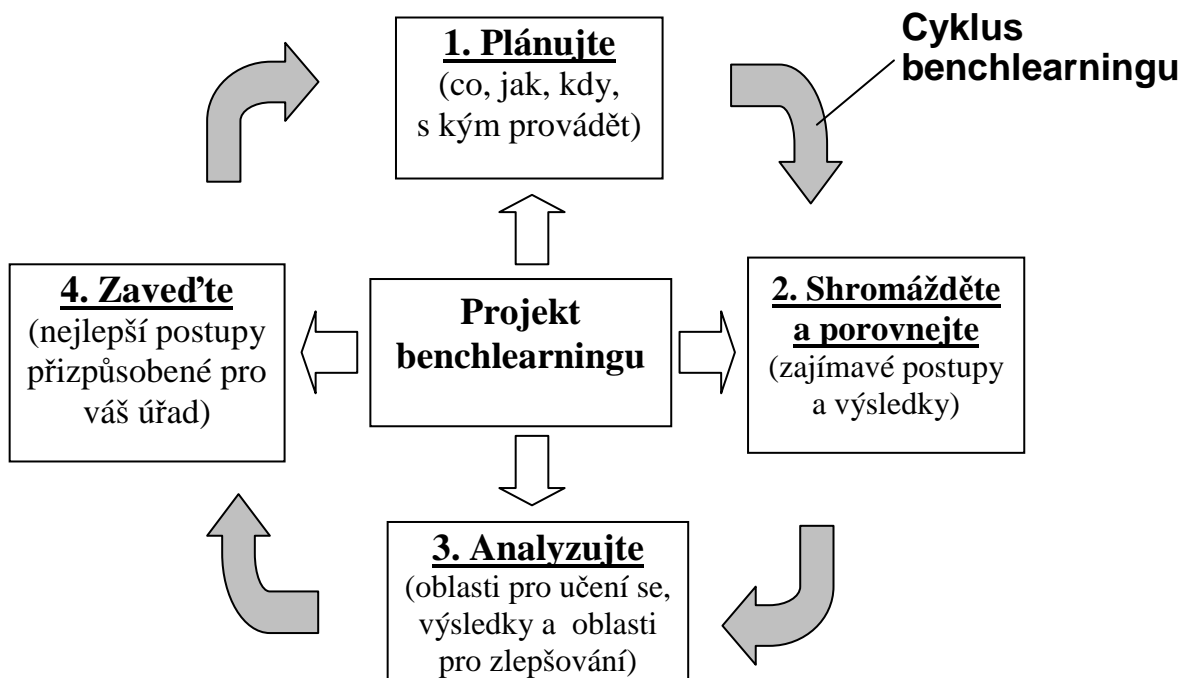
Benchlearning je metodou velmi podobnou benchmarkingu. Na rozdíl od klasického benchmarkingu není nezbytné hledat vždy srovnatelné a jasné ukazatele pro srovnání. Jak z názvu vyplývá, jde spíše o proces učení se od druhých než porovnávání. Mít vizi „učit se od druhých a pracovat zítra lépe než včera“ vyžaduje pokoru, vytrvalost a odvalu. Když Noe stavěl archu, nepršelo...

Cílem benchlearningového projektu je naučit se od ostatních partnerů projektu vše, co umí lépe než my, hledat inspiraci pro svoji práci nebo také vyhnout se chybám, které jiní učinili.

V této kapitole bude popsán mezinárodní benchlearning a benchlearning mezi krajskými úřady.

Schematicky je možné benchlearning **zobrazit čtyřkrokovým cyklem**, který je ilustrován na obr. 24.

Obrázek 24: Zobrazení cyklu a projekt benchlearningu



V praxi tento postup všichni běžně používáme: máme problém a hledáme jiný úřad, který se s obdobným problémem v minulosti již vypořádal (ať pozitivně, tak negativně). To je **první krok** projektu benchlearningu

(**plánování**), kdy hledáme vhodné partnery a dojednáváme s nimi co, kdy, kde, proč a jak budeme provádět. Neboli jaké oblasti budeme řešit. Obvykle je vhodné, pokud se vybere více oblastí problémů – snadněji tak získáme partnery pro benchlearning. Je totiž obvyklé **brát v úvahu rovnováhu mezi dáváním a braním**. Každý úřad je v něčem výborný, jinde průměrný a v něčem má vážné problémy. Projekt bude úspěšný, pokud se partneři mají od sebe navzájem co učit, čím se inspirovat, jak si pomoci. Cenná může být také vzájemná zpětná vazba. Vhodné také je, pokud jsou jednotliví účastníci projektu vyzváni, ať kromě definování oblastí, kde mají problémy, současně navrhnou také oblasti, kde mají ostatním co nabídnout.

V první fázi se musíme dohodnout na oblastech problémů, na popisech jednotlivých oblastí problémů a je třeba stanovit pravidla pro sběr námětů pro řešení oblastí problémů (dohoda o metodice sběru).

Ve **druhém kroku** je důležité **shromáždit** od jednotlivých partnerů náměty na řešení problémů, zajímavé postupy a (případá-li to v úvahu) také výsledky, které v dohodnutých oblastech partneři dosahují. To, co se podaří shromáždit je třeba **porovnat**, zjistit odlišnosti a podmínky úspěchu. Někdy úplně postačí, pokud jednotliví partneři jen **prezentují svůj postup**. Už to samo o sobě může být velmi inspirativní pro ostatní. Není také nezbytné, aby všichni partneři prezentovali a nabízeli svá řešení ve všech dohodnutých oblastech (spíše to není obvyklé). Je přece zcela normální, že v některé oblasti úřad vyniká, v jiné je zcela průměrný a nebo nemá v této oblasti vůbec co nabídnout. Zajímavé a poučné pro ostatní jsou také informace o neúspěších.

Z metodologického hlediska jde tedy v tomto kroku o metodu srovnávání a analogie.

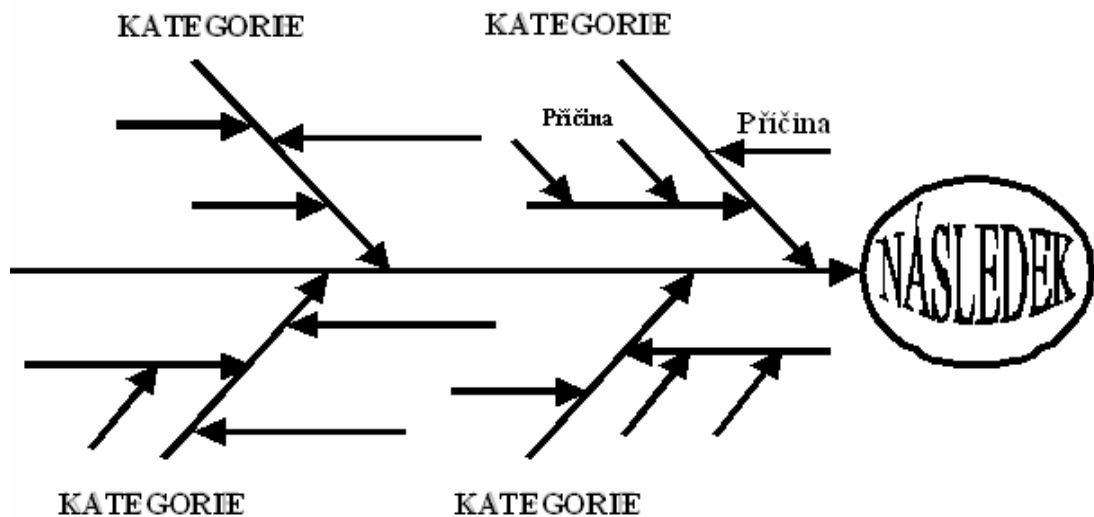
Nyní následuje **analýza**. Ve **třetím kroku** benchlearningu provedeme **vymezení příčin vzniku problémů** v jednotlivých oblastech (metoda kauzální analýzy). Protože v předchozím kroku již proběhlo porovnání úspěšných a dle možností i neúspěšných řešení či postupů, je nalezení příčin problémů mnohem snadnější. Nalezení příčin problémů **porozumění potřebným souvislostem** je klíčové pro dosažení úspěchu. K efektivnímu nalezení příčin vzniku problémů je možné použít diagram příčin a následků³⁴ (viz obrázek 25).

Známe-li příčiny problémů je v této fázi třeba **najít dobré praxe nebo úspěšná řešení** a zjistit důvody, proč jsou některé postupy či způsoby řešení úspěšnější než jiná. Co dělají úspěšné úřady jinak? Je to způsobeno lepšími postupy práce či organizační strukturou, kompetentnějšími či

³⁴ Je také nazýván Işikavův diagram

výkonnějšími úředníky, využíváním znalostí či inovativností, výkonnějším plánováním či kontrolními mechanizmy, promyšlenější strategií, lepšími podmínkami pro práci atd.

Obrázek 25: Diagram příčin a následků



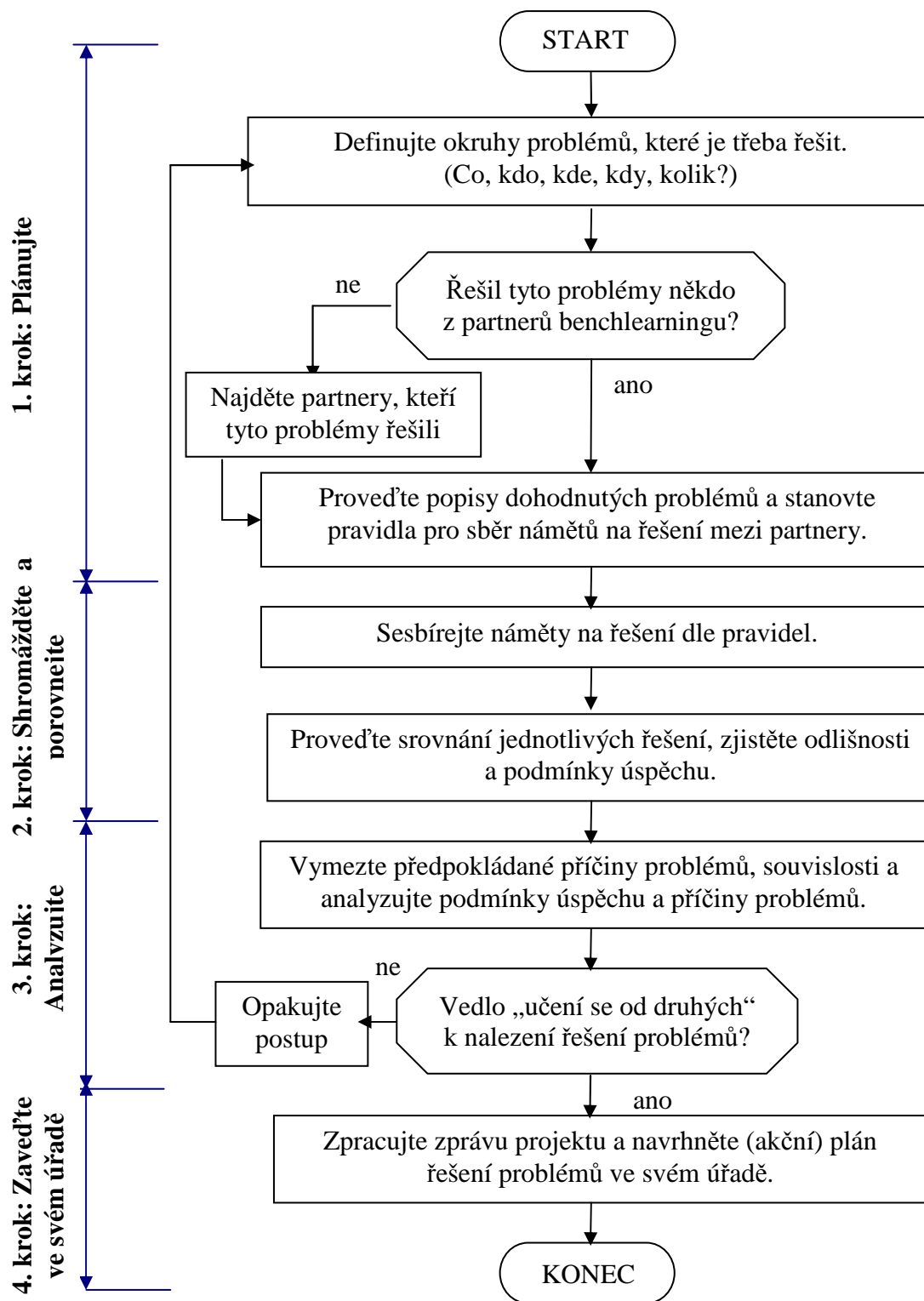
Co však dělat, pokud přes všechnu vynaloženou snahu nebyly nalezeny příčiny problémů nebo úspěšná řešení? Když jsme nezískali v některé z oblastí dostatek inspirace k vyřešení našich problémů? Nezbyvá než postup opakovat s dalšími partnery nebo řešit problém vlastními silami.

Čtvrtým krokem je zavedení dobrých nápadů, námětů, postupů a řešení do praxe svého úřadu. K tomu může posloužit například akční plán. Ve většině případů je však dobrá praxe či inspirace odjinud zaváděna neformálně – tedy běžnými postupy (příkaz, zadání úkolu na poradě atd.).

Jde-li o benchlearningový projekt, měla by se na závěr zpracovat závěrečná zpráva. Ta může být i velmi jednoduchá, například ve formě zápisů ze schůzek. Je vhodné pokud obsahuje seznam nalezených námětů na dobrou praxi, na kterých se účastníci projektu shodli.

To, co bylo výše popsáno, je možné z metodického hlediska zobrazit pomocí vývojového diagramu. Ten je na obrázku 26.

Obr. 26: Metodický postup při použití benchlearningu



11.2 Příklad mezinárodního benchlearningu: "CAF Regional Benchlearning Project"

V listopadu 2004 bylo na 43. schůzce státních tajemníků zodpovědných za veřejnou správu v Evropské unii přijato rozhodnutí vyzkoušet použití metody CAF jako benchlearningového nástroje. Ihned poté se rozeběhla příprava tzv. "CAF Regional Benchlearning Project", do kterého se zapojily 4 sousedící země - Rakousko, Slovensko, Maďarsko a Česká republika.

Cíle projektu byly:

- ověření metody CAF jako srovnávací základny pro benchlearning;
- výměna zkušeností z modernizačních procesů ve veřejné správě;
- porovnání různých způsobů užití metody CAF;
- zlepšení výsledků zúčastněných organizací;
- rozvoj mezinárodního partnerství;
- ověření vhodnosti angličtiny jako komunikačního jazyka v projektech.

Přestože účast v projektu nebyla podporována ani zdroji Evropské unie ani zdroji jednotlivých zúčastněných zemí, podařilo se shromáždit dostatečný počet zájemců a vytvořit **4 pracovní skupiny** z obdobných typů úřadů:

1. skupina hlavních měst, složená z XV. městského obvodu Vídně a z I. a XIII. městského obvodu Budapešti;
2. skupina regionů, složená z rakouského regionu Eisenstadt Umgebung a maďarských regionů Baranya a Budapešť;
3. skupina měst, složená z českého Vsetína, slovenského Martina a maďarské Šoproně;
4. skupina ústředních státních úřadů, skládající se ze slovenského Ministerstva hospodářství, Ministerstva výstavby a regionálního rozvoje a z Úřadu pro státní službu a z rakouského Ministerstva infrastruktury.

Každá skupina si na úvodní schůzce v březnu 2005 ve Vídni zvolila kritéria a sukritéria metody CAF, ve kterých se budou vzájemně porovnávat a hledat příklady dobré praxe. Vlastní výměna zkušeností se poté odehrávala v průběhu roku 2005 na tzv. "site visits" - pracovních schůzkách, které pořádali jednotliví účastníci pro další členy své skupiny.

Prozatímní výsledky projektu byly prezentovány např. na 2. Evropské konferenci CAF v červnu 2005 v Lucemburku a na národních konferencích kvality ve veřejné správě v Bratislavě a Plzni v prosinci 2005.

Bližší představu o výsledcích projektu si ukážeme na příkladech výstupů z výše uvedené pracovní skupiny měst.

Základním rámcem pro projekt byl model CAF. Města se porovnávala navzájem v přístupu a výsledcích v jednotlivých kritériích modelu CAF.

Během projektu byly na jednotlivých jednáních odsouhlaseny dobré praxe uvedené v tabulce 16. U všech měst byl následně zaznamenán přístup k dohodnutým námětům na **dobrou praxi pomocí těchto značek:**

- Uplatňováno před začátkem projektu benchlearning.
- ✓ Bude nebo již je uplatňováno na základě benchlearningu.
- ✗ Není a nebude uplatňováno.

Tabulka 16: Vyhodnocení dohodnutých námětů na dobrou praxi

Poř. č.	Název či stručný popis dobré praxe ☺ (Za dobrou praxi úřadu lze považovat:)	Název města / způsob naplnění dobré praxe		
		Martin	Šoproň	Vsetín
Místo a datum jednání: Vsetín 19.04.2005				
Hodnoceno: kritérium CAF 4.3				
1.	Vybudování a uplatňování kvalitního systému řízení dle ISO 9001	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Využívání systému provázaných procesů a směrnic	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Zajištění zastupitelnosti pracovníků a popsání postup předání agend.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Smysluplné využívání IT technologie (Intranet, GIS, e-podatelná), ochrana a zálohování dat	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Získání podpory vedení (zastupitelstva) pro kvalitní a efektivní řízení	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Ke sdílení znalostí s partnery pomáhá místní Agenda 21 či projekt Zdravé město, spolupráce s veřejností	<input checked="" type="checkbox"/>	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
Hodnoceno: kritérium CAF 4.4				
7.	Propojení rozpočtu se strategií města	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
8.	Finanční kontroly: pravidelné monitorování rozpočtu	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
9.	Řídit rizika – například pomocí rizikové mapy	✓	✓	<input checked="" type="checkbox"/>
10.	Stanovit klíčové ukazatele pro řízení financí (zadluženost, likvidita, provozní náklady k dotacím)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Hodnoceno: kritérium CAF 4.6				
11.	Vybudovat systém kvality dle ISO 9001 případně dle ISO 14001.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
12.	Stanovit ukazatele pro monitoring majetku a budov	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
13.	Snadný přístup pro občany: Bezbariérový přístup do budov úřadu, informační centrum pro občany nebo klientské centrum	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
14.	Využívání zdrojů státu a EU (úspory energií, podnikatelský inkubátor, čištění odpadních vod,...)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Hodnoceno: kritérium CAF 8.1				
15.	Využívat Akční plány k dosahování výsledků v sociální oblasti (MA21, komunitní plánování atd.)	✓	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
16.	Rozvíjet partnerství k poskytování sociálních služeb	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Hodnoceno: kritérium CAF 8.2

17.	Vybudovat systém šetrnosti k přírodě dle ISO 14001 nebo EMAS	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
18.	Využívat Evropskou sadu indikátorů udržitelného rozvoje, případně indikátor Ekologická stopa	x	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
19.	Třídit na úřadě a ve městě odpad	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
20.	Provazovat cíle této oblasti s rozpočtem, akčními plány a strategiemi města	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Sopron 24.05.2005				

Hodnoceno: kritérium CAF 6.1

21.	Používání Evropské sady indikátorů	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
22.	Měření spokojenosti občanů přicházejících na úřad	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Hodnoceno: kritérium CAF 7.1

23.	Měření spokojenosti zaměstnanců	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
24.	Porovnání spokojenosti zaměstnanců a občanů na "cílovém segmentu"	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Hodnoceno: kritérium CAF 7.2

25.	Motivační programy (úspěch týdne, měsíce, racionalizační opatření)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
26.	Měření účinnosti školení	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
27.	Plán vzdělávání pro zaměstnance	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Martin 14.06.2005				

Hodnoceno: kritérium CAF 9.1

28.	Přidělení klíčových parametrů a úkolů každému odboru úřadu	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
29.	Aplikace Balanced Score Card	x	x	<input checked="" type="checkbox"/>
30.	Benchmarking v užívání informačních technologií (Sopron, Vsetín, Martin)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
31.	Benchmarking struktury zaměstnanců (počet, vzdělání, věk)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

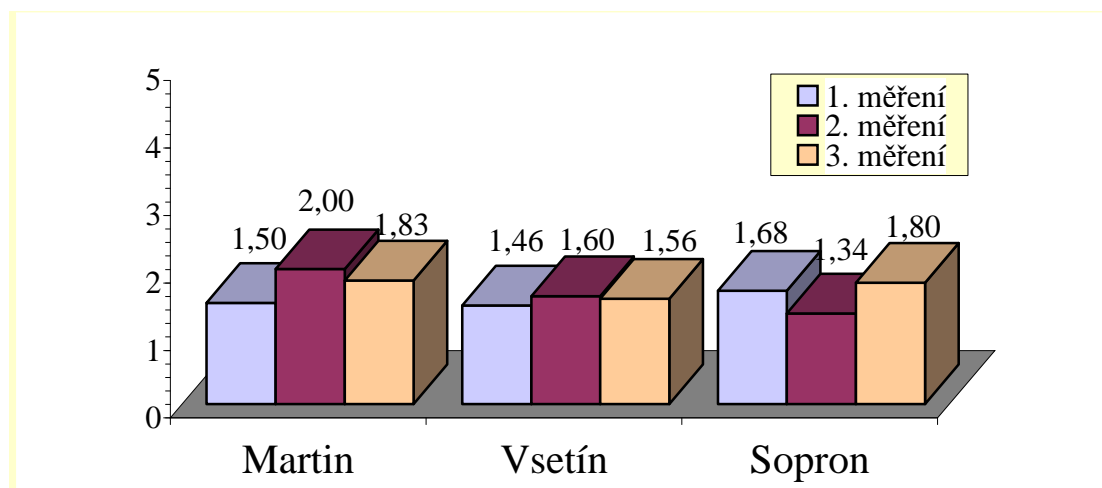
Hodnoceno: kritérium CAF 9.2

32.	Stanovení míry zadluženosti (v %)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
33.	Sledování naplňování rozpočtu (výdaje < 100 %, příjmy > 100%)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
34.	Zhodnocení externím finančním auditem - kritériem je výrok "bez výhrad"	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
35.	Porovnání: získané dotace / počet obyvatel města	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
36.	Sledování a porovnání operativních nákladů a nákladů na investice k celkovým nákladům	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Konkrétní příklady výsledků porovnávání. V některých případech se města dohodla, že dobrou praxi ověří sběrem dat a jejich následným porovnáním. To proběhlo například při **zjišťování spokojenosti zákazníků úřadu**. Měření byla na úřadech prováděna podle stejné metodiky a přibližně ve stejnou dobu pomocí dotazníků. Hodnocení bylo

srozumitelné pro občany (známkování jako ve škole: 1 - úplně spokojen až 5 - úplně nespokojen). Obrázek 27 zobrazuje výsledky spokojenosti.

Obrázek 27: Porovnání výsledků spokojenosti zákazníků Martin - Vsetín - Sopron



Jako další příklad je porovnávání v dohodnutých finančních ukazatelích, které popisuje tabulka 17.

Tabulka 17: Přehled dohodnutých finančních ukazatelů

Dohodnuté finanční ukazatele		Martin		Sopron		Vsetín	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004
Míra zadluženosti města	%	9,8	7,4	5,1	8,4	0,0	0,3
Skutečné příjmy města v porovnání s plánovanými příjmy (> 100 %)	%	105,5	102,6	92,9	96,6	101,1	109,9
Skutečné výdaje města v porovnání s plánovanými (< 100 %)	%	100,7	96,5	87,4	92,5	86,4	85,4
Externí audit hospodaření	-	bez výhrad		bez výhrad		bez výhrad	
Nenárokové dotace / počet obyvatel	€	280,2	221,2	35,6	77,7	36,4	61,6
Provozní výdaje / všechny výdaje	%	92,1	88,3	81,0	71,8	78,1	78,8
Investiční a kapitálové výdaje / všechny výdaje	%	7,9	11,7	18,9	28,6	21,9	21,2

11.3 Benchlearningový projekt - výměna zkušeností krajských úřadů z aplikace modelu CAF

V roce 2005 bylo do procesu zlepšování kvality prostřednictvím modelu CAF zapojeno 11 krajských úřadů z celkového počtu 14 krajů. Dva krajské úřady se zapojily do pilotního projektu již v roce 2003 a zbývající v letech 2004 a 2005. Většina úřadů se následně účastnila Národní ceny za

zlepšování kvality ve veřejné správě. Zejména úřady, které zavedly CAF v dřívějších letech, hledaly další motivující prvky podporující rozvoj metod kvality.

Tato situace vedla zástupce Krajského úřadu Olomouckého kraje k diskusím, co bude následovat. Právě tyto skutečnosti daly impuls k iniciaci „**Mezikrajského benchlearningového projektu**“, jehož hlavním cílem je zefektivnit procesy uvnitř úřadu a poskytovat kvalitnější služby veřejnosti formou spolupráce mezi krajskými úřady. Na jednání Grémia ředitelů krajských úřadů dne 8.09.2005 bylo rozhodnuto o ustanovení mezikrajské pracovní skupiny CAF složené ze zástupců krajských úřadů odpovědných za zavedení modelu CAF na jednotlivých krajských úřadech.

Obsah a cíle spolupráce:

- sdělování nejlepší praxe aneb „nač vymýšlet vymyšlené“;
- benchmarking aktivit a agend;
- sladění postupů při realizaci projektů ke kvalitě v územně správním obvodu kraje;
- porovnávání ukazatelů a kritérií modelu CAF – postup hodnocení, přístupy apod.;
- výměna zkušeností při implementaci modelu CAF.

Jedním z nosných úkolů této pracovní skupiny bylo navrhnout aktivity a agendy, které by bylo vhodné mezi úřady porovnávat (aktivity a agendy, které jsou smysluplné pro všechny úřady a budou jejich realizaci podporovat).

Pro prvotní aktivity byly zvoleny oblasti Lidské zdroje, Autodoprava a autoprovoz, Informační technologie a Kancelářské potřeby a telefonování.

Postup realizace. Byla sesbírána data za roky 2004 a 2005. Byly vytvořeny tzv. mini týmy, které analyzují jednotlivé oblasti a jsou odpovědní za zpracování souhrnného materiálu složeného z komentářů, grafů a tabulek. Největším přínosem této metodiky je, ne pouhé porovnání „čísel“, ale zejména hledání nejlepšího přístupu, procesu a praxe. Závěrečná zpráva bude tedy kromě samotného vyhodnocení obsahovat „lexikon přístupů a nejlepších praxí“ těch úřadů, které byly v rámci analýzy a následné diskuse členů pracovní skupiny vyhodnoceny jako nejlepší. Souhrnný materiál bude předložen na jednání Grémia ředitelů krajských úřadů.

Přínos projektu. Již teď je možné za přínos projektu považovat snazší identifikace návrhů na zlepšení, racionalizace a optimalizace procesů úřadů, efektivní a systematické řízení organizací, benchmarking a zvýšení kvality poskytovaných služeb zákazníkovi.

12 DALŠÍ PŘÍKLADY VYUŽÍVÁNÍ BENCHMARKINGU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Neformální benchmarking nebo benchlearning využívá řada obcí, regionů, krajů, škol, nemocnic, centrálních úřadů atd.

Benchmarking nebo benchlearning se rovněž využívá pro porovnání výsledků „**Evropské sady indikátorů udržitelného rozvoje**“ nebo výsledků dosažených jednotlivými obcemi či kraji v „**Kritériích místní Agendy 21**“. Je možné ho také uplatnit po **modelu CAF**, dále v rámci „**Národní sítě Zdravých měst ČR**“ nebo také u „**dotazníkového**“ benchmarkingu vzniklého z projektu Národní politiky jakosti³⁵.

Existuje jistě celá řada dalších příkladů. Obrázek 31 na str. 106 a 107 ukazuje celkový metodický postup při zavádění kvalitního systému řízení.

12.1 Benchmarking a Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje

Co je udržitelný rozvoj

Při vyhodnocování jakýchkoli výsledků je výhodou, pokud kromě trendu (čili výsledků hodnot za několik období) můžeme provést porovnání se srovnatelnými organizacemi. To však vyžaduje vynaložit nemalé úsilí k sestavení a domluvě potřebné metodiky. **Tuto námahu** (vlastně lidské a finanční zdroje) **si můžeme ušetřit**, pokud použijeme již existující osvědčenou metodiku. K nim patří i Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje.

Pojem **udržitelný rozvoj** je definován různými způsoby. Níže uvedená definice je převzata ze zdrojů Národní sítě Zdravých měst³⁶:

Udržitelný rozvoj je založen na integraci a rovnováze cílů ekonomických, sociálních a ekologických. Udržitelný rozvoj představuje takový rozvoj, který uspokojuje potřeby současné generace bez ohrožování možností budoucích generací.

Z definice plyne, že kvalita života nesmí růst bez omezení. Znamená to, že nesmí růst na úkor budoucích generací. Současně má být vyvážená ze tří hledisek - hlediska ekonomického, sociálního i ekologického. Oba pojmy – kvalita života, udržitelný rozvoj – jsou úzce spojeny s místní Agendou 21.

³⁵ zevrubněji na www.npj.cz.

³⁶ zevrubněji na www.nszm.cz

Co je Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje?

Slovo indikátor (ukazatel, měřítko) mnoho lidí děsí. Přitom je náš život s indikátory neoddelitelně spjat. Než jdeme ven, díváme se na teploměr, na mobilu máme indikátor stavu baterie nebo signálu, v autě sledujeme rychlost, stav paliva atd. Výsledky, které takto získáváme, automaticky používáme k běžným rozhodnutím. Je až s podivem, že jeden a tentýž člověk si nedokáže představit řízení auta bez ukazatele rychlosti, indikátoru paliva, teploty, ale při řízení úřadu či města se údajně bez měření, indikátorů a výsledků obejde. Při řízení je důležité sledovat klíčové (rozhodující) indikátory. U města, regionu či kraje je možné za klíčové považovat to, **co je důležité pro spokojený život** občanů. Obvykle nevystačíme s jedním indikátorem, ale potřebujeme jich více – celou sadu. Inspirací nám může být Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje.

Indikátory udržitelného rozvoje slouží k zjišťování (monitorování) stavu a zejména k zjištění trendu. Použití Evropské sady indikátorů umožňuje také srovnávání mezi městy, regiony a případně kraji. Vytváří tím základnu pro benchmarking. Tato část textu vychází z Technické zprávy Evropské komise nazvané „Společné evropské indikátory“ vydané v únoru 2000. Přehled indikátorů je uveden v tabulce 18.

Tabulka 18: *Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje.*

A	Základní indikátory (povinné)
1	Spokojenost občanů s místní společností. <i>Obecná spokojenost občanů s různými rysy samosprávy.</i>
2	Místní příspěvek globálním klimatickým změnám. <i>(Emise CO₂)</i>
3	Mobilita a místní přeprava cestujících. <i>Denní vzdálenosti přepravy a způsoby dopravy.</i>
4	Dostupnost místních veřejných parků a služeb. <i>Přístup obyvatel k nejbližšímu parku a k základním službám.</i>
5	Kvalita místního ovzduší. <i>Počet dní s dobrou kvalitou ovzduší.</i>
B	Doplňkové indikátory (dobrovolné)
6	Cesty dětí do a ze školy. <i>Způsob dopravy.</i>
7	Udržitelné řízení místní samosprávy a místního podnikání. <i>Podíl organizací uplatňujících environmentální a sociální metody řízení.</i>
8	Hluk <i>Podíl populace vystavené škodlivému hluku v prostředí</i>
9	Udržitelné využívání půdy <i>Udržitelný rozvoj, obnova a ochrana půdy pod samosprávou.</i>
10	Výrobky propagující udržitelnost <i>Podíl spotřeby výrobků s označením ekologický.</i>

Společné evropské indikátory jsou myšleny jako doplňkové k indikátorům definovaným na regionální či místní úrovni, např. v rámci metody **Balanced Scorecard**.

Sledovat indikátory dle této sady začínají některá města (Hradec Králové, Hodonín, Chrudim, Vsetín, Kladno, Krnov, Svitavy, Třebíč ...). Metodickou pomoc městům poskytuje sdružení TIMUR³⁷. Na jejich stránkách najdete výsledky indikátorů a lze je porovnat s jinými městy.

Obr. 28: Města, která zahájila sledování Evropské sady indikátorů



Partnerská města, která jsou znázorněna na obr. 28, si přímo nebo prostřednictvím odborníků TIMUR vyměňují zkušenosti a náměty ve vztahu k evropské sadě indikátorů. To umožňuje učit se od sebe navzájem.

Na stránkách TIMUR je také k dispozici databanka dalších indikátorů. Zejména významné může být měření tzv. „ekologické stopy“³⁸.

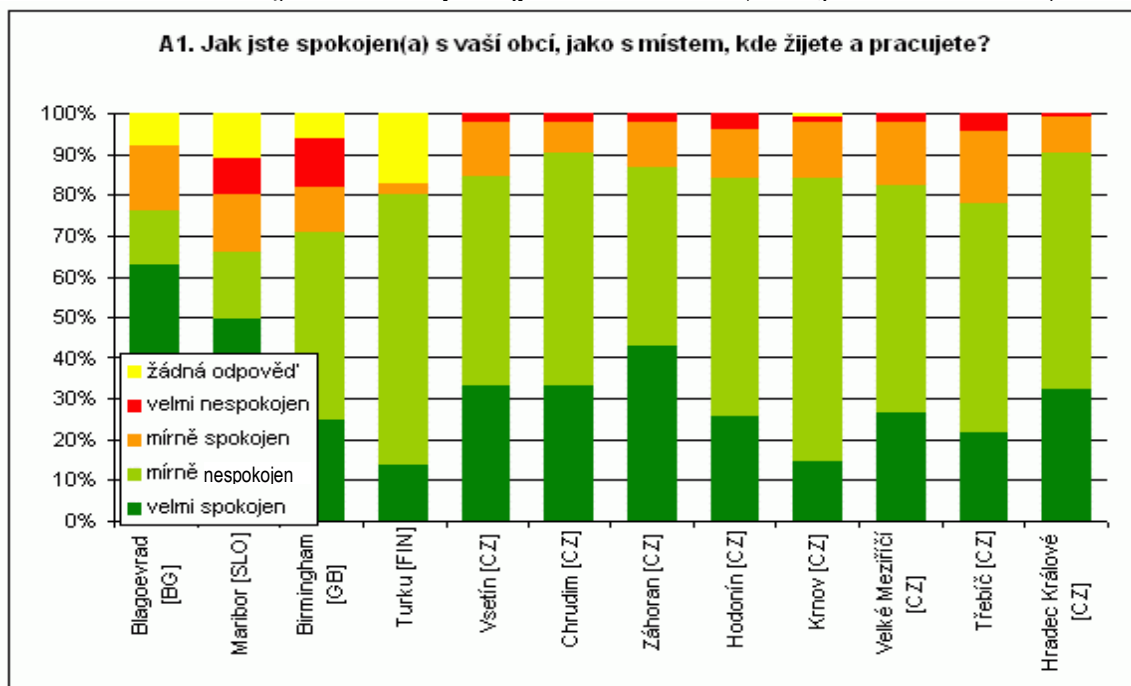
Jako příklad porovnání výsledků evropské sady může posloužit indikátor A1 - spokojenost občanů. Část výsledků týkající se spokojenosti je zobrazena na obr. 29.

Více informací o metodách měření spokojenosti je možné získat v publikaci „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy“³⁹.

³⁷ označení TIMUR je odvozeno z „Týmové iniciativy pro místní udržitelný rozvoj“; zevrubněji na www.timur.cz

³⁸ zevrubněji na www.hraozemi.cz nebo v publikaci „Radnice a její přístup k životnímu prostředí“.

Obr. 29: Příklad výsledků – spokojenost občanů (zdroj www.timur.cz)



12.2 Mapování kvality místních Agend 21

Místní Agendu 21 (MA 21) nelze považovat pouze za dílčí metodu, ale je rámcem, ve kterém se veřejná správa na místní a regionální úrovni zkvalitňuje. Místní Agenda 21 byla stanovena OSN v roce 1992 jako součást dokumentu Agenda 21.

Definice MA 21 podle CENIA:

MA 21 je

- *nástroj pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni;*
- *proces, který prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování (řízení), zapojování veřejnosti a využívání všech poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech zvyšuje kvalitu života ve všech jeho aspektech a směřuje k zodpovědnosti občanů za jejich životy i životy ostatních bytostí v prostoru a čase.*

Poctivé uplatňování místní Agendy 21 umožňuje zjišťovat potřeby a očekávání občanů v daném území, projednat je s nimi a zapojovat občany

³⁹ Vydalo Ministerstvo vnitra ČR – viz www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/

do rozhodování. To vše systematicky a při respektování udržitelného rozvoje. Velmi mnoho praktických informací o místních Agendách 21 v českých podmínkách je možné najít na stránkách Národní sítě Zdravých měst nebo stránkách CENIE⁴⁰.

Co jsou kritéria hodnocení kvality místních Agend 21?

Možnost pro porovnávání pomocí benchmarkingu vytváří metodika **Kritérií hodnocení kvality místních Agend 21**. Kritéria vytvořila Pracovní skupina pro místní Agendy 21, která působí při Radě vlády pro udržitelný rozvoj. V prosinci 2005 vydalo MŽP ve spolupráci s Ministerstvem vnitra „Příručku pro mapování kvality místních Agend 21“⁴¹. Tato metodika je také popsána v publikaci „Radnice a její přístup k životnímu prostředí“⁴².

Pomocí stanovených kritérií můžeme obce či regiony, které uplatňují místní Agendu 21, rozdělit do pěti kategorií. Od kategorie „zájemci“ až po nejlepší kategorii „A“ (nutnost naplnit všech 21 kritérií). U každého kritéria je stanovený ukazatel, limit a zdroj pro ověření.

Kategorie „zájemci“ eviduje všechny, kteří mají zájem registrovat se do databáze. Zájemci o MA 21 mají jen málo povinností (viz tab. 19 a 20):

- vyplnit registrační formulář pro zařazení do databáze;
- určit kontaktní osobu;
- každoroční zasílání zpětné vazby o MA 21.

Tabulka 19: Podmínky pro kategorii „Zájemci“ (zdroj www.ma21.cz)

Kategorie "Zájemci"			
číslo	KRITÉRIUM	UKAZATEL	LIMIT
i.	Zájem o zápis do evidence MA21	- vyplnění registračního formuláře do Databáze MA21	ano/ne
ii.	Kontaktní osoba MA21	- stanovení kontaktní osoby - zástupce právnické osoby	ano/ne
iii.	Zpětná vazba o stavu MA21	- pravidelné potvrzení zájmu o evidenci v Databázi MA21	ano/ne

Města, která mají zájem o práci s veřejností, vcelku snadno postoupí do **kategorie D**. Kromě povinností týkajících se zájemců se na ně vztahují čtyři další kritéria. Musí:

- stanovit organizační strukturu své místní Agendy 21;
- získat aktivní zapojování veřejnosti do plánování a rozhodování o dění v obci;
- zajistit pravidelnou prezentaci činností a výstupů své místní Agendy 21;

⁴⁰ www.nszm.cz, www.cenia.cz

⁴¹ Lze získat na www.cenia.cz

⁴² Lze získat na http://www.ceu.cz/edu/ma21/Vsetin_publikace.pdf

- budovat partnerství veřejné správy, občanského sektoru a podnikatelů.

Na města či regiony, které lze zařadit do **kategorie C**, je možné pohlížet jako na ty, pro které je práce s veřejností, zapojování do rozhodovacího procesu a otázky udržitelného rozvoje důležitou prioritou. Tato města musí pro zařazení do této kategorie:

- jmenovat oficiální orgán samosprávy pro řešení MA 21;
- schválit oficiální dokument (deklaraci, chartu atd.) k MA 21;
- zajišťovat informace, vzdělávání a osvětu k udržitelnému rozvoji a místní Agendě 21;
- zajistit sledování a hodnocení svého procesu MA 21 (projednání v radě nebo zastupitelstvu);
- podporovat finančně aktivity MA 21;
- každoročně pořádat veřejné fórum k celkovému rozvoji města.

Vše výše uvedené a tyto další kritéria musí naplnit obce zařazené do **kategorie B**:

- zpracovat strategii udržitelného rozvoje nebo zajistit respektování principů udržitelného rozvoje ve strategickém plánu;
- dokladovat, že dílčí koncepce jsou v souladu s principy udržitelného rozvoje;
- vybudovat systém finanční podpory ze strany obce pro realizaci opatření plynoucích z MA 21;
- zajistit získání externích zdrojů pro realizaci MA 21;
- stanovit a sledovat vlastní indikátory MA 21;
- zapojit se do sledování mezinárodně standardizovaných indikátorů udržitelného rozvoje;
- zajistit certifikované proškolení koordinátora MA 21;
- účastnit se na výměně zkušeností a přenosu dobré praxe týkající se oblasti MA 21.

Pro **kategorii A** jsou stanovena ještě další 3 kritéria. Nelze očekávat, že v krátké době splní požadavky pro zařazení do této kategorie příliš mnoho měst či regionů. Tato města musí:

- jmenovat oficiální orgán samosprávy pro sledování stavu udržitelného rozvoje;
- zavést certifikovaný systém řízení kvality úřadu;
- prokázat praktické uplatňování principů udržitelného rozvoje na základě měřených výsledků.

Městům a regionům, která mají o udržitelný rozvoj a práci s veřejností vážný zájem, umožňují tato „**Kritéria hodnocení kvality místních Agend 21**“ velmi dobré porovnání. Kritéria lze tak považovat za jakýsi „etalon“, tedy ideál, ke kterému je možné se přibližovat. Protože jsou kritéria veřejnou databází, dávají velké možnosti pro hledání dobré praxe a učení se

od druhých. Je také vhodné definovat si „akční plán“ pro naplnění jednotlivých kritérií, přičemž je zřejmé, že cílem je zajistit udržitelný rozvoj a spokojenost občanů s kvalitou života ve městě či regionu. Upravená metodika kritérií se zpracovává také pro kraje.

*Tabulka 20: Výpis z databáze plnění kritérií MA21 - březen 2006
(zdroj <http://ma21.cenia.net/>)*

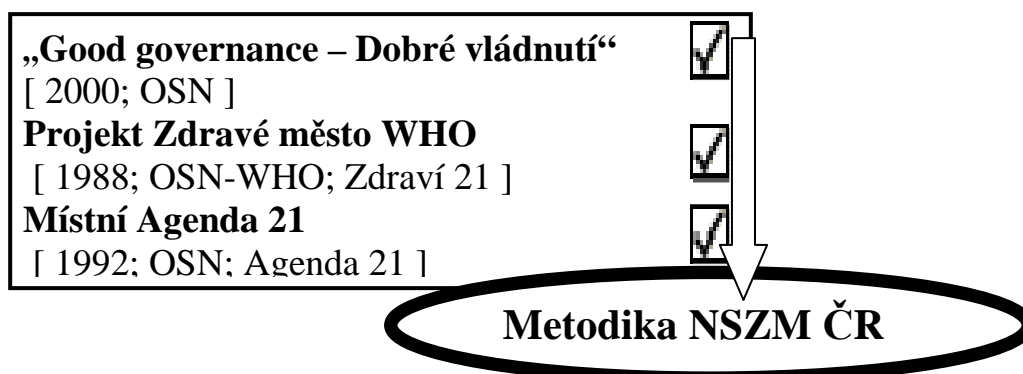
Municipalita	Úroveň	Municipalita	Úroveň
Bystřice nad Pernštejnem	Zájemci	Posázaví o.p.s.	Zájemci
Hlučín město	Zájemci	Praha 7	Zájemci
Humpolec - město	Zájemci	Prostějov	Zájemci
Litoměřice - město	Zájemci	Světlá nad Sázavou - město	Zájemci
Mladá Boleslav	Zájemci	Ústí nad Labem, město	Zájemci
Novoměstsko - mikroregion	Zájemci	Vysočina, kraj	Zájemci
Pelhřimov	Zájemci		
Kuřim	Kategorie D	Orlová - město	Kategorie D
Strašín	Kategorie D		
Hodonín - město	Kategorie C	Chrudim	Kategorie C
Kopřivnice - město	Kategorie C		
Vsetín	Kategorie B		

12.3 Benchmarking v rámci Národní sítě Zdravých měst ČR

Velmi úspěšnou aplikací principů místní Agendy 21 je **metodika Národní sítě Zdravých měst ČR (NSZM)**. V metodice (viz obr. 30) je kladen důraz také na zdraví, zdravý životní styl, životní prostředí.

Pro města, která postupují dle metodiky NSZM, je výhodou, že jsou osvobozena od hloubání nad tím, jak se s těmito programy vyrovnat, pomáhají si a inspirují se navzájem. Také nemusí tak často vymýšlet vymyšlené. V rámci NSZM se standardně provádí benchmarking šesti hlavních kampaní „Zdravých měst“ (Den Země, Dny bez úrazu, Evropský týden mobility, Dny bez tabáku, Třicet dnů pro neziskový sektor, Dny zdraví a pohybu a kvality zpracování plánu zdraví a kvality života.

Obr. 30: Metodika Národní sítě Zdravých měst ČR (zdroj: www.nszm.cz)



12.4 Dotazníkový benchmarking a benchmarking po CAF

Ve veřejné správě lze využít i **dotazníkový benchmarking**, který je přístupný bezplatně na www.benchmarking.cz. V této databázi jsou však registrovány převážně firmy. Porovnání s výsledky firem mohou být pro organizace veřejné správy inspirací.

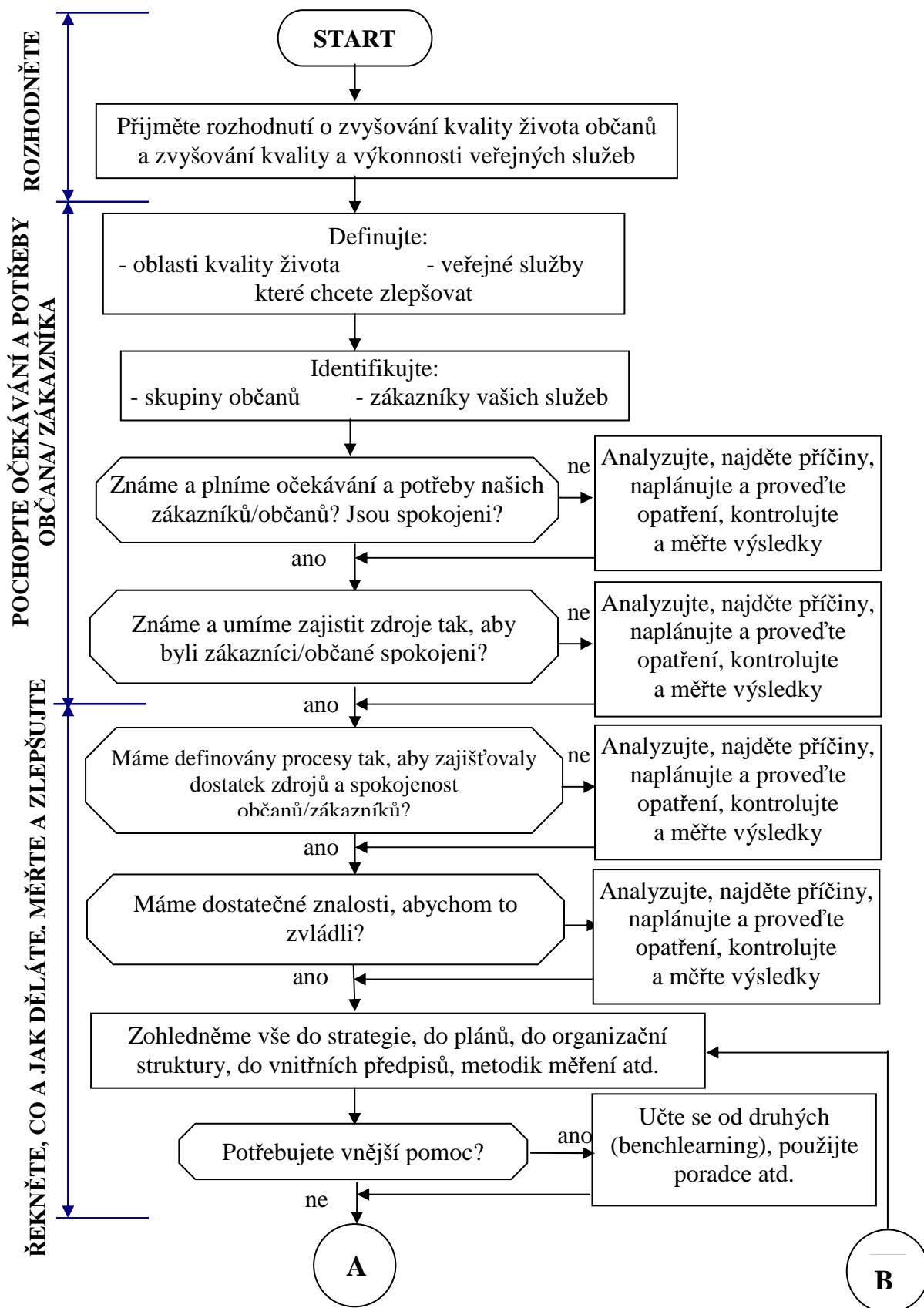
K dispozici jsou dotazníky v těchto oblastech:

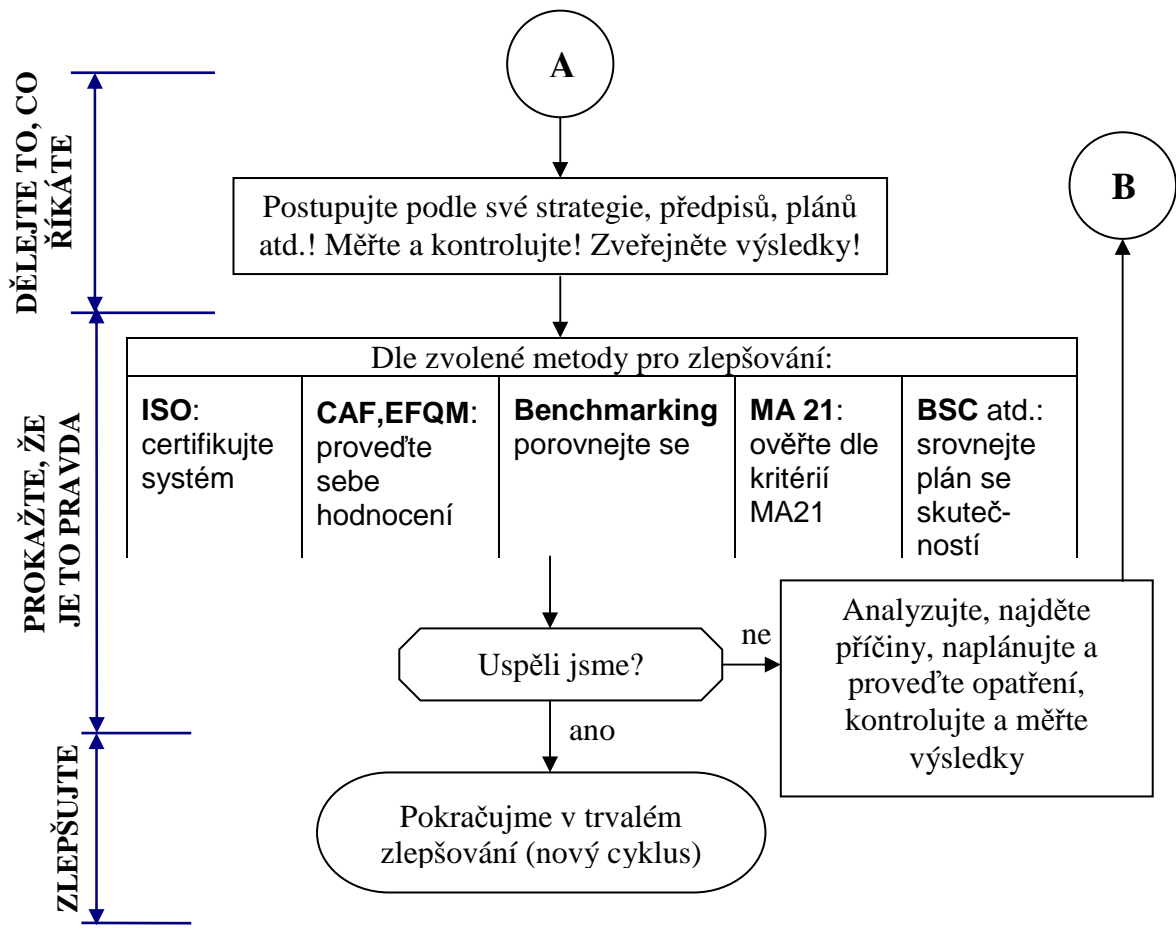
1. Péče o zákazníka
2. Personální řízení
3. Management procesů
4. Týmové řešení problémů
5. Závazek vedení
6. Klíčové výsledky výkonnosti
7. Environmentální management
8. Leadership a strategické řízení
9. Řízení projektů
10. Vývoj a inovace
11. Management IS/IT
12. Řízení dodavatelských řetězců
13. Marketing a management
14. Finanční řízení
15. Benchmarking
16. Organizační rozvoj
17. Vzdělávání a rozvoj
18. Strategické řízení (metody a nástroje)

Benchmarking může následovat také **po aplikaci modelu CAF**. Vedení mezinárodní databáze CAF je svěřeno EIPA. Vstup do této mezinárodní databáze je možný přes www.eipa.nl/index.asp?option=projects&id=10.

Na stránkách www.benchmarking.cz/caf/ je také k dispozici databáze českých samospráv uplatňujících CAF (celkem 41 krajských a městských úřadů, 1 úřad městské části). Databáze umožňuje provést porovnání vlastních bodových výsledků v jednotlivých subkritériích s průměrem databáze. Na stránkách jsou také uvedeny náměty na dobrou praxi.

Obr. 31: Metodický postup při zavádění kvalitního systému řízení





Zpracoval: Půček

ZÁVĚR

Pojmy **kvalita, EFQM, ISO, benchmarking, BSC** a podobně se používají v průmyslu i v celé podnikatelské sféře již několik desetiletí. Na základě tlaku změn se začaly tyto metody v posledních letech ve větší míře uplatňovat i ke zlepšování činností a zvyšování výkonnosti ve veřejné správě.

Využívání benchmarkingu a dalších metod kvality s cílem účinně zvládat změny, řídit úřad a spravovat město či kraj pomocí metod kvality a výkonnosti **může být motivováno nebo zdůvodněno například:**

- odpovědností vůči mandátu, který starosta, hejtman, radní získali ve volbách;
- snahou hledat cesty, jak efektivně řídit úřad a rozvoj města;
- hledáním **nástroje pro zvyšování kvality života** občanů a pro získání zpětné vazby, zda jsou občané spokojeni;
- úsilím zvyšovat výkonnost a kvalitu práce úřadu;
- snahou zmapovat potřeby a přání občanů;
- efektivní oboustrannou komunikací s občany;
- úsilím o posílení věrohodnosti města a regionu pro čerpání prostředků z Evropské unie a státu;
- potřebou vytvářet nekorupční, tvůrčí a partnerské prostředí;
- kvalitnější a výkonnější péčí o majetek, řízení investic a nákupů;
- zájmem získávat pravidelně výsledky, které lze diskutovat s občany;
- získáním nástroje k řízení rizik, využívání možných příležitostí a znalostí; a také občas:
- tím, že to „někdo“ nařídil.

Z publikace a uvedených projektů je zřejmé, že **Kvalita a výkonnost** jsou spojené nádoby. Tlačit jen na výkony bez porozumění širších souvislostí a vazeb může vést k nízké kvalitě služby, mnoha stížnostem, nespokojenosti zákazníků... Proto je vhodné, když při optimalizaci kterékoli veřejné služby hodnotíme dosahované výsledky alespoň **podle těchto kritérií:**

- **kvalita** pro zákazníka této služby (zahrnuje dostupnost včetně časové);
- **výkonnost** veřejné služby;
- **náklady** vynaložené na tuto službu.

Čtvrtým kritériem je **spokojenost** zákazníků (a zaměstnanců).

Při posuzování těchto čtyř kritérií (kvalita - výkonnost - náklady - spokojenost) je třeba brát v úvahu, že cílem veřejné správy je zvyšovat kvalitu života občanů. Kvalita, výkonnost a spokojenost s konkrétní veřejnou službou mohou přispět k naplňování tohoto cíle.

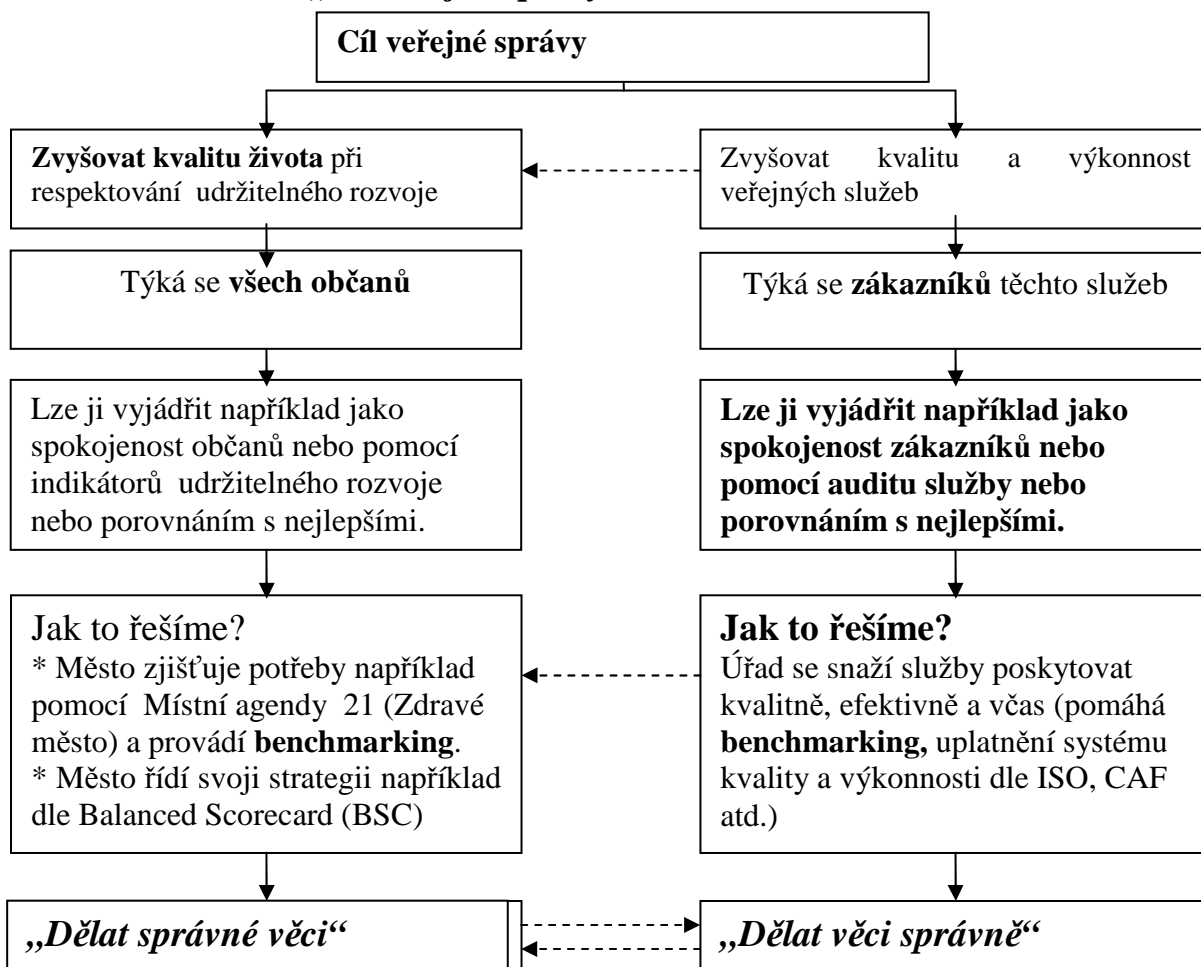
V této publikaci jsme se jen krátce věnovali **vztahu kvality, výkonnosti a nákladů** na veřejnou službu. Pokud někoho zajímá také vliv spokojenosti, jsou tyto vztahy popsány v publikaci „Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy – soubor příkladů“⁴³.

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

Žijeme v době stále rychlejších změn, v období znalostní společnosti. **Cílem Lisabonské strategie** je do roku 2010 přeměnit Evropskou unii v „...nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiku, která je schopna udržitelného růstu“⁴⁴ ..

Veřejná správa má v tomto transformačním a modernizačním procesu významnou úlohu. **Cílem veřejné správy** (zobrazeným na obr. 32) je zvyšovat kvalitu života občanů při respektování zásad udržitelného rozvoje a současně zvyšovat výkonnost a kvalitu úřadem poskytovaných veřejných služeb.

Obrázek 32: Model „Cíl veřejné správy“



⁴³ Vydalo Ministerstvo vnitra ČR – viz www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepc/

⁴⁴ summit Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000

Levá část modelu představuje stránku zvyšování kvality života, pravá část modelu znázorňuje zvyšování kvality a výkonnosti poskytovaných veřejných služeb.

Levá část modelu vyjadřuje princip „dělat správné věci“ a týká se všech **občanů** města. Kvalitu života lze vyjádřit například pomocí „Indikátoru spokojenost občanů“; při mapování potřeb občanů je uplatňována „Místní Agenda 21“ či komunitní plánování, které používání benchmarkingu může výrazně ulehčit. Aby svoji městskou strategii mohlo město efektivně řídit, používá např. metodu „Balanced Scorecard“.

Pravá část naplňuje princip „dělat věci správným způsobem“ a týká se **zákazníků** služeb, které poskytuje přímo úřad nebo město. Ke zlepšování těchto služeb povede využívání metody „CAF“, „ISO“, „benchmarking“ a dalších metod.

Spojení obou částí výše uvedeného modelu zobrazuje princip „**dělat správné věci správně**“⁴⁵. Snahou veřejné správy je naučit se dělat správné věci (zvyšování kvality života při respektování udržitelného rozvoje) správným způsobem (kvalitně, efektivně a včas).

Stejné principy můžeme nalézt v novém stylu řízení veřejného sektoru – „**new public management**“⁴⁶. Jde o modernizaci a změnu pravidel chování veřejného sektoru. K tomu má pomoci přenášení pozitivních zkušeností z managementu privátních institucí a zvýšený důraz na efektivitu práce.

Při uplatňování tohoto přístupu **má benchmarking nezastupitelné místo**. Porovnáváním se s ostatními je možné předejít mnoha chybám, nevymýšlet vymyšlené a tak šetřit omezené finanční prostředky. Benchmarking je totiž uplatnitelný jak ve strategické rovině, tak v operativní rovině a současně je možné jej uplatnit vně i uvnitř úřadu.

Věříme, že tato publikace zodpověděla některé otázky týkající se použití benchmarkingu a ukázala na možnost jeho využití ve veřejné správě.

Výše uvedený výčet příkladů použití benchmarkingu v publikaci navíc není zdaleka konečný. Jednotlivá města a další organizace se účastní v různých benchmarkingových projektech (např. projekt města Jablunkov).

Řadu aktivit je možné financovat ze SROPu 3.3 a dalších zdrojů Evropské unie. V programovacím období let 2007 až 2013 je modernizace veřejné správy uvedena mezi prioritami.

To vše jsou jistě dobré zprávy pro daňové poplatníky - zvyšování kvality a výkonnosti veřejné správy je v zájmu nás všech.

⁴⁵ V materiálech OSN je uváděn pod názvem „**Good governance**“.

⁴⁶ Zpráva OECD z roku 1997

Příloha: Přehled měst, ve kterých jsou implementovány metody zvyšování kvality ISO, CAF a BENCHMARKING ve veřejném sektoru (stav k 1.05.2006)

kraj	úřad	nástroje	kraj	úřad	nástroje
Praha	ÚMČ Praha 7	CAF	Pízeňský	Magistrát Pízeň	CAF, BMK
	ÚMČ Praha 9	ISO 9001		MěÚ Rokycany	CAF
	ÚMČ Praha 10	ISO 9001		MěÚ Horšovský Týn	CAF
	ÚMČ Praha 13	CAF		MěÚ Kralovice	BMK
	ÚMČ Praha 14	ISO 9001			
			Karlovarský	KÚ	CAF
Středočeský	MěÚ Dobříš	CAF		MěÚ Aš	CAF
	Magistrát Mladá Boleslav	ISO 9001		MěÚ Sokolov	CAF
	Magistrát Kladno	BMK		MěÚ Cheb	BMK
	MěÚ Černošice	BMK		MěÚ Ostrov	BMK
	MěÚ Beroun	BMK			
	MěÚ Nymburk	BMK	Ústecký	MěÚ Děčín	CAF, BMK
	Hotelová škola Poděbrady	CAF		MěÚ Chomutov	CAF, BMK
				MěÚ Terezín	CAF
Liberecký	KÚ	CAF		MěÚ Louny	ISO 9001, BMK
	MěÚ Jablonec n.N.	CAF, BMK		Magistrát Teplice	BMK
	MěÚ Česká Lípa	ISO 9001		MěÚ Varnsdorf	BMK
Královéhradecký	KÚ	CAF	Jihomoravský	KÚ	CAF
	MěÚ Kostelec n.Orlicí	CAF		MěÚ Kyjov	CAF, BMK
	MěÚ Nové Město n.Metují	CAF		MěÚ Boskovice	CAF
	MěÚ Nový Bydžov	BMK		MěÚ Hodonín	CAF, BMK
	MěÚ Vrchlabí	BMK		MěÚ Rosice	BMK
	MěÚ Nová Paka	BMK		MěÚ Kuřim	BMK
				SOŠ a SOU obchodní Brno	CAF

kraj	úřad	nástroje	kraj	úřad	nástroje
Pardubický	KÚ	CAF	Zlínský	KÚ	CAF
	MěÚ Chrudim	CAF		Magistrát Zlín	BMK
	MěÚ Moravská Třebová	CAF		MěÚ Valašské Meziříčí	CAF, BMK
	MěÚ Přelouč	BMK		MěÚ Valašské Klobouky	CAF
	MěÚ Žamberk	BMK		MěÚ Vsetín	CAF, ISO 9001, BMK
	MěÚ Králíky	BMK		MěÚ Uherské Hradiště	CAF, BMK
	MěÚ Lanškroun	BMK		MěÚ Uherský Brod	BMK
				MěÚ Otrokovice	BMK
Vysočina	KÚ	CAF			
	MěÚ Pelhřimov	CAF, BMK	Olomoucký	KÚ	CAF
	MěÚ Chotěboř	CAF		MěÚ Prostějov	CAF
	Magistrát Jihlavy	BMK		MěÚ Hranice	CAF, ISO 9001, BMK
	MěÚ Havlíčkův Brod	BMK		MěÚ Šternberk	CAF, BMK
	MěÚ Moravské Budějovice	BMK		MěÚ Přerov	CAF, BMK
	MěÚ světlá nad Sázavou	BMK		MěÚ Šumperk	BMK
				MěÚ Zábřeh	BMK
Jihočeský	KÚ	CAF			
	MěÚ Třeboň	CAF	Moravskoslezský	KÚ	CAF
	MěÚ Písek	CAF, BMK		MěÚ Bílovec	CAF
	MěÚ Milevsko	CAF		MěÚ Kopřivnice	CAF
	MěÚ Dačice	CAF, BMK		MěÚ Jablunkov	CAF, BMK
	MěÚ Tábor	BMK		MěÚ Karviná	CAF
	MěÚ Strakonice	BMK		MěÚ Hlučín	CAF, BMK
	MěÚ Jindřichův Hradec	BMK		MěÚ Orlová	CAF
	SOŠ a SOU Sezimovo Ústí	CAF		MěÚ Vítkov	BMK