BENCHMARKING A MĚŘENÍ VÝKONNOSTI VE VEŘEJNÉM SEKTORU

BENCHMARKING AND PERFORMANCE MEASUREMENT IN PUBLIC SECTOR

Jiří Dušek

ABSTRACT
The contribution deals with the use of benchmarking in the public administration area, aiming at improving the quality of work in the observed sectors. After a general introduction into benchmarking as an efficient tool for the organization development, the contribution focuses on the specific application of the method in public administration area in the Czech Republic.

KEY WORDS: benchmarking, Czech republic, public administration, public sector

ABSTRAKT
Příspěvek se zabývá využitím benchmarkingu v oblastech veřejné správy, s cílem zkvalitnit práci uvnitř sledovaných úseků. Po obecném úvodu benchmarkingu, jako efektivního nástroje pro rozvoj organizace, se příspěvek zabývá konkrétní aplikací této metody ve veřejné správě v České republice.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: benchmarking, Česká republika, veřejný sektor, veřejná správa

ÚVOD

Přechod od centrálně řízené ekonomiky k ekonomice tržní – demokratické, vstup ČR do EU i omezené rozpočtové prostředky a deficit státního rozpočtu jsou základními faktory pro reformní kroky ve veřejné správě ČR. Po nahrazení systému národních výborů samosprávou na obecní a krajské úrovni byla vytvořena nová organizační struktura veřejné správy. Nicméně strukturální reformu musí doprovázet reforma vlastní technologie výkonu veřejné správy, využití moderní výpočetní techniky, zjednodušení administrativních postupů pro občany, ale i lepší organizace práce, tzn. reforma kvality. Zatímco jednorázové strukturální změny se čas od času realizují k přizpůsobení novým podmínkám, pak postupné zvyšování kvality a modernizace veřejné správy představuje nikdy nekončící proces.

Aby byl systém veřejné správy funkční a odpovídal potřebám společnosti, je třeba v něm provádět změny. Jedním ze způsobů jak toho lze dosáhnout je reformovat jej. Historie reformních zásahů je bohatá (ať už ve světě či u nás). Správní reformy jsou často klíčovým faktorem pro fungování ekonomik států, neboť efektivita fungování veřejné správy ovlivňuje dosahování ekonomických úspěchů země. Jde o široké a komplexní téma vyžadující souhrnný přístup [NUNVÁŘOVÁ, 2013].

Specifičnost veřejné správy vede k tomu, že řízení její kvality bylo, je a bude patrně vždy alespoň z části experimentální. Veřejná správa je totiž skupinou institucí, které mají exekutivní charakter. Její instituce vykonávají to, co jim právní předpisy výslovně umožňují. Anglická literatura v této souvislosti pracuje s principem rule of law, který je základním principem fungování moderního právního státu. Ve veřejné správě neplatí zásada platná v soukromém právu „co zákon nezakazuje, to je možné“. V prostředí veřejné správy se

prosazuje vázanost právem. Veřejná správa, její funkce, cíle a úkoly vždy vycházejí z přijatého modelu dělby veřejné moci ve státě či v nadnárodním uskupení a jsou také předmětem případné nezávislé soudní kontroly.

V ČR je kvalita veřejné správy a průběžné vyhodnocování spokojenosti občanů s veřejnými službami jedním z nosných principů strategie efektivní veřejné správy a přátelské veřejné služby (SMART Administration), která byla schválena vládou v červenci 2007 a jejíž realizace je plánována do roku 2015 (blíže viz MINISTERSTVO VNITRA ČR, 2007).

Přestože v rétorické rovině nepostrádají důraz na kvality ve veřejné správě (či obecně ve veřejném sektoru) ani starší vládní koncepční dokumenty, česká akademická veřejnost se s tématikou řízení kvality ve veřejném sektoru dosud vypořádává roztříštěně, nesystematicky a dostatečně také nezohledňuje aktuální zahraniční poznatky řízení kvality veřejných služeb. Charakteristiky veřejné správy formují specifičnost veřejného sektoru, kterým se manažerské praktiky musí přizpůsobit. Toto přizpůsobování se charakteristikám řízeného prostředí je viditelné v řadě v současnosti pojmenovaných (a především v zahraničí vzniklých) nástrojů řízení kvality veřejné správy (např. u nástrojů CAF, Místní agenda 21 nebo Balanced Scorecard), které jsou s větší či menší metodickou podporou implementovány a používány i v české veřejné správě (především obcemi a kraji, spíše než na úrovni státu).

VYUŽITÍ BENCHMARKINGU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Současné řízení organizací veřejné správy se mění na celém světě, nejen v ČR, a důvody změn v řízení organizací jsou různé, ale jejich kořeny jsou jednotné. Spočívají ve změně hodnot, které odmítají zbytečný centralismus, byrokracii a autoritářské a povýšené vystupování vůči občanům, kteří žijí v demokratickém společenském systému. Jako reakce na tyto změny vznikl New public management (NPM). Koncept NPM obsahuje řadu nových trendů řízení organizací veřejné správy a jedním z nich je benchmarking [REKTOŘÍK, 2002].

Nezbytnost vyjednávání kvality, které současná zahraniční literatura zdůrazňuje, vyžaduje důslednou systémovost řízení kvality. Proto získávají na populárnosti systémy řízení kvality ve veřejné správě (např. nástroje CAF či BSC, Benchmarking, nebo Six sigma, která se v současnosti rozvíjí v praxi veřejných služeb v zahraniční) [ŠPAČEK, 2010].

V ČR byla usnesením vlády č. 458/2000 definována národní politika podpory jakosti (NPJ), jako souhrn záměrů, cílů, metod a nástrojů k ovlivňování kvality výrobků, služeb a činností v rámci národní ekonomiky a veřejné správy. Řízením NPJ bylo pověřeno Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). Jedním ze strategických záměrů definovaných NPJ je právě benchmarking, jako prostředek porovnání růstu kvality činností a služeb ve veřejném sektoru [NÁRODNÍ INFORMAČNÍ STŘEDISKO PODPORY KVALITY, 2005].

Aplikací benchmarkingu ve veřejném sektoru získává benchmarking další rozměr. Ačkoliv úspory ve veřejném sektoru jsou důležité, neznamenají jen snižování nákladů, ale současně i zlepšování činnosti organizace. Mezi ukazatele, které jsou poměřovány, jsou přiřazovány i „mimoekonomické“ ukazatele jako je např. spokojenost se službou, chováním úředníků, dostupností služby, délkou potřebnou k vyřízení záležitostí na úřadě apod. V některých zemích byly vytvořeny standardy veřejných služeb a metoda benchmarkingu 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 nejen se standardem, ale i s jinou institucí. Pokud je organizace porovnávána s jinými organizacemi, je benchmarking důležitým zdrojem poznatků a neustálého vzájemného přebírání dobrých a osvědčených zkušeností mezi jednotlivými

organizacemi. Benchmarking tudíž nelze považovat za pouhé kopírování, neboť porovnávané instituce se navzájem ovlivňují a tím dochází i 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, tak naopak „benchmarky“ jsou „nejlepším standardem praxe“. Srovnávání vůči standardům může být důležitým aspektem benchmarkingu. Jak standardy, tak kvalita služeb jsou v mnoha případech založeny na nejlepší praxi mnoha organizací.

Tabulka 1 – Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnávání [KOLEKTIV AUTORŮ, 2004]

Co je porovnáváno	*Vůči čemu je organizace porovnávána?*	
	Jiné organizaci	*Standardu*
Činnosti (procesy)	nejlepší praxe	model kvality
Výsledky	ukazatele výkonnosti	standardy výkonnosti

Přestože benchmarking vznikl na základě potřeby v soukromém sektoru, postupně pronikl i do veřejného sektoru natolik, že v některých zemích se dokonce stala jeho aplikace pro subjekty veřejné správy povinnou (např. Velká Británie, Kanada), díky čemuž je možné lépe poznat vnitřní fungování organizace, sdílet zkušenosti a nejlepší praxi se srovnatelnými subjekty a identifikovat tak příležitosti ke zlepšení procesů a postupů ve vlastní organizaci. Předpokladem úspěšného fungování metody je aktivní zapojení všech zúčastněných partnerů a jejich týmová práce [OLŠOVÁ, 2005].

První vlaštovkou uplatňování benchmarkingu v ČR byl pro obce s rozšířenou působností v roce 2003 projekt „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“, jednalo se o česko-kanadský projekt, jehož cílem bylo analyzovat prostřednictvím metody benchmarkingu současný výkon přenesených kompetencí státní správy. Projekt inicioval zájem municipalit o tuto problematiku, což vedlo posléze k založení Benchmarkingové iniciativy 2005 (BI 2005). BI 2005 je neformální sdružení obcí s cílem zvyšovat kvalitu a efektivnost prostřednictvím benchmarkingového porovnávání a výměny informací, zkušeností a dobrých praxí. V roce 2013 je zapojeno 71 obcí s rozšířenou působností, jejichž zástupci pracují v celkem 6 paralelních pracovních skupinách (PS), členěných dle počtu obyvatel v ORP, a specializované PS Finance.

Členská města BI 2005 se porovnávají v 56 agendách – oblastech výkonu zejména přenesené působnosti, provozních a finančních agend, ale také vybraných agend samostatné působnosti. Sleduje se více než 900 vstupních údajů a vyhodnocuje se téměř 700 poměrových ukazatelů. Benchmarkingové porovnávání provádí on-line databázový software, který má celou řadu funkcí, umožňujících zapojeným obcím vkládat data, provádět výběry dle stovek kritérií a jejich kombinací, dále modelování, optimalizaci, apod. Rozsáhlá datová základna v softwarové aplikaci, která nyní obsahuje data již za období 8 let (celkem téměř 0,5 miliónu údajů) je průběžně využívána k tvorbě analýz konkrétních agend nebo souboru agend, celkových nebo na míru úřadu [VZDĚLÁVACÍ CENTRUM PRO VEŘEJNOU SPRÁVU ČR, 2013]. Zjištěné výsledky a informace z této benchmarkingové iniciativy jsou vzájemně systematicky porovnávány, diskutovány a aplikovány na konkrétní agendy veřejné správy, primárním cílem je zvyšovat efektivnost a kvalitu svých služeb. Využití získaných dat externím subjektem k vlastní analýze či vědeckému výzkumu je však možné pouze tehdy, pokud jsou data řádně „zamaskována“ a anonymní, aby byla chráněna totožnost účastníků srovnávací studie. To je i důvod anonymizace prezentovaných dat v tomto článku, který prezentuje výsledky benchmarkingové iniciativy na příkladu dopravně-správních agend 3 obcí s rozšířenou působností v Jihočeském kraji. Vybráno bylo celkem šest dopravně správních agend za období let 2007-2009 (novější data neměl autor k dispozici), na kterých bude demonstrován potenciál využití benchmarkingu při komparaci podobně velkých

municipalit. Na základě výsledků komparace dat bude následně možné diskutovat konkrétní opatření směřující ke zvýšení efektivnosti fungování veřejné správy v příslušných regionech Jihočeského kraje. Problematiku dostupnosti dat zmiňuje i FRIEDEL, 2007, který také konstatuje, že v benchmarkingu veřejné správy chybí data nezbytná k jejímu měření.

PŘÍKLADY VYUŽITÍ BENCHMARKIGOVÉ INICIATIVY V PRAXI

Pro analýzu bylo vybráno z celkem 56 agend v rámci BI 2005 6 dopravně správních agend, které byly pro autora příspěvku datově dostupné. Jedná se o registr řidičů, registr vozidel, zkušební komisaři, silniční správní úřad, dopravní úřad a speciální stavební úřad.

1. Registr řidičů

Vstupními daty v registru řidičů je počet provedených úkonů celkem, počet řidičů a počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě za roky 2007-2009.

Tabulka 2 – Vstupní data registru řidičů [BI 2005]

Vstupní data			
Město	**Počet provedených úkonů celkem**	**Počet řidičů**	**Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem**
2007			
A	32 627	12 373	1,45
B	32 337	15 010	2
C	34 941	12 798	1
2008			
A	27 222	12 686	1,6
B	49 409	16 044	2
C	31 777	13 339	1
2009			
A	18 269	13 167	1,6
B	41 200	17 016	2
C	23 489	13 647	1

Tabulka 3 – Počet úkonů na jednoho pracovníka registru řidičů [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	22 501,379	17 013,75	11 418,125
B	16 168,5	24 704,5	20 600
C	34 941	31 777	23 489
Medián	22 501,379	24 704,5	20 600

Počet úkonů na jednoho pracovníka u sledovaných měst A a C měl do roku 2008 klesající charakter, oproti tomu u města B naopak počet úkonů dosti razantně vzrostl. V roce 2009 měl počet úkonů na jednoho pracovníka klesající charakter u všech sledovaných měst.

Vzhledem k tomu, že u města A poklesl počet úkonů oproti roku 2007 téměř na polovinu a v porovnání s ostatními městy dosahuje jeho počet úkonů cca 50 % z hodnoty mediánu, stojí za úvahu snížit pracovní úvazek pracovníka v této agendě, minimálně však je toto poměrně významný důvod k provedení hlubšího rozboru příčin poklesu úkonů u města A a k přijetí dalších opatření. Počet úkonů u sledovaných měst B a C je srovnatelný s mediánem a tudíž lze považovat agendu u těchto měst za dostatečně personálně obsazenou.

Tabulka 4 – Počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	8 533,103	7 928,75	8 229,375
B	7 505	8 022	8 508
C	12 798	13 339	13 647

Medián	8 533,103	8 022	8 508

Počet řidičů na jednoho pracovníka má u sledovaných měst B a C do roku 2008 plynule stoupající charakter, u města A je v tomto období naopak mírný pokles počtu úkonů. V roce 2009 se počet řidičů u města A opět zvýšil a tak v tomto roce mají sledovaná města A a B téměř shodný počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů. Ve městě C v roce 2009 pokračoval plynulý nárůst počtu řidičů a v tomto roce dosahuje počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů u tohoto města hodnotu o cca 50 % vyšší než u ostatních sledovaných měst. Na základě této analýzy lze doporučit městu C posílit agendu registru řidičů zvýšením počtu pracovníků (pracovního úvazku) v této agendě. Sledovaná města A a B mají průběžně téměř shodný, ale především ustálený počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů a lze tudíž předpokládat, že u těchto měst je tato agenda dostatečně kapacitně obsazena.

2. Registr vozidel

Vstupními daty v registru vozidel je počet provedených úkonů celkem, počet lustrací (výdej dat z registru), počet všech vydaných správních rozhodnutí na úseku registru vozidel, počet všech přihlášených vozidel v registru a počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem za roky 2007-2009.

Tabulka 5 – Vstupní data registru vozidel [BI 2005]

Vstupní data					
Město	**Počet provedených úkonů celkem**	**Počet lustrací (výdej dat z registru)**	**Počet všech vydaných správních rozhodnutí na úseku registru vozidel**	**Počet všech přihlášených vozidel v registru**	**Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem**
2007					
A	5 395	25	852	17 831	1,9
B	7 374	190	1 300	19 500	3
C	6 443	11	113	2 087	2,7
2008					
A	5 917	150	710	13 879	2,2
B	8 355	230	1 296	23 583	3
C	7 248	42	34	16 591	2,5
2009					
A	4 927	248	280	14 683	2,05
B	4 180	200	0	23 853	2
C	5 691	352	175	17 698	2

Tabulka 6 – Počet úkonů na jednoho pracovníka [BI 2005]

Město	**2007**	**2008**	**2009**
A	3 301,053	3 080,455	2 660,976
B	2 954,667	3 293,667	2 190
C	2 432,222	2 929,6	3 109
Medián	2 954,667	3 080,455	2 660,976

Počet úkonů na jednoho pracovníka v roce 2009 u porovnávaných měst A a B má klesající charakter, ale ještě v roce 2008 tento pokles není nikterak markantní (u města B dokonce dochází k mírnému nárůstu), takže lze doporučit do agendy těchto měst zatím nezasahovat a s návrhem řešení počkat na vývoj v dalších letech. Oproti tomu u města C dochází během sledovaných let k trvalému a plynulému nárůstu počtu úkonů a toto bude pravděpodobně v blízké budoucnosti potřeba řešit – například zvýšením počtu pracovníků nebo zvýšením pracovního úvazku u této agendy.

Tabulka 7 – Počet vozidel na jednoho pracovníka [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	9 384,737	6 308,636	7 157,561
B	6 500	7 861	11 926,5
C	772,963	6 636,4	8 849
Medián	6 500	6 636,4	8 849

Počet vozidel připadajících na jednoho pracovníka u sledovaného města B zaznamenává v roce 2009 nárůst oproti roku 2007 téměř o 50 %, především mezi roky 2008 a 2009 došlo ke skokovému nárůstu počtu vozidel na jednoho pracovníka registru řidičů. Takovýto vývoj bude pravděpodobně vyžadovat u tohoto města co nejrychlejší řešení, což by mohlo být zvýšení počtu pracovníků, nebo jakékoli zvýšení pracovního úvazku v této agendě. Město A má ve sledovaných letech poměrně ustálený počet vozidel na jednoho pracovníka registru řidičů, lze se tudíž domnívat, že je možno ponechat tuto agendu tohoto města beze změn. U sledovaného města C došlo k prudkému nárůstu počtu vozidel z roku 2007 do roku 2008, v následujícím roce ale už tak prudký nárůst nepokračoval, takže bude zřejmě potřeba počkat na další vývoj situace a v případě dalšího nárůstu na tento stav reagovat.

3. Zkušební komisaři

Vstupními daty v registru zkušebních komisařů je počet zkoušek o řidičské oprávnění včetně zkoušek opakovaných, počet autoškol ve správním obvodu a počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem za roky 2007-2009.

Tabulka 8 – Vstupní data registru Zkušebních komisařů [BI 2005]

Vstupní data			
Město	**Počet zkoušek o řidičské oprávnění včetně zkoušek opakovaných**	**Počet autoškol ve správním obvodu**	**Počet zaměstnanců (komisařů) – pracovních úvazků v této agendě celkem**
2007			
A	2 375	18	1,5
B	2 100	18	2
C	92	1	0,3
2008			
A	2 350	20	2,25
B	1 860	18	1,9
C	183	2	0,5
2009			
A	1 748	20	1,5
B	1 144	18	1,5
C	407	3	0,25

Tabulka 9 – Počet zkoušek celkem na jednoho zkušebního komisaře [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	1 583,333	1 044,444	1 165,333
B	1 050	978,947	762,667
C	306,667	366	1 628
Medián	1 050	978,947	1 165,333

Počet zkoušek připadajících na jednoho zkušebního komisaře u sledovaných měst A a B má v letech 2008 a 2009 klesající tendenci oproti roku 2007. U města A je tento pokles mírný a nebude asi nutno na něj zatím nijak reagovat, u města B je tento pokles znatelnější – oproti roku 2007 je v roce 2009 pokles o téměř 30 % a proto bude nutno tento stav nadále sledovat a případně reagovat. Alarmující stav je u sledovaného města C, kde se počet zkoušek na jednoho zkušebního komisaře mezi roky 2008 a 2009 zvýšil téměř až o 300 %! Tento trojnásobný nárůst je nutno neprodleně řešit – a to pravděpodobně okamžitým zvýšením počtu zkušebních komisařů. Zvýšený pracovní úvazek, při zachování stávajícího počtu zkušebních komisařů, by v tomto případě bylo pravděpodobně nedostatečné řešení.

Tabulka 10 – Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	12	8,889	13,333
B	9	9,474	12
C	3,333	4	12
Medián	9	8,889	12

Počet autoškol ve správním obvodu ve srovnání s počtem zkušebních komisařů má od roku 2007 do roku 2009 stoupající charakter u všech tří sledovaných měst. Tento vývoj ale není u všech tří měst stejný. Sledované město A má po poklesu v roce 2008 v roce 2009 srovnatelný počet autoškol s rokem 2007, z toho lze usuzovat, že u tohoto města není potřeba do této agendy nijak zasahovat. Totéž lze zřejmě říci i o sledovaném městě B, i když tam je vývoj poněkud odlišný – u tohoto města je patrný plynulý nárůst počtu autoškol k počtu zkušebních komisařů. Pro obě sledovaná města lze učinit shodný závěr, a to ponechat agendu beze změn, ale pokračovat v sledování vývoje v dalším období. Zcela jiná situace je u města C, kde je nárůst v roce 2009 oproti roku 2007 téměř o 300 %, jedná se o skokový nárůst mezi roky 2008 a 2009! Tento ukazatel je u města C již druhým znepokojivým trendem a ukazuje na správnost předchozího doporučení okamžitého posílení této agendy.

4. Silniční správní úřad

Vstupními daty v agendě silniční správní úřad je počet všech vydaných rozhodnutí, usnesení, pokut a přestupků, počet zrušených rozhodnutí, počet úkonů celkem a počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem za roky 2007 až 2009.

Tabulka 11 – Vstupní data registru Silničního správního úřadu [BI 2005]

Vstupní data				
Město	**Počet všech vydaných rozhodnutí, usnesení pokut a přestupků**	**Počet zrušených rozhodnutí**	**Počet úkonů celkem**	**Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem**
2007				
A	158	0	205	0,4
B	165	0	339	1,4
C	32	0	82	0,33
2008				
A	129	0	168	0,4
B	144	0	323	1,4
C	35	0	117	0,5
2009				
A	112	0	144	0,4
B	150	0	362	1,5
C	44	0	120	0,5

Tabulka 12 – Počet úkonů na jednoho pracovníka [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	512,5	420	360
B	242,143	230,714	241,333
C	248,485	234	240
Medián	248,485	234	241,333

Počet úkonů na jednoho pracovníka v rámci výkonu silničního správního úřadu má v letech 2007, 2008 a 2009 u sledovaných měst B a C relativně ustálený charakter, u města A dochází v roce 2009 o téměř třiceti procentní pokles oproti roku 2007. Ovšem při porovnání počtu úkonů jednotlivých měst v roce 2007 a 2008 oproti mediánu, lze konstatovat, že sledované město A mělo v obou letech dvojnásobný počet úkonů, ale v roce 2009 je tento rozdíl jen poloviční a i přesto má město A o 50 % více úkonů na jednoho pracovníka. Na základě této analýzy se nabízí u města A doporučit snížení pracovního úvazku v této agendě, ale vzhledem k velkému počtu úkonů na jednoho pracovníka u tohoto města by byl vhodný citlivý přístup k této problematice.

5. Dopravní úřad

Vstupními daty v agendě dopravní úřad je počet úkonů celkem a počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem za roky 2007-2009.

Tabulka 13 – Vstupní data registru Dopravního úřadu [BI 2005]

Vstupní data		
Město	**Počet úkonů celkem**	**Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem**
2007		
A	4	0,05
B	9	0,1
C	16	0,33
2008		
A	3	0,05
B	26	0,1
C	26	0,23
2009		
A	4	0,05
B	35	0,2
C	25	0,25

Tabulka 14 – Počet úkonů na jednoho pracovníka [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	80	60	80
B	90	260	175
C	48,485	113,043	100
Medián	80	113,043	100

Počet úkonů na jednoho pracovníka u měst B a C má obdobný průběh, to znamená, že mezi roky 2007 a 2008 dochází k prudkému nárůstu a následně v roce 2009 k poklesu počtu úkonů, u města C se jedná o mírný pokles, ale u města B je tento pokles celkem evidentní (jedná se o pokles o cca 30 %). Z toho lze usuzovat, že prudký nárůst úkonů na jednoho pracovníka u těchto měst byl v roce 2008 řešen posílením agendy a následně došlo k poklesu počtu úkonů. U města C je tento pokles minimální a není potřeba na něj nijak reagovat, ale u města B je situace jiná (jak je zmíněno výše) a tudíž bude zřejmě vyžadovat úpravu počtu pracovníků nebo úpravu pracovního úvazku. U sledovaného města A došlo k dvacetiprocentnímu poklesu počtu úkonů na jednoho pracovníka v roce 2008, ale v následujícím roce 2009 se počet úkonů opět vrátil na hodnotu z roku 2007. Na základě toho vyhodnocení je možno doporučit agendu u tohoto města nadále sledovat a při dalším eventuálním zvyšování počtu úkonů na jednoho pracovníka uvažovat o navýšení pracovního úvazku u této agendy.

6. Speciální stavební úřad

Vstupními daty v agendě speciální stavební úřad je počet všech vydaných rozhodnutí a počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem za roky 2007-2009.

Tabulka 15 – Vstupní data registru Speciálního stavebního úřadu [BI 2005]

Vstupní data		
Město	**Počet všech vydaných rozhodnutí**	**Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem**
2007		
A	8	0,1
B	17	0,6
C	32	0,33
2008		
A	11	0,2
B	30	0,8
C	13	0,25

2009		
A	7	0,25
B	36	0,5
C	16	0,5

Tabulka 16 – Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka [BI 2005]

Město	2007	2008	2009
A	80	55	28
B	28,333	37,05	72
C	96,97	52	32
Medián	80	52	32

Analýza hodnot počtu vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka ukazuje u jednotlivých sledovaných měst značně rozdílný vývoj agend.

Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka u posuzovaných měst A a C má během sledovaných let výraznou klesající tendenci. Počet vydaných rozhodnutí v roce 2009 je oproti roku 2007 zhruba třetinový, což je markantní pokles agendy a je nutno na tento stav okamžitě reagovat. Tento stav je možno řešit snížením počtu pracovníků v této agendě, případně úpravou pracovního úvazku u této agendy.

Zcela opačný vývoj je u agendy sledovaného města B, toto město má v roce 2009 téměř trojnásobný počet vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka než v roce 2007 a téměř dvojnásobný oproti roku 2008. Takže pokud došlo u tohoto města mezi roky 2007 a 2008 k posílení této agendy, zdá se, že toto navýšení nebylo dostatečné a je nutno přikročit k razantnějšímu kroku, což bude zřejmě zvýšení počtu pracovníků u této agendy.

ZÁVĚR

Přínosem benchmarkingových analýz dat vycházejících z BI 2005, mimo výše uvedená doporučení, může být pro všechna sledovaná města nejen srovnání vytíženosti porovnávaných agend jednotlivých měst mezi sebou, ale i srovnání vytíženosti jednotlivých agend uvnitř úřadu každého města. Díky sběru těchto dat lze do budoucna uvažovat i o možnosti kvantifikovat náklady na určité úřední úkony.

Jednoznačné doporučení pro všechna sledovaná města A, B, C, které lze na závěr analýzy udělat, je nadále pokračovat v průběžném ukládání dat do registru BI 2005 a důsledně dbát na to, aby tato ukládaná data odpovídala realitě, protože jenom tak má následná analýza odpovídající vypovídací hodnotu. Tyto data pak lze díky benchmarkingu využít právě v procesu zvyšování kvality práce ve veřejné správě.

V příspěvku bylo pro konkrétní porovnání dat a analýzu použito šest dopravně správních agend v rámci výkonu přenesené působnosti v oboru dopravy, a to pro tři města, se srovnatelným počtem obyvatel. Aplikací metody benchmarkingu bylo provedeno porovnání dat vybraných agend a následně byla pro každou z těchto agend vypracována analýza a také doporučení z této analýzy vyplývající. V závěrečných analýzách jednotlivých agend byly pak pro každé město identifikovány činnosti, které se v posuzovaných letech 2007-2009 nějakým způsobem vymykají běžnému standardu porovnávaných obcí a právě na tyto odchylky reagují doporučení, vypracovaná pro jednotlivá města:

- Město A má poměrně vyrovnané a ustálené hodnoty u většiny agend, pouze u dvou agend bylo doporučeno uvažovat o snížení počtu pracovníků a to u agendy Speciální stavební úřad – vydávání rozhodnutí na jednoho pracovníka a Registr řidičů – počet úkonů na jednoho pracovníka. U agendy Silniční správní úřad bylo doporučeno řešit velký počet

úkonů na jednoho pracovníka posílením pracovního úvazku z pracovního fondu stávajících pracovníků.

- Město B má u porovnávaných agend mnohem kolísavější hodnoty. U dvou agend a to Registr vozidel a Speciální stavební řád, bylo doporučeno uvažovat o navýšení počtu pracovníků (resp. pracovních úvazků) a u dvou agend bylo doporučeno uvažovat o snížení počtu pracovníků (resp. pracovních úvazků). Je proto na uvážení vedení města, zda tuto situaci řešit rovnou zvýšením počtu pracovníků v jedné agendě a snížením v druhé agendě, nebo nejprve situaci řešit úpravou pracovních úvazků pracovníků v daných agendách, s přesunem pracovních úvazků směrem k přetěžovaným agendám.
- Pro město C bylo dokonce ve čtyřech případech navrženo posílení počtu pracovníků (resp. pracovních úvazků) a pouze v jednom případě bylo navrženo snížení počtu pracovníků (resp. pracovních úvazků), což je specifická situace mezi těmito posuzovanými městy. V tomto případě lze vedení města doporučit řešit situaci zvýšením počtu pracovníků u nejvíce přetěžovaných agend a to Zkušební komisaři a Registr řidičů. Současně je doporučeno navýšení pracovních úvazků v dalších méně přetěžovaných agendách např. Registr vozidel, a to na úkor agendy Speciální stavební úřad, kde lze pracovní úvazek snížit.

Tato doporučení jsou pochopitelně jen obecná, pro konkrétní a cílená doporučení by bylo potřeba provést mnohem hlubší rozbor většího počtu ukazatelů. Přínosem provedených analýz, mimo naznačená doporučení, je i samotné srovnání vytíženosti jednotlivých agend uvnitř úřadu každého města. Na základě delší časové řady je možné kvalifikovaně stanovit přesnou nákladovost jednotlivých agend, což se projeví v optimalizaci zejména personálních nákladů jednotlivých měst a obcí. Využít tyto informace by pak bylo možné při jednání s Ministerstvem vnitra ČR ohledně úhrad za výkon přenesené působnosti, kde se dlouhodobě vede spor, zda samospráva doplácí na činnosti, které zajišťuje pro stát či nikoliv. S lítostí však lze také dodat, že data BI 2005 jsou z „politických“ důvodů přístupná pouze pro členy iniciativy, ačkoliv se zde nabízí jejich široké využití od jiných nečlenských municipalit přes ministerstvo vnitra, vysoké školy či další subjekty participující na efektivním fungování veřejné správy ČR.

Ve srovnání s jinými metodami užívanými ke zkvalitnění práce se benchmarking jeví jako nejvhodnější metoda pro využití ve veřejné správě a to především proto, že umožňuje využití poznatků a zkušeností obcí stejné velikostní kategorie. Prostřednictvím benchmarkingu pak lze velmi efektivně porovnat, jak si jednotlivé posuzované organizace, v našem případě obce s rozšířenou působností, stojí ve srovnání s ostatními.

INFORMAČNÍ ZDROJE

1. *Benchmarkingová iniciativa* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, 2013 [cit. 2013-10-10]. Dostupný z WWW: <http://www.vcvscr.cz/homepage/staticka?url=benchmarkingova-iniciativa>.
2. FRIEDEL, L. Český benchmarkingový index – nástroj výkonového benchmarkingu [online]. In *Perspektivy jakosti 1/2007*. Praha : Perspektivy kvality, 2007 [cit. 2013-10-10]. Dostupný z WWW: <http://www.perspektivykvality.cz/nastroje-a-metody/nastroj-vykonoveho-benchmarkingu.html>.
3. KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě.* Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 82 s. ISBN 80-7226-873-2.

4. NUNVÁŘOVÁ, S. Změny ve veřejné správě. In KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V. (eds.). *Sborník příspěvků z XVI. mezinárodního kolokvia o regionálních vědách*. Brno : Masarykova univerzita, 2013. s. 473-480. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI.
5. OLŠOVÁ, P. Management územní správy. In *Deník veřejné správy*. Praha : Triada, 2005, 14.4.2005 [cit. 2013-10-10]. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6169357>.
6. REKTOŘÍK, J., et al. *Strategie komunikace řízení.* Brno : Masarykova universita, 2002. 128 s. ISBN 80-210-2957-9.
7. *Strategie Národní politiky 2011-2015* [online]. Praha : Národní informační středisko podpory kvality, 2005 [cit. 2013-10-10]. Dostupné z WWW: <http://www.npj.cz/soubory/dokumenty/1296209250_strategie-npk-2011-2015-pdf.pdf>.
8. *Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2007. 88 s.
9. ŠPAČEK, D. Současné požadavky na řízení kvality ve veřejné správě. In *Veřejná správa č. 7/2010*, s. VIII. ISSN 1213-6581.

KONTAKT

Ing. Jiří Dušek, Ph.D.
prorektor pro vědu, výzkum a rozvoj
Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s.
Žižkova 4/6
370 01 České Budějovice
telefon: +420 604 710 651
e-mail: dusek@vsers.cz