

Benchmarking a jeho vliv na výkonnost úřadů obcí s rozšířenou působností

Iveta VRABKOVÁ, VŠB-TU Ostravaⁱ

Abstract

Paper deals with the application of benchmarking in the practice of the selected type of public administration institutions in the Czech Republic – authorities of municipalities with extended powers. Benchmarking belongs to methods of increasing quality of public administration which are applied in terms of public administration institutions in the Czech Republic since the year 2000, particularly in conditions of territorial self-government authorities. Aim of the paper is to describe and evaluate benefits of benchmarking for improving the performance and quality of authorities of municipalities with extended powers. In the first part of the paper, there are defined basic theoretical postulates in the view of types, application and possibilities of benchmarking, both in general and also in terms of public administration. Following parts of the paper are focused on the evaluation of questionnaire survey conducted in 2010 among the active authorities of municipalities with extended powers in the area of benchmarking, mainly through the means of correlation analysis.

Keywords

Benchmarking, municipalities with extended powers, performance, public administration, quality.

JEL Classification: H50, H70

ⁱ Department of Public Economics, Faculty of Economics, VŠB-Technical University of Ostrava, Sokolská 33, 701 21 Ostrava, Czech Republic.

iveta.vrabkova@vsb.cz

This paper was solved within the project SGS SP2012/18 Perspectives of Quality Management in Public Administration.

1. Úvod

Výkonnost, produktivita i kvalita patří k diskutovaným tématům v podmínkách veřejné správy a příčinou nejsou pouze hrozby v podobě deficitů veřejných rozpočtů, ale také společenská objednávka vycházející ze zvýšeného požadavku na kvalitu služeb veřejné správy z pohledu zákazníků a občanů.

Snahou každé organizace je dosahovat ekonomicky opodstatněných efektů. Ve spojení s ekonomickými výsledky se hovoří o výkonnosti organizace. Obecným a zároveň nejdůležitějším indikátorem výkonnosti organizace tržního sektoru je zisk a jeho míra i stabilita. Na druhou stranu je známo, že v prostředí veřejného sektoru, respektive veřejné správy, není institut zisku ve vztahu k výkonnosti relevantní. Je tedy také zjevné, že instituce veřejné správy postrádají finančně

zřetelnou zpětnou vazbu svých výstupů, a to z podstaty své existence jako neziskových subjektů, realizujících čisté i smíšené veřejné statky. Přesto i v prostředí, jako je veřejná správa, lze hovořit o výkonnosti a kvalitě a jejím měření (Kouzmin a kol., 1999; Špaček, 2009; Vrabková, 2010). Dle řady autorů je benchmarking jedním z nástrojů, které instituce ve veřejné správě implementují na podporu zvýšení a vyjádření vlastní výkonnosti a kvality (Watson a kol., 2003; Metters a kol., 2006; Lynn, 2007; Bovaird a Löffler, 2009).

Benchmarking patří k sadě metod zvyšujících kvalitu veřejné správy, které jsou uplatňovány v podmínkách institucí veřejné správy České republiky (ČR). Z širšího pohledu lze za východiska zavádění a řízení kvality pomocí metod zvyšujících kvalitu veřejné správy v ČR označit celospolečenské události a trendy

probíhající v ČR od roku 1989 až doposud. Reforma veřejné správy, daná v první řadě společenskými změnami uskutečněnými po roce 1989, či snaha ČR o vstup do Evropské unie, jenž byl realizován v roce 2004, tvoří pilíře přehodnocení přístupů společnosti jak k poslání a výkonnosti, tak kvalitě veřejné správy. Těžiště zvyšování kvality ve veřejné správě představují přijaté politiky a strategie deklarované na národní úrovni. V první řadě jsou to Národní politika podpory jakosti ČR z roku 2000 a Strategie Národní politiky kvality v ČR na období let 2008–2013. Dále také Koncepce modernizace ústřední státní správy z roku 2001 a následující *Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy*, schválený usnesením vlády v roce 2004, a v neposlední řadě strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby z roku 2007.

Na základě předchozího autorčina monitoringu odborné literatury, zpráv z realizovaných projektů, webových stránek vybraných institucí a dotazníkového šetření v podmínkách institucí veřejné správy za období let 2000–2010 vyplynulo, že k nejčastějším uživatelům metod zvyšujících kvalitu z řad veřejné správy, tedy i benchmarkingu, patří úřady obcí s rozšířenou působností (městské úřady, magistráty, úřady městských obvodů a městských částí statutárních měst). Objektem toho příspěvku jsou tedy úřady obcí s rozšířenou působností (dále také úřady ORP), které se aktivně zapojily do projektu Benchmarkingová iniciativa 2005 (BI 2005).

Úřady ORP své poslání vyvozují zejména ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Věcný rozsah působnosti úřadů ORP je dán řadou zvláštních zákonů upravujících materiální a procesní stránku oblastí výkonu správních činností jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Územní rozsah působnosti obcí s rozšířenou působností (ORP) byl završen zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Celkem je v České republice 205 ORP. Velikostně jsou ORP (počet obyvatel, rozloha správního obvodu) značně diferencovány a tyto velikostní rozdíly mají rovněž vliv na velikost a členitost úředního aparátu, počet úředních úkonů či velikost rozpočtu. Nicméně všechny úřady ORP bez větších rozdílů mají stejné kompetence v oblasti přenesené působnosti státní správy.

Cílem tohoto příspěvku je charakterizovat a vyhodnotit přínosy benchmarkingu pro zlepšování výkonnosti a kvality úřadů obcí s rozšířenou působností dle stanovených indikátorů.

Na podporu stanoveného cíle byla formulována hypotéza: *Úřady obcí s rozšířenou působností, které jsou aktivně zapojeny do projektu BI 2005, potvrzují, že benchmarking pozitivně ovlivňuje jejich výkonnost*

ve smyslu snižování běžných výdajů, zvyšování produktivity práce jak pracovníků, tak jednotlivých odborů, a to bez ohledu na jejich velikost (počet zaměstnanců, počet obyvatel správního obvodu, počet obyvatel správního centra).

Při hodnocení uplatnění metody benchmarkingu v podmínkách úřadů ORP a ověření stanovené hypotézy byl stanoven postup, jehož součástí je základní teoretické vymezení postulátů týkajících se benchmarkingu, stručný popis přístupu úřadů k realizaci benchmarkingu prostřednictvím BI 2005 a rozbor výsledků provedeného primárního výzkumu – dotazníkového šetření. V poslední části příspěvku jsou na základě výsledků provedených analýz (korelační analýza, srovnávací analýza), charakteristik, rozhovorů s odborníky z oblastí veřejné správy a osobních poznatků získaných z odborné literatury i vlastní praxe formulovány závěry a doporučení na podporu zvýšení účinnosti benchmarkingu v praxi úřadů ORP, potažmo dalších institucí veřejné správy.

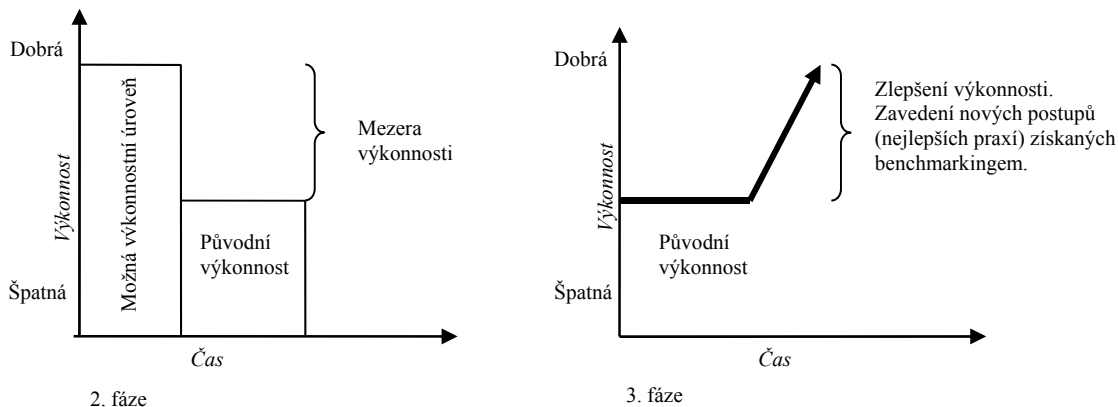
2. Možnosti benchmarkingu

Benchmarking je manažerská metoda, která se stala středobodem pozornosti podnikové praxe i teorie v 80. letech 20. století, a to po jeho úspěšné implementaci firmou Xerox. Postupem času benchmarking zaznamenal řadu aplikací v praxi organizací výrobního i nevýrobního charakteru, stal se objektem teoretického zkoumání a dodnes patří mezi zaručené metody zvyšující výkonnost a kvalitu činností a procesů organizací.

V podmínkách veřejné správy je poprvé benchmarking zmiňován na konci 80 let v souvislosti s prosazováním koncepce *New Public Management*, která reaguje na nové potřeby řízení věcí veřejných a nutnost zvýšení efektivity veřejné správy (Lane, 2000; Lynn, 2007). Benchmarking se stal ve veřejné správě nástrojem pro měření procesů, strategií a výkonnosti (Hesham a Curry, 2003). Někteří autoři vidí v benchmarkingu možnost zavedení soutěže ve veřejné správě, která podněcuje k zlepšování její výkonnosti. V současné době je benchmarking ve veřejné správě spojován s řízením kvality a uplatňováním metod zvyšujících kvalitu veřejné správy (Bovaird a Löffler, 2009).

Ve veřejné správě je nejčastěji benchmarking uplatňován na úrovni místní správy prostřednictvím partnerských iniciativ. Za inspirativní je označován projekt *Ontario Municipal Benchmarking Initiative*.¹ Obecně stále platí charakteristika, která benchmarking

¹ Srov. <http://www.ombi.ca/wp-content/uploads/OMBI-2010-Performance-Benchmarking-Report.pdf>

**Obrázek 1** Dvě fáze benchmarkingu

Zdroj: Staphenurst (2009), vlastní úprava.

popisuje jako metodu sloužící k strategickému rozhodování managementu na základě porovnání vlastní výkonnosti organizace s excelentní výkonností jiné organizace v konkrétní oblasti.²

Karlöf a Östblom představují benchmarking jako techniku, která směřuje ke zvyšování operativní i strategické efektivity organizace. K důsledkům benchmarkingu patří přehodnocení organizační kultury, osvojování si nových poznatků, zvyšování pracovních dovedností, kvalifikace a produktivity pracovníků, což dále vede k trvalému procesu rozvoje organizace. Výkonnost organizace a její zvyšování je v pojetí uvedených autorů nejdůležitějším faktorem filosofie benchmarkingu, která vychází z obecných potřeb být nejlepší, vykazovat výsledky a dosáhnout úspěchu prostřednictvím efektivity. Benchmarking dle zmíněných autorů obsahuje aspekty kvality, produktivity a času (Karlöf a Östblom, 1993).

Staphenurst (2009) přistupuje k vymezení benchmarkingu z pohledu organizace, která hodlá zlepšovat vlastní výkonnost prostřednictvím srovnání vlastních výkonů a činností s jinými organizacemi, a tří základních fází benchmarkingu. První fáze je autorem označována jako přípravná, kdy organizace analyzuje vlastní výkonnost. Druhá fáze je založena na hledání nejlepšího výkonu a vymezení tzv. mezery výkonnosti organizace. Třetí fáze již představuje výsledky realizovaného benchmarkingu s nejlepším protějškem (subjektem) v čase a prezentuje zlepšení výkonnosti dané organizace na základě získaných nových a osvědčených postupů tzv. nejlepší praxe. Poslední dvě fáze zobrazuje obrázek 1.

² K porovnání: *benchmarking je soustavný proces poměrování výrobků, služeb, postupů a metod s největšími konkurenty na trhu, resp. s těmi podniky, které mají v dané oblasti vedoucí postavení, za účelem stanovení cílů našeho dalšího zlepšování* (Nenadál, 2004).

Základem uplatnění benchmarkingu je porovnání výsledků a činností prostřednictvím kvantifikovatelných ukazatelů.³ Potvrzení uvedeného dokládá samotný pojem benchmarking a význam slova *benchmark*.⁴

Původní a stále převažující výkonnostní orientace benchmarkingu byla postupem času v důsledku rozšíření této metody do dalších oblastí (služby) a sektorů ekonomiky (veřejný sektor) doplněna o další aspekty, které lépe specifikují možnosti této metody.

V této spojitosti Široký uvádí, že benchmarking je:

- metoda řízení kvality,
- metoda zlepšování učením se od druhých,
- způsob řízení změny,
- strukturované porovnání s cílem definovat a zlepšovat dobré praktické postupy,
- proces porovnání nákladů,
- technika trvalé optimalizace, která porovnává a analyzuje procesy za účelem zjistit nejlepší praxe, s nimiž se pak organizace poměruje,
- postup, při němž jsme tak skromní, že přiznáme, že je někdo jiný v něčem lepší, a potom... jsme tak chytří, že zjistíme, jak se jim v tom můžeme vyrovnat nebo je dokonce předstihnout (Široký a kol. 2006).

Z výše uvedeného je patrné, že obsah a účinky benchmarkingu překračují hranice možností pouhého srovnávání činností, výkonů, procesů či strategií mezi

³ Při použití ukazatelů je doporučováno nalézat takové ukazatele, které se již v organizaci používají, a jsou tedy lehce dostupné, známé a uznávané. Výběr ukazatelů je závislý na tom, zda je analýza benchmarkingu zaměřena na kvalitu nebo na produktivitu (Karlöf a Östblom, 1993).

⁴ Hindls a kol. překládají *benchmark* jako nivelační značku, výsledek měření výškových bodů na zemském povrchu (Hindls a kol., 2003).

dvěma nebo více subjekty. Správné a důsledné uchopení, zaměření a využití benchmarkingu výrazným způsobem ovlivňuje řízení, inovace a také růst kvalifikace pracovníků dané organizace. Teorie prostřednictvím *kategorizace benchmarkingu* charakterizuje tři univerzální přístupy k benchmarkingu – interní, externí a funkční, které ukazují možnosti uplatnění benchmarkingu v praxi bez ohledu na typ organizace a její poslání.

Interní benchmarking (nebo také vnitřní) se týká srovnávání v rámci jedné organizace, tzn. mezi vlastními pobočkami⁵, úseky, dceřinými společnostmi apod. Praxe ukázala, že některé společnosti a organizace používající určitou dobu benchmarkingu ve většině případů začínaly před překročením k jeho externí formě projektem interního benchmarkingu za předpokladu, že se operace, jež je předmětem studie (benchmarkingu), provádí na více než jednom místě v rámci organizace. Karlöf a Östblom zmiňují výhody kategorie interního benchmarkingu:

- schopnost ukázat celé organizaci, jak benchmarking funguje,
- možnost volby vlastního tempa realizace benchmarkingu,
- důslednost při seznámení se a pochopení metodiky benchmarkingu jak pracovníky, tak vedením organizace,
- generování poznatků, které slouží jako základna pokračujícího externího benchmarkingu,
- snižování rozdílů mezi obdobnými činnostmi,
- zvyšování individuální výkonnosti a tzv. semknutí řad v rámci organizace (Karlöf a Östblom, 1993).

Externí benchmarking, jinými slovy vnější benchmarking, je založen na porovnávání vlastní organizace s nějakou jinou podobnou nebo stejnou organizací.⁶ Partnery v benchmarkingu mohou být přímí konkurenti či ekvivalentní organizace působící jak na domácím, tak zahraničním trhu. Charakteristickým rysem externího benchmarkingu je vysoký stupeň srovnatelnosti mezi příslušnými organizacemi a funkcemi. Za základní atribut externího ben-

chmarkingu lze považovat partnerství, které zakládá efektivní dialog a konsenzus stran společných cílů partnerských organizací. K úskalím externího benchmarkingu patří tzv. citlivější povaha takového předmětu benchmarkingu, která má přímou vazbu na konkurenceschopnost organizací, pak se ukazuje, že solidnost v partnerských vztazích hraje dominující roli. Karlöf a Östblom upozorňují, že riziko benchmarkingu mezi konkurenty spočívá v tom, že se spíše zaměřuje na konkurenční faktory místo na vyhledávání špičkové výkonnosti.

Funkční benchmarking je porovnávání výrobků, služeb a pracovních postupů dané organizace s jinými špičkovými společnostmi bez ohledu na obor, v němž fungují. Někteří autoři (např. Camp, 1989) používají alternativní označení *generický benchmarking*, a to ve smyslu *obecně použitelný*. Cílem funkčního benchmarkingu je nalézt ideální chování, kdekoli je to možné. Funkční benchmarking je uplatňován pro jednotlivé části činností a procesů, které vykazují logickou podobnost.⁷ Karlöf a Östblom zdůrazňují, že třebaže interní i externí kategorie obsahují možnosti výrazného účinného zdokonalení, plný efekt této metody lze využít právě u funkčního benchmarkingu (Karlöf a Östblom, 1993).

Projektový charakter⁸ a poslušnost jednotlivých fází benchmarkingu jsou stěžejní aspekty, které odlišují benchmarking od běžného srovnávání. Teorie, která v první řadě čerpá z odkazu firmy Xerox (The Rank Xerox Benchmarking Process) charakterizuje pět základních kroků benchmarkingu.⁹

1. Plánování (identifikace objektu benchmarkingu, např. nejlepšího konkurenta a charakteristika metody pro zpracování dat).
2. Rozbor (determinování výkonnostní mezery a vymezení možností dalšího výkonnostního růstu).
3. Shromáždění informací (rozložení a dělba funkcí, komunikace dat) a sestavení akčního plánu.
4. Realizace (implementace, monitoring výsledků a prognóz vývoje, kalibrace bodů srovnávání).
5. Dosažení zlepšení praktikováním získaných nových metod a postupů na základě provedeného benchmarkingu (Rolstadäs, 1995).

⁵ Analogii vlastních poboček v podmínkách veřejné správy lze spatřovat např. na úrovni správních orgánů státní správy místního a regionálního charakteru, jako jsou finanční úřady, okresní správy sociálního zabezpečení, katastrální úřady, úřady práce apod., na úrovni správních orgánů územní samosprávy zejména v podmínkách obvodů či městských částí statutárních měst.

⁶ Externí benchmarking v oblasti veřejné správy je možné realizovat např. mezi orgány jednotlivých obcí a krajů, jako jsou obecní (městské) úřady a magistráty či krajské úřady, mezi jednotlivými ústředními orgány státní správy, nebo také profesními komorami.

⁷ Organizace veřejné správy mohou spolupracovat s širokou paletou organizací ziskového i neziskového charakteru, např. finanční a pojišťovací instituce, cestovní kanceláře, specializované agentury apod.

⁸ S odvoláním na projektovou formu implementace benchmarkingu je teorií rovněž kladen důraz a význam na projektový tým, časové vymezení a rozpočet projektu.

⁹ K porovnání: Karlöf a Östblom (1993) a Stapenhurst (2009).

Podstata jednoho projektu benchmarkingu je zřídka stejná jako u jiného projektu, proto je doporučováno, aby sousled jednotlivých etap modelu benchmarkingu byl chápán organizacemi pouze jako vodítko (Stapenhurst, 2009).

Karlöf a Östblom člení faktory úspěšnosti projektu benchmarkingu na *důležité a méně důležité*. K důležitým faktorům řadí:

- systém kompetencí členů a manažera projektového týmu, který je nutno respektovat,
- časové rozvrhy projektu a jejich dodržování,
- kvalitativní normy, jež by měly být nastaveny s ohledem na potřeby a očekávání zákazníků,
- rozpočty projektu, které by se neměly překračovat.

Za méně důležité faktory označují:

- duch spolupráce v rámci týmu – *každý napíná síly stejným směrem*,
- pozitivní přístup čili snažit se o změnu se zaměřením na výsledek,
- povědomí o kvalitě, kterou očekává zákazník,
- angažovanost a podnikavost členů projektového týmu,
- tvůrčí myšlení a schopnost kombinovat existující informační prvky do inovačních řešení,
- firemní etika. Benchmarking není průmyslovou špionáží. Všichni účastníci musí souhlasit s příslušnou etikou úrovně (Karlöf a Östblom, 1993).

3. Benchmarking v podmínkách úřadů obcí s rozšířenou působností

Počátky aplikace benchmarkingu v podmínkách institucí veřejné správy ČR jsou především spojeny s účelově pojatými projekty (viz níže) – spolufinancovanými mimo jiné také z Evropského sociálního fondu a vycházejícími ze záměrů a cílů Národní politiky podpory jakosti ČR z roku 2000, strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby z roku 2007 a Strategie Národní politiky kvality v ČR na období let 2008–2013. A jak již bylo zmíněno v *Úvodu*, v nejbližší míře je benchmarking v ČR implementován v podmínkách orgánů územní samosprávy – úřady ORP.

Uplatnění benchmarkingu v praxi úřadů ORP České republiky bylo započato v roce 2000 realizací tzv. pilotního benchmarkingového projektu s názvem *Cena a výkon* na úrovni šesti magistrátů statutárních měst – Ústí nad Labem, Plzeň, Jihlavy, Pardubice, Olomouc a Havířova – v letech 2000–2002 v režii Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR, o. p. s (dále VCVS), a podpory British Know How Fund.

Na základě dobré spolupráce a hlavně přínosných výsledků výše uvedeného pilotního projektu byl v roce 2003 zahájen projekt s názvem *Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu*.¹⁰ Uvedený projekt dle plánu projektu ukončilo 48 obcí s rozšířenou působností, které byly v rámci projektu rozděleny do velikostních kategorií (pracovních skupin A – E) podle počtu obyvatel správního obvodu. Výstupem projektu bylo zejména porovnání výkonů v 29 agendách obce s rozšířenou působností (Voldánová, 2004).

V roce 2005 kontinuálně pokračovala spolupráce obcí s rozšířenou působností v rámci nově vzniklého neformálního sdružení pod názvem Benchmarkingová iniciativa 2005 při VCVS (BI 2005), jehož prvními členy se staly obce s rozšířenou působností zúčastněné ve výše zmíněném projektu z let 2003–2004. Stručně vymezení podstaty BI 2005 v mezích její dosavadní existence období let 2005–2010 a charakteristika oblastí a praktických postupů uplatňování benchmarkingu dle metodiky BI 2005 je obsahem níže uvedeného textu.

BI 2005 se prezentuje jako dobrovolné, neformální sdružení ORP, jehož cílem je zvyšovat výkonnost a kvalitu činností úřadů prostřednictvím benchmarkingu ve vybraných oblastech přenesené a samostatné působnosti obce. Počet a složení členů BI 2005 od svého vzniku v roce 2005 kulminoval v roce 2008 ve výši 83 zapojených úřadů. V průběhu roku 2009 někteří členové ukončili své členství, jiní ho obnovili a další nově přistoupili.¹¹ Tento trend je zjevný ve všech letech existence BI 2005.

3.1 Hodnocení výsledků jednotlivých otázek dotazníkového průzkumu

V průběhu dubna 2010 bylo písemně (e-mailem) osloveno 68 členů BI 2005 (respondentů – úřady ORP) ve věci dotazníkového průzkumu, jedná se o tzv. aktivní členy BI 2005.¹² Dotazníkový průzkum byl realizován s cílem detekovat oblasti nejčastějších organizačních a procesních změn, které prostřednictvím či na základě srovnání (benchmarkingu) byly v praxi úřadu realizovány, a jejich vliv na výkonnost a kvalitu práce úřadu ORP. Schéma dotazníku obsahuje dvě části. V první části se dotazník soustřeďuje na

¹⁰ V organizaci VCVS a za podpory Programu na podporu místních správ států střední Evropy (*Local Government Support Program Central Europe*), jehož financování zajistil Kanadský urbanistický institut (*Canadian Urban Institute*) z prostředků kanadské vlády, je určen obcím s rozšířenou působností.

¹¹ K 1. 1. 2010 je aktuální počet členů udáván ve výši 68.

¹² Nejedná se o klasický reprezentativní vzorek. Respondenti byli účelově vybraní. Osloveni/respondenti byli všichni členové BI 2005 v počtu 68.

sběr dat *obecného* typu – velikost úřadu (počet jeho zaměstnanců) a rozsah období uplatňování benchmarkingu v praxi (roky). Druhá (stěžejní) část dotazníku obsahuje pět otevřených otázek, kde respondenti mohli volit mezi uvedenými variantami a byli zároveň iniciováni k slovnímu komentáři.

Data z dotazníků byla vyhodnocena jednak na základě sumarizace a komparace získaných výsledků, intervalového odhadu a dále prostřednictvím uplatnění korelační analýzy. Pro potřeby korelační analýzy byly údaje z dotazníků převedeny z kvalitativního na kvantitativní tvar.

Návratnost dotazníkového průzkumu dosáhla výše 41 % (28 navrácených dotazníků z 68 oslovených členů BI 2005). Při odpovědích na otázky pod čísly 1 a 3 mohli respondenti využít možnost zvolit jednu nebo více možných variant odpovědí. U otázky č. 2 byla vyžadována slovní odpověď (nebyly zde dány možnosti výběru odpovědí). Otázku č. 4 mohli respondenti odpovědět volbou mezi třemi možnostmi – *ano, částečně ano, ne*. Poslední otázka č. 5 dávala možnost odpovědět pouze *ano* či *ne*. Vyhodnocení provedeného dotazníkového průzkumu dle jednotlivých otázek je uvedeno níže.

Charakteristika aktivních respondentů (28 úřadů) je součástí tabulky 1. Soubor respondentů, jak ukazují (viz tabulka 1) mezní hodnoty (max. a min.) počtu obyvatel správního centra, počtu obyvatel správního obvodu, počtu zaměstnanců úřadů a délky členství úřadů v BI 2005 je z pohledu velikosti značně diferencovaný. Hodnoty mediánu naznačují skutečnost, že 50 % respondentů je ve velikostní kategorii do 172 zaměstnanců úřadů a do 26 612 počtu obyvatel správního centra atd.

První otázka dotazníkového průzkumu směřovala k vymezení přínosu benchmarkingu pro úřad ORP *Srovnání výkonnostních parametrů a postupů v daných činnostech s ostatními městskými úřady považují za přínosné pro: a) pro zlepšení práce daného úseku/pracovníka, b) pro orientaci a následné rozhodování v otázkách změn a hodnocení managementu daného úřadu, c) pro*. Respondenti mohli volit mezi dvěma danými variantami nebo upřednostnit třetí variantu čili zvolit jinou (vlastní) formulaci

přínosu. Otázka č. 1 byla zodpovězena všemi 28 respondenty. Odpovědi ukazují, že 86 % respondentů vidí jednoznačný přínos benchmarkingu pro rozhodování managementu, 11 % respondentů hodnotí přínos benchmarkingu pouze ve prospěch zlepšování práce daného úseku/pracovníka úřadu, 8 respondentů tedy 29 % spatřuje přínos benchmarkingu jak pro rozhodování managementu, tak zlepšení práce daného úseku/pracovníka. Poslední varianta odpovědi je prezentována dvěma názory, které kromě přínosu pro zlepšení práce daného úseku/pracovníka spatřují efekt benchmarkingu v podobě získání osvědčených dobrých praxí a zlepšení interní a externí komunikace úřadu.

Celkově lze shrnout odpovědi v konstatování, že srovnávání výkonnostních parametrů a postupů v daných činnostech v podmínkách úřadů ORP má nejvýraznější přínos pro orientaci a rozhodování managementu daného úřadu ORP. Přínos pro zlepšení práce daného úseku či pracovníka pak vyplývá z aplikovaných změn realizovaných na základě rozhodnutí představitelů managementu úřadu, případně úseku.

Druhá otázka dotazníkového průzkumu byla zaměřena na konkrétní aplikace a změny (přehodnocení pracovních postupů a výsledků), které daný úřad ORP na základě výsledku benchmarkingu (BI 2005) realizoval. *Prostřednictvím BI 2005 jsme na našem úřadu přehodnotili pracovní postup a výsledky zejména v těchto činnostech/agendách*. Na tuto otázku odpovědělo heslovitým výčtem konkrétních provedených změn 24 z 28 respondentů. Jeden respondent uvedl, že výsledky BI 2005 slouží managementu úřadu pouze jako podpůrný argument plánovaných změn. V dalším individuálním případě bylo respondentem uvedeno, že výsledky BI 2005 nejsou pro daný úřad důvodem pro konkrétní změnu v nastavených pracovních postupech a členství v BI 2005 je úřadem využíváno zejména pro sdílení dobrých praxí a kontaktů. Dva respondenti s odůvodněním na krátké členství v BI 2005 (od roku 2009, 2008) na tuto otázku neodpověděli.

Přehodnocení pracovních postupů a výsledků na základě informací z BI 2005 bylo uskutečněno v 16 různých oblastech a činnostech zajišťovaných úřady

Tabulka 1 Charakteristika respondentů

	Počet obyvatel SC	Počet obyvatel SO	Délka členství v BI 2005 (roky)	Počet zaměstnanců (FS)
Maximum	94 497	145 130	5	462
Minimum	2 894	11 297	1	55
Medián	26 615	51 913	4,5	172
Průměr	30 665	59 736	3,96	200,2

Zdroj: Malý lexikon obcí, Český statistický úřad, 2009; dotazník, databáze projektu BI 2005.

Poznámka: SC – správní centrum, SO – správní obvod, FS – fyzický stav.

ORP jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Respondenti v rámci otázky č. 2 uváděli příklady v počtu 1–4 provedených změn. Nejčastěji respondenti uvádějí změny, které realizovali na úsecích:

- ekonomických procesů a činností úřadu, a to ve smyslu postupů při plánování příjmů a výdajů rozpočtu města, výkaznictví a postupů v oblasti místních poplatků a pohledávek, investiční činnosti včetně zajištění veřejných zakázek, či způsoby výpočtu investičního a neinvestičního příspěvku zřizovatele (např. pro základní školy), které byly v praxi úřadů přehodnoceny,
- procesů ve správním řízení, zejména v oblasti personálního složení daného odboru/úseku, např. sociálního, školství, živnostenského úřadu, stavebního úřadu, přestupků, dopravy včetně řídičských průkazů a přestupků v dopravě, vnitřních věcí typu agendy občanských průkazů, cestovních dokladů a evidence obyvatel,
- organizace a zajištění provozu úřadu, a to v oblasti personálního řízení (hodnocení zaměstnanců, vzdělávání zaměstnanců, sociální fond), provozně-technologického zabezpečení úřadu (autoprovoz, úklid, telefony, software, spisová služba apod.),
- komunálního hospodářství, které je v tomto případě reprezentováno péčí o bytový fond, budovy a majetek daného města.

Třetí otázka dotazníkového průzkumu *Změny v organizační struktuře či pracovních postupů skutečně na našem úřadu z podnětu srovnání (BI 2005) měly příznivý vliv: a) na snížení běžných výdajů, b) na produktivitu práce úseku/pracovníka, c) na (jiná zkušenost) řešila vliv organizačních a procesních opatření (změn) provedených z podnětu výsledků z BI 2005 na výkonnost úřadu v podobě snížení běžných výdajů, zlepšení produktivity práce úseku/pracovníka a jiné. Respondenti se ve svých odpovědích přiklonili k jedné variantě odpovědi nebo zaznačili svou odpověď ve dvou či všech třech možnostech. V některých případech doplnili respondenti konkrétní příklad. Dva respondenti z důvodů již výše uvedených (tj. krátké členství v BI 2005) na otázku č. 3 neodpověděli.*

Výsledky odpovědí na otázku č. 3 jasně ukazují na skutečnost, že respondenti (úřady) častěji uvádějí kvalitativní efekty (snížení počtu zaměstnanců, personální posílení daného úseku, získání dotací, zlepšení kontrolní činnosti, reorganizace organizační struktury, zprůhlednění a napřímení procesů) provedených změn nežli účinky na snížení běžných výdajů. K příkladům snížení běžných výdajů uváděných respondenty patří mzdové náklady a provozní náklady (výdaje na autoprovoz, telefon, poštovné, údržba, nákup materiálu). Zajímavé zjištění přináší odpovědi skryté pod možností *jiné*, kde respondenti charakterizují efekty

typu zvýšení počtu úředníků, zkrácení doby vyřízení správních případů, zkrácení informačních toků, zlepšování kvality namísto snižování nákladů, hodnocení zaměstnanců, koordinace v rámci zavádění celoplošných změn ve veřejné správě, jako jsou datové schránky.

Čtvrtá otázka dotazníkového průzkumu *Benchmarking považují za vhodnou metodu pro zvyšování jak kvality, tak výkonnosti městského úřadu je orientována na získání odpovědí, zda dle respondentů je metoda benchmarkingu vhodným nástrojem pro zvyšování kvality a výkonnosti v podmínkách městských úřadů. Respondenti volili mezi variantami ano, částečně ano a ne. Někteří respondenti svou volbu doplnili o slovní komentář. Na tuto otázku neodpověděl jeden respondent.*

Téměř 68 % respondentů jednoznačně uvádí, že metoda benchmarkingu je vhodnou metodou pro zvyšování kvality a výkonnosti úřadu, a někteří z nich doplňují, že účinnější zlepšování kvality a výkonnosti lze dosáhnout kombinací více metod, jako jsou metoda CAF,¹³ Balanced Scorecard a ISO 9001 (např. respondenti Vsetín, Děčín). Originální doplnění odpovědi uvádí respondent z Říčan: *V době ekonomické krize nám zavedení benchmarkingu pomáhá odhalovat finanční rezervy v příjmech města, nákladech, optimalizovat strukturu pracovních míst a počty zaměstnanců v jednotlivých odborech, získali jsme dobré praxe. Částečně ano je odpověď zhruba 29 % respondentů, kteří tuto volbu argumentují taktéž existencí jiných metod výše uvedených.*

Poslední pátá otázka dotazníkového průzkumu *Existují překážky (interní i externí), které snižují možnosti a efektivitu benchmarkingu v praxi úřadu? se týká toho, zda respondenti (úřady) při aplikaci benchmarkingu řeší překážky, které snižují efektivitu a možnosti této metody v praxi.*

Většina respondentů (61 %) připouští překážky, které musí v praxi zdolávat v rámci aplikace metody benchmarkingu, a mezi uvedené komplikace patří:

- nedostatečná nebo žádná podpora ze strany politického vedení města,
- neochota středního managementu a zaměstnanců při získávání a zadávání dat do databáze BI 2005 – argumentují velkou pracností a časovou náročností,
- nízká angažovanost vedoucích odborů zejména při využívání výsledků srovnání v praxi,
- chybně zadaná data do databáze BI 2005,
- finanční a časová náročnost projektu BI 2005,

¹³ CAF – Common Assessment Framework, v překladu Společný hodnotící rámec.

- chybná interpretace výsledků a zneužívání výsledků benchmarkingu,
- velikostně různorodá struktura úřadů zapojených do BI 2005, která znevýhodňuje úřady velkých měst ve smyslu nesrovnatelnosti podmínek.

3.2 Celkové hodnocení výsledků dotazníkového průzkumu

Výše uvedený rozbor jednotlivých otázek dotazníkového průzkumu je níže doplněn o informace, které poskytuje korelační analýza, která si klade za cíl porovnat závislost variant zvolených odpovědí dotazníku s vybranými charakteristikami respondentů – velikostí úřadu (danou počtem zaměstnanců), velikostí správního centra (danou počtem obyvatel města), velikostí správního obvodu úřadu (danou počtem obyvatel správního obvodu) a délkou členství v BI 2005 (roky).

V první fázi korelační analýzy byly spočteny korelační koeficienty, které umožňují vyjádřit těsnost a intenzitu lineární závislosti dvou číselných proměnných x a y . Významnost korelačního koeficientu byla testována na hladině významnosti 0,05. Výsledky korelační analýzy uvedené v tabulce 2 naznačují významnou závislost pouze v těchto parametrech (šedě označené buňky):

- čím je větší úřad, správní centrum a správní obvod, tím menší počet respondentů se přiklání k názoru, že dopady provedených změn na základě výsledků z benchmarkingu mají pozitivní vliv na produktivitu práce pracovníka/úseku,
- čím je větší úřad, správní centrum, tím větší počet respondentů příznává existenci překážek při uplatňování benchmarkingu v praxi,
- čím je menší úřad, správní centrum a správní obvod, tím větší počet respondentů nepřipouští existenci překážek při uplatňování benchmarkingu v praxi.

Z výše uvedené korelační analýzy tedy dále vyplývá, že nelze vysledovat lineární vztah mezi vybranými parametry respondentů a ostatními typy odpovědí (mimo výše uvedené). Jinými slovy a s ohledem na rozbor výsledků dotazníkového průzkumu lze říci, že nezávisle na velikosti úřadu, správního centra, správního obvodu a délky členství spatřuje většina respondentů:

- přínos benchmarkingu zejména pro rozhodování managementu úřadu,
- pozitivní dopad změn provedených na základě benchmarkingových výsledků zvláště na produktivitu pracovníků/úseku,
- benchmarking jako vhodnou metodu pro zvyšování kvality a výkonnosti úřadu,
- důvody účinnosti benchmarkingu v existenci překážek, které musí v praxi zdolávat.

Odhad počtu kladných odpovědí na otázky dotazníkového šetření v případě, že na dotazník by odpověděli všichni původně oslovení respondenti (68 oslovených), lze vypočíst prostřednictvím intervalového odhadu korelačního koeficientu. A pak je možné konstatovat, že se spolehlivostí 95 % odpoví ano na otázku:

- *Benchmarking má přínos pro zlepšení práce pracovníka/úseku 21 až 57 % všech dotázaných úřadů (14–35).*
- *Benchmarking má přínos pro rozhodování managementu 73 až 99 % všech dotázaných úřadů (50–67).*
- *Změny v organizační struktuře či pracovních postupů uskutečněné na našem úřadu z podnětu srovnání (BI 2005) měly příznivý vliv na snížení běžných výdajů 9 až 41 % všech dotázaných úřadů (6–28).*
- *Změny v organizační struktuře či pracovních postupů uskutečněné na našem úřadu z podnětu*

Tabulka 2 Výsledky korelační analýzy dotazníkového průzkumu

	Přínos BMK pro zlepšení			Dopady provedených změn			Vhodnost metody BMK			Existence překážek	
	Práce	Rozhodování	Jiný přínos	Snížení běžných výdajů	Zvýšení produktivity	Jiné dopady	Ano	Částečně	Ne	Ano	Ne
Velikost úřadu	0,141	0,101	0,314	0,139	-0,415	0,060	-0,002	-0,155	x	0,443	-0,455
Velikost SC	0,092	0,059	0,251	0,104	-0,482	0,125	-0,130	-0,081	x	0,416	-0,421
Velikost SO	0,075	0,033	0,199	0,172	-0,388	0,191	-0,169	-0,031	x	0,338	-0,387
Délka členství	0,272	-0,185	0,244	-0,052	-0,287	0,014	0,044	-0,048	x	0,100	-0,109

Zdroj: Vlastní výpočty na základě výsledků provedeného dotazníkového průzkumu 4/2010.

rovnání (BI 2005) měly příznivý vliv na zvýšení produktivity práce pracovníků/úseku 55 až 88 % všech dotázaných úřadů (37–60).

- *Změny v organizační struktuře či pracovních postupech uskutečněné na našem úřadu z podnětu srovnání (BI 2005) měly příznivý vliv na jiné oblasti 4 až 32 % všech dotázaných úřadů (3–22).*
- *Benchmarking považují za vhodnou metodu pro zvyšování jak kvality, tak výkonnosti městského úřadu 51 až 85 % všech dotázaných úřadů (35–39).*
- *Benchmarking považují za vhodnou metodu pro zvyšování jak kvality, tak výkonnosti městského úřadu pouze částečně 7 až 51 % všech dotázaných úřadů (5–35).*
- *Existují překážky (interní i externí), které snižují možnosti a efektivitu benchmarkingu v praxi úřadu? 43 až 79 % všech dotázaných úřadů (29–57).*
- *Neexistují překážky (interní i externí), které snižují možnosti a efektivitu benchmarkingu v praxi úřadu? 9 až 55 % všech dotázaných úřadů (6–37).*

4. Závěr

Benchmarking patří k metodám zvyšujícím kvalitu ve veřejné správě a v podmínkách veřejné správy ČR se uplatňuje od roku 2000. Příklad originálního přístupu využití metody benchmarkingu lze nalézt v podmínkách úřadů ORP v ČR, a to prostřednictvím projektu BI 2005. Do uvedeného projektu, jenž funguje od roku 2005 doposud, se v průběhu let jeho existence zapojilo téměř 51 % úřadů ORP z celkového počtu 205 obcí s rozšířenou působností v ČR. Úřady ORP v rámci BI 2005 realizují benchmarking na základě specifického systému sdílení dobré praxe a porovnávání stanovených ukazatelů v 53 agendách samostatné a přenesené působnosti ORP.

Na základě provedených analýz výsledků dotazníkové šetření zaměřeného na aktivní členy BI 2005 (návratnost dotazníkové šetření dosáhla 41 %) je možné konstatovat, že benchmarking v podmínkách úřadů ORP má pozitivní vliv na kvalitu rozhodování managementu úřadu a následně produktivitu a výkonnost zaměstnanců i konkrétních organizačních úseků/jednotek úřadu. Nejčastěji jsou změny na základě provedeného benchmarkingu a sdílené dobré praxe realizovány v oblastech rozpočtování, investičních zakázek, personální agendy, provozních výdajů, jako je autoprovoz, úklid, poštovní apod., ale také procesů správního řízení na úsecích agend stavebního úřadu, živnostenského úřadu, přestupků v dopravě či občanských průkazů. Dále je možné konstatovat, že co se

týče důsledků (efektů) provedených změn z podnětů výsledků provedeného benchmarkingu, převládají ty, které nelze jednoznačně vyčíslit (např. v podobě úspor výdajové stránky rozpočtu dané obce/města). Jedná se zejména o zkrácení doby správního řízení, zlepšování komunikace a hodnocení zaměstnanců úřadů ORP. Přesto je možné označit uvedené dopady změn realizovaných z podnětů benchmarkingu za zdroj zvýšení kvality práce a následně spokojenosti zákazníků/občanů i zaměstnanců úřadů ORP.

Na základě hodnocení výsledků dotazníkové šetření lze učinit rovněž obecný závěr, a to v dílčí otázce provedeného dotazníkové šetření – výsledky benchmarkingu v rámci BI 2005 iniciují změny v organizační struktuře a postupech úřadů ORP, které mají v důsledku příznivý vliv na produktivitu práce jejich zaměstnanců a konkrétních úseků (oddělení, odbor).

Provedené dotazníkové šetření také odhalilo překážky snižující efektivitu uplatnění benchmarkingu v praxi. Jedná se zejména o nízkou angažovanost vedoucích odborů i středního managementu úřadu i nezájem politického vedení úřadu ORP o iniciativy zvyšující kvalitu veřejné správy. Tento nezájem pramení jednak z neznalosti problematiky řízení kvality, a tedy přínosů a možností konkrétních metod zvyšujících kvalitu veřejné správy (pozn.: existují výjimky), a jednak z málo průkazných výsledků a efektů benchmarkingu, které jsou vykazovány v průběhu krátkého období (1 rok). Jedná se zejména o očekávané finanční efekty na straně jak výdajů rozpočtu obce čili jejich snižování, tak na straně příjmů rozpočtu obce, a v tomto případě jejich zvyšování (např. úspěšnější vymáhání pohledávek, zvýšení příjmů z dotací jiných veřejných rozpočtů, zejména EU).

Jak již vyplynulo rovněž z textu výše, úspěšnost implementace dané metody, zvyšující kvalitu veřejné správy, respektive benchmarkingu, je z podstatné části závislá na přístupu a kompetencích vrcholového a středního managementu úřadu v otázkách řízení kvality. Problematika profesionálního managementu ve veřejné správě je aktuálním problémem, na který upozorňují nejen významní odborníci v oblasti teorie a praxe, ale i politici zejména v období ekonomické krize. Přičemž, jak je známo, výkonná instituce je řízena výkonným managementem, a to by v podmínkách veřejné správy znamenalo legislativně změnit status vrcholových manažerů (u úřadů ORP tajemníka obecního úřadu) v otázkách kompetencí a odpovědností. Změna je také nutná v oblasti motivace vrcholových manažerů, a to v závislosti na dosažených výsledcích při realizaci stanovených cílů a úkolů dané instituce (úřadu). Je tedy možné uvažovat, že v případě kompetentního, dostatečně motivovaného ma-

nagementu ve veřejné správě bude využití možnosti metod zvyšujících kvalitu veřejné správy účinnější.

Literatura

- BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. (2009). *Public management and governance*. 2nd ed. London: Routledge.
- CAMP, R. (1989). Benchmarking. The search for industry best practices that to superior performance. *Quality Resources* 11: 12–13.
- HESHAM, M., CURRY, A. (2003). Benchmarking: achieving best value in public – sector organisations. *Benchmarking: An International Journal* 10(3): 261–286.
- HINDLS, R. a kol. (2003). *Ekonomický slovník*. Praha: C. H. Beck.
- KARLÖF, B., ÖSTBLOM, S. (1993). *Benchmarking. A Singpost to Excellence in Duality and Productivity*. New York: Wiley.
- KOUZMIN, A., LÖFFLER, E., KLAGES, H., KORAC-KAKABADSE, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors: towards learning for agency effectiveness. *International Journal of Public Sector Management* 12(2): 121–144. <http://dx.doi.org/10.1108/09513559910263462>
- LANE, J. E. (2000). *New Public Management*. 5th ed. London: Routledge, 2000.
- LYNN, N. (2007). *Public Sector Management*. 5th ed. London: SAGE Publications.
- METTERS, D., METTERS, K., PULLMAN, M., WALTON, S. (2006). *Successful Service Operations Management*. 2nd ed. London: Tomson.
- NENADÁL, J. (2004). *Měření v systémech managementu jakosti*. 2. dopl. vyd. Praha: Management Press.
- ROLSTADÄS, A. (1995). *Benchmarking – Theory and Practice*. 4th ed. London: Chapman&Hall.
- STAPENHURST, T. (2009). *The Benchmarking Book*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- ŠIROKÝ, J. a kol. (2006). *Benchmarking ve veřejné správě*. 2. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- ŠPAČEK, D. (2009). Quality rhetoric and citizens' satisfaction measurement – selected practice of the CAF instrument in Czech municipal public administration. *The International Journal of Knowledge, Culture and Change Management* 8(10): 91–104.
- VOLDÁNOVÁ, J. (2004). Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu. In: *Sborník příspěvků 1. české národní konference kvality ve veřejné správě s mezinárodní účastí*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR.
- VRABKOVÁ, I. (2010). Vyjádření efektivity a kvality ve veřejné správě. *Acta Academia Karviniensia*. 1: 566–577.

Další zdroje

Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015. [Online], [cit. 2008-11-03] Dostupný z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>.

Národní politika podpory jakosti v České republice. Národní politika kvality. [Online], [cit. 2009-11-23]. Dostupné z: <<http://www.npj.cz/narodni-politika-kvality/dokumenty/narodni-politika-kvality//>>.

Strategie Národní politiky kvality v České republice na období let 2008–2013. [Online], [cit. 2009-11-23]. Dostupné z: <<http://www.npj.cz/narodni-politika-kvality/dokumenty/strategie-narodni-politiky-kvality-2008-2013//>>.

Malý lexikon obcí. Český statistický úřad. (2009) [Online], [cit. 2010-06-02]. Dostupné z: <<http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/p/1302-11/>>.

WATSON, G. H., CONTI, T., KONDO, Y. (2003). *Quality into the 21st Century. Perspectives on Quality and Competitiveness for Sustained Performance*. ASQ Quality Press. [Online], [cit. 2011-01-23]. Dostupné z: <<http://www.letu.edu/people/jaytevis/Software-Engineering/E1189-Quality-Into-21-Century.pdf>>.