

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O.P.S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

BENCHMARKING VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Autor práce: Milena Brčáková

Studijní obor: Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě

Forma studia: Kombinované studium

Vedoucí práce: Ing. Jiří Dušek, Ph.D.

Katedra: Katedra právní oborů a bezpečnostních studií

2011

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně, na základě vlastních zjištění a s použitím odborné literatury a materiálů uvedených v této práci.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., v platném znění.

.....

Děkuji vedoucímu bakalářské práce Ing. Jiřímu Duškovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce.

ABSTRAKT

BRČÁKOVÁ, M. *Benchmarking. ve veřejné správě : bakalářská práce.* České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2011. 76 s.
Vedoucí bakalářské práce : Ing. Jiří Dušek, Ph.D.

Klíčová slova: benchmarking, dopravně správní agendy, Jihočeský kraj, veřejná správa

Bakalářská práce řeší využití benchmarkingu v oblastech veřejné správy, s cílem zkvalitnit práci uvnitř sledovaných úseků. Po obecném představení benchmarkingu, jako efektivního nástroje pro rozvoj organizace, se práce zabývá konkrétní aplikací této metody ve veřejné správě. S využitím konkrétních dat z databáze BI 2005 jsou provedeny analýzy vybraných ukazatelů u šesti dopravně správních agend pro tři zvolená města v Jihočeském kraji. Na základě těchto provedených analýz, jsou pro každé posuzované město vyslovena doporučení, která poukazují na možná nápravná opatření.

Bakalářská práce je rozdělena do tří základních částí, v první části je seznámení s metodou benchmarkingu a její možné využití ve veřejné správě, prostřední část práce obsahuje porovnání konkrétních dat z databáze BI 2005, vložených do práce formou tabulek a výsledné analýzy.

V závěru práce je metoda benchmarkingu porovnávána s dalšími metodami využívanými ke zkvalitnění a modernizaci práce ve veřejném sektoru, a to s metodou CAF, metodou BSC, metodou ISO, cyklem zlepšování PDCA a Místní agendou 21.

ABSTRACT

BRČÁKOVÁ, M. *Benchmarking in public administration : Bachelor thesis.*
České Budějovice : The College of European Regional Studies, o. p. s., 2011. 76 p.
Supervisor : Ing. Jiří Dušek, Ph.D.

Key words: benchmarking, transportation administration agenda, South Bohemian Region, local administration

The bachelor thesis deals with the use of benchmarking in the local 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 thesis focuses on the specific application of the method in local administration area. Indicators, selected within seven transportation administration agendas for three chosen cities, are analysed using specific data of BI 2005 database. Based upon results of the analysis, possible remedy actions are recommended for each of the assessed cities.

The bachelor thesis is divided up into three parts; the first part includes the introduction into the method of benchmarking and its possible use in the local administration area, next part compares specific data from the BI 2005 database, presented in form of charts and the final analysis.

In the concluding part of the work the method of benchmarking is compared with other methods used to improve the quality of and to modernize procedures in the local administration area, namely it is compared with the CAF, BSC and ISO methods, with PDCA cycle of improvement and with the Local Agenda 21.

OBSAH

ÚVOD	8
1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	11
2 ZÁKLADY BENCHMARKIGU	12
2.1 Definice benchmarkingu	12
2.2 Historie benchmarkingu	13
2.3 Využití benchmarkingu ve veřejné správě	15
2.4 Benchmarkingový proces (cyklus).....	21
3 ZÁSADY A ETICKÝ KODEX BENCHMARKINGU	27
3.1 Zásady benchmarkingu.....	27
3.2 Etický kodex	31
4 APLIKACE BENCHMARKINGU V OBLASTI DOPRAVNĚ SPRÁVNÍCH AGEND	34
5 OBLASTI DOPRAVNĚ SPRÁVNÍCH AGEND A UKAZATELE UŽITÉ V BENCHMARKINGOVÉM PROCESU	37
5.1 Registr řidičů	37
5.2 Registr vozidel.....	38
5.3 Zkušební komisaři	39
5.4 Silniční správní úřad.....	40
5.5 Dopravní úřad (MHD, taxi, měření emisí)	41
5.6 Speciální stavební úřad.....	42
5.7 Popis analýzy na úseku dopravně správních agend.....	43
6 ANALÝZA VÝSLEDKŮ BENCHMARKINGOVÉHO PROCESU A NÁSLEDNÁ DOPORUČENÍ	44
6.1 Registr řidičů	44
6.1.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka registru řidičů.....	44
6.1.2 Počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů.....	45
6.2 Registr vozidel.....	46
6.2.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka	47
6.2.2 Počet vozidel na jednoho pracovníka.....	48
6.3 Zkušební komisaři	49
6.3.1 Počet zkoušek celkem na jednoho zkušebního komisaře.....	49
6.3.2 Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů.....	50
6.4 Silniční správní úřad.....	51
6.4.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka	51
6.5 Dopravní úřad.....	52

6.5.1	Počet úkonů na jednoho pracovníka	53
6.6	Speciální stavební úřad.....	54
6.6.1	Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka	54
6.7	Shrnutí provedených analýz pro jednotlivá posuzovaná města.....	55
7	BENCHMARKING VE VZTAHU K NĚKTERÝM DALŠÍM METODÁM.....	57
7.1	Vztah benchmarkingu k modelu CAF.....	58
7.2	Vztah benchmarkingu k modelu BSC (Balanced Scorecard).....	60
7.3	Vztah benchmarkingu k systému řízení kvality dle ISO	64
7.4	Benchmarking a procesní řízení	65
7.5	Benchmarking a cyklus zlepšování PDCA	65
7.6	Benchmarking a Místní agenda 21	66
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	71
	SEZNAM ZKRATEK.....	74
	SEZNAM OBRÁZKŮ	75
	SEZNAM TABULEK	76

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. 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 – zjednodušeně řečeno – 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.

Ministerstvo vnitra České republiky bylo vládou pověřeno koordinací reformy veřejné správy a 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 tyto úřady byla rozdělena i zodpovědnost za koordinaci a podporu kvality na úrovni územní veřejné správy a ústřední státní správy, samozřejmě při úzké vzájemné spolupráci.

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 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.¹

V České republice 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 na kterou navázala i současná vláda. 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 tematikou řízení kvality ve veřejném sektoru dosud vypořádává

¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 6. ISBN 80-7226-873-2.

roztříštěně, nesystematicky a dostatečně také nezohledňuje aktuální zahraniční poznatky řízení kvality veřejných služeb. Charakteristiky veřejné správy formují specifickou 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 používány i v české veřejné správě (především obcemi a kraji, spíše než v ústřední správě).

Specifická veřejné správy vede k tomu, že řízení její kvality bylo, je a bude patrně vždy alespoň z části experimentální. Veřejná správa je 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 nezávislé soudní kontroly.

Funkce veřejné správy a veřejného sektoru stanovuje politické vedení, které nepracuje s kritériem zisku, ale s uspokojením potřeb jednotlivých subjektů. Motivace subjektů poskytujících veřejné služby je jiná, než u organizací soukromého sektoru, hovoří se o étosu veřejné služby. Nikoliv trh, ale politické vedení svým rozhodováním definuje zákonem vymezeným způsobem veřejný zájem, jehož různé aspekty mají instituce veřejné správy svými aktivitami naplňovat, projevuje se zde vždy do určité míry tzv. dichotomie politiky a správy.

Ve veřejné správě ve většině jejích aktivit neexistuje konkurence, ta je viditelnější spíše u institucí, které veřejná správa zakládá k dosahování svých funkcí (např. u škol, kulturních zařízení, nemocnic atd.). Občané, podnikatelské subjekty, neziskové organizace i samotné úřady nemohou k uspokojení svých potřeb, které jsou spojeny s vyřízením správní záležitosti (a které jsou často vynuceny existující administrativní zátěží) v drtivé většině případů využít konkurenceschopnější subjekt, například jiný profesionálnější úřad. Uživatelé veřejné správy nemohou jednoduše odejít ke konkurenci, mohou pouze vyjádřit svou nespokojenost.

Současná literatura upozorňuje na to, že implementace koncepce TQM je obtížná v oblastech, kde neexistuje tlak konkurence, což je charakteristické především pro úřady.

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 zahraničí).²

V rámci projektu na podporu organizací samosprávy zemí Visegradské čtyřky podporovaný kanadskou vládní agenturou CIDA byl připraven podprojekt pro Českou republiku k zabezpečení pilotního projektu uplatnění metody benchmarking na úrovni obcí s rozšířenou působností.

Hlavním cílem benchmarkingu je snaha nalézt lepší způsoby realizace činností s cílem zlepšit celkovou výkonnost organizace. Metoda vychází z lepších výsledků dosažených jinými organizacemi.

Benchmarking v obecném smyslu je proces, pomocí něhož organizace vyhledává jiné organizace, s nimiž se může porovnávat, tedy provádět benchmarking. Tato metoda představuje efektivní nástroj pro rozvoj organizace, neboť využívá osvědčené základní principy, například „neobjevovat Ameriku“, ale „učit se od jiných“. Pro analýzu organizace lze využít model CAF a jiné vhodné nástroje.³

² ŠPAČEK, D. Současné požadavky na řízení kvality ve veřejné správě. *Veřejná správa*, 2010, č. 7/2010, s. VIII. ISSN 1213-6581.

³ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 82. ISBN 80-7226-873-2.

1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Bakalářská práce se zabývá benchmarkingem, jako osvědčenou metodu využití strukturovaného porovnávání, s cílem definovat a zlepšovat dobré praktické postupy na principu učení se od druhých.

Hlavním cílem práce je pomocí metody benchmarkingu porovnat a analyzovat výsledky vybraných dopravně správních agend, v oblasti výkonu přenesené působnosti obcí na úseku dopravy. Porovnávání bude provedeno mezi městskými úřady shodné velikostní kategorie, která je charakterizována počtem obyvatel obvodu obce s rozšířenou působností pro rok 2009.

První část bakalářské práce se zabývá vznikem a základy benchmarkingu, jeho podstatou a smyslem a jsou zde definovány jednotlivé typy benchmarkingu. Je zde uvedena možná aplikace benchmarkingu ve veřejné správě a je poukázáno na specifika použití této srovnávací metody pro veřejný sektor a představen „Metrický benchmarking“ a měření výkonů vůbec, jako základ benchmarkingu. Zdůrazňuje důležitost správného výběru měřítek a zdrojů dat pro úspěšnou aplikaci benchmarkingu do agendy veřejné správy a seznamuje nás s jednotlivými kroky benchmarkingového cyklu a se zásadami a postupem samotného benchmarkingu.

Druhá část práce se již orientuje na konkrétní cíle bakalářské práce. Zabývá se rozbohem dopravně-správních agend na obcích s rozšířenou působností a dopravně správními agendami těchto obcí, což jsou činnosti obcí na úseku přenesené působnosti a činnosti na úseku samostatné působnosti. V závěru této části je vybráno šest dopravně správních agend pro porovnání v rámci aplikace benchmarkingu ve veřejné správě.

Ve třetí části bakalářské práce je provedeno shromáždění konkrétních dat a ukazatelů pro šest vybraných agend a jsou zde představena tři porovnávaná města z Jihočeského kraje. Z důvodu zajištění požadované anonymity, jsou tato města uvedena pod čísly, pod kterými jsou zároveň vedena v databázi BI 2005. Tato data jsou pak uspořádána do přehledných tabulek a následně porovnávána mezi sebou i s vypočteným mediánem. Pro každou posuzovanou agendu a každé porovnávané město jsou zde nastíněna možná opatření vzešlá z uvedených analýz. V závěru této části je provedeno shrnutí těchto doporučení.

Závěrečná část bakalářské práce se zabývá porovnáním benchmarkingu s některými dalšími metodami zlepšování kvality práce ve státní správě.

2 ZÁKLADY BENCHMARKIGU

2.1 Definice benchmarkingu

Pojem benchmarking lze vyjádřit jako standard (norma) pro srovnávací měření, dále je *zejména zaměřen na porovnávání s přímými konkurenty*.

Dále je benchmarking vykládán jako „relativní postavení osob, firem, odvětví, národů vůči ostatním“. Pojem benchmarkingu je zdařile podán jako jednoduchý a zároveň obsažný.⁴

V poslední době nabylo popularity vyhledávání tzv. „nejlepších způsobů nebo postupů, či praktik“ (best practices), doporučených jako pokrokové a úspěch slibující počínání. Snaha o vyniknutí ve výkonu má už svou historii, když se začínal prosazovat management na zlomu 19. a 20. století, vyslovil F.W.Taylor přesvědčení, že na vše existuje „jeden nejlepší způsob“ (one best way), k němuž se lze dobrat měření a počítáním.

Mnohé nové definice benchmarkingu o něm výslovně uvádějí, že je od toho, aby pomohl vyhledávat „nejlepší praktiky“.⁵

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

Ve své podstatě se jedná o moderní nástroj řízení kvality, který hledá nejlepší řešení na základě měření výkonů a procesů organizací a jejich vzájemného systematického porovnávání.⁶

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 způsoby.

Lze také konstatovat, že benchmarking je technika trvalé optimalizace, která porovnává a analyzuje procesy (služby) za účelem zjistit nejlepší praxe (praktické postupy), s nimiž se pak organizace poměřuje.

⁴ AMONS, D. N. *Municipal benchmarks, Assesing local performance and establishing community standards*. London : Sage Publications, 1992. s. 44. ISBN 0-7619-2078-1.

⁵ JIRÁSEK, J. A. *Benchmarking a konkurenční zpravodajství, Souměření a soupeření*. Praha : Profess Consulting s.r.o., 2007. s. 12. ISBN 978-80-7259-051-3.

⁶ *Benchmarking programu Informační studia a knihovnictví-Best ISK* [online]. Brno : Kabinet informačních studií a knihovnictví, 2011 [cit. 2011-03-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.inflow.cz/benchmarking-programu-informacni-studia-knihovnictvi-best-isk>>.

Smyslem benchmarkingu je zjištění:⁷

- jak si organizace stojí ve srovnání s ostatními, především pokud jde o výstupy, to znamená výsledky služeb zákazníkům,
- jak organizace pracuje z hlediska vstupů, tj. personálu, financí a dalších zdrojů a jaká je úroveň služeb, které pomocí vstupu 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 na stanovené úrovni, kterou chce organizace dosáhnout v poskytovaných službách. V neposlední řadě je benchmarking především otázkou zdokonalování; každou informaci, získanou prostřednictvím benchmarkingu, je proto třeba využít k dosažení změny zlepšení služeb poskytovaných zákazníkům.

Benchmarking umožňuje organizaci:⁸

- neustále se zlepšovat,
- měřit své výkony,
- porovnávat své výkony s jinými organizacemi,
- zvyšovat kvalitu svých služeb.

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

2.2 Historie benchmarkingu

Pokud se poohlédneme po historii benchmarkingu, lze říci, že takovým kmotrem při křtu benchmarkingu byla americká společnost XEROX.

Tato firma se uvedla na trhu jako vynikající podnik v oboru reprografie. Stala se téměř výlučným dodavatelem kopírovacích strojů. Byla natolik vynikající, že se po nějakou dobu „rozmnožovat“ vyslovovalo také jako „xeroxovat“; rozmnožovacími stroji se obecně říkalo „xerox“ a jiná firemní jména se téměř nevyskytovala.

Taková téměř monopolní situace nemohla trvat věčně. Trh se začal zaplňovat jinými reprografickými stroji. XEROX pocíťoval rostoucí tržní rivalitu. Trh mu unikal

⁷ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 7. ISBN 80-7226-873-2.

⁸ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 82. ISBN 80-7226-873-2.

mezi prsty. Zvláště japonské kopírky se prosazovaly přesným obrazem a rychlým chodem.

Opakoval se obvyklý proces přechodu od vynálezu k běžné výrobě a nasycení trhu. Výhodu vynálezce začne využívat nejprve pár malých firem, z nich jen některé se udrží a jiné zaniknou. Pak nastává koncentrace do několika větších firem. S hromadnými dodávkami se snižují ceny a tenčí se zisk. Ty firmy, které obstojí, si vynahradí pokles zisku, množstvím zisku. Při dalším tržním střetu se utkávají mocné firmy, které do konkurenčního boje mohou vložit také velké síly a prostředky.

XEROX mohl volit různý postup. Například připravit tabulku, na níž by se vedle sebe postavila čísla o výkonu té a oné funkce, vyčlenit ty funkce, jež se jeví jako rozhodující a orientovat se podle nich, přidat srovnání cen a dodávkové pohotovosti. Anebo u obvyklých služeb, jako instruktáže, instalace, zkušebního provozu, dodávání papíru, údržby a oprav atd. XEROX zvolil zvláštní postup a pokřtil novou metodu konkurenčního srovnávání. Takže i benchmarking je podmíněn okolnostmi a má svoje „dějiny“.

Hlavním polem benchmarkingu nadále zůstává průmyslový podnik. V tomto prostředí se k němu přidává nejvíce novot, zde se nejvíce obohacuje. Nejimpozantnější je manažerský výkon Jacka Welche v čele General Electric (sám výrazu benchmarking neužíval, ale držel se ho houževnatě), který vynesl tento podnik General Electric mezi průmyslovými rivaly na první místo na světě.

Jack (původně John) Welch zavedl v General Electric stálé porovnávání se světem jako hlavní metodu řízení, jeho motto bylo: „Jestli se někdo ve světě blíží k vašim výkonům, nastražte uši, zní váš umíráček, to znamená, že není daleko váš konec.“ Jack Welch naučil celou tuto obrovskou společnost neustále porovnávat své výkony s pokrokem všech ostatních. Na tom založil zářivý postup General Electric až na nejvyšší stupeň.

Benchmarking byl již od té doby bezpočtukrát vyzkoušen a dobré zkušenosti s ním zvou k dalším aplikacím. Nejen to - benchmarking se rozšiřuje na další pole, kde dříve nebyl použit, jako je obor nevýrobních organizací (vědy, školství, zdravotnictví) a správy i samosprávy (obcí, neziskových organizací, spolků atd.). Tedy též na organizované útvary, jež nečelí klasickému tržnímu konkurenčnímu napětí, které ale rovněž mohou (a mají) nemálo získat. Benchmarking se stává stále více univerzálním.⁹

⁹ JIRÁSEK, J. A. *Benchmarking a konkurenční zpravodajství, Souměření a soupeření*. Praha : Profess Consulting s.r.o., 2007. s. 10. ISBN 978-80-7259-051-3.

2.3 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.¹⁰

V České republice 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.¹¹

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“ jako je např. spokojenost se službou, chováním úředníků, dostupnosti služby, délkou potřebnou k vyřízení záležitostí na úradě 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

¹⁰ REKTOŘÍK J., et al. *Strategie komunikace řízení*. Brno : Masarykova universita, 2002. s. 128. ISBN 80-210-2957-9.

¹¹ *Strategie Národní politiky 2011-2015* [online]. Praha : Národní informační středisko podpory kvality, 2005 [cit. 2011-03-13]. Dostupné z WWW: <http://www.npj.cz/soubory/dokumenty/1296209250_strategie-npk-2011-2015-pdf.pdf>.

„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.

Závislost výběru „benchmarků“ podle kritérií subjektu a objektu porovnávání ilustruje následující tabulka č. 1.¹²

Tabulka č. 1: Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnávání¹³

Co je porovnáváno	Vůči čemu je organizace porovnávána?	
	• Jiné organizaci	• Standardu
<ul style="list-style-type: none"> • Činnosti (procesy) • Výsledky 	Nejlepší praxe Ukazatele výkonnosti	Model kvality Standardy výkonnosti

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

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.¹⁴

Základem samotného benchmarkingu je měření výkonu (tzv. „**metrický benchmarking**“), není to však jen zjišťování údajů a dat o výkonech nebo nákladech.

¹² KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 9. ISBN 80-7226-873-2.

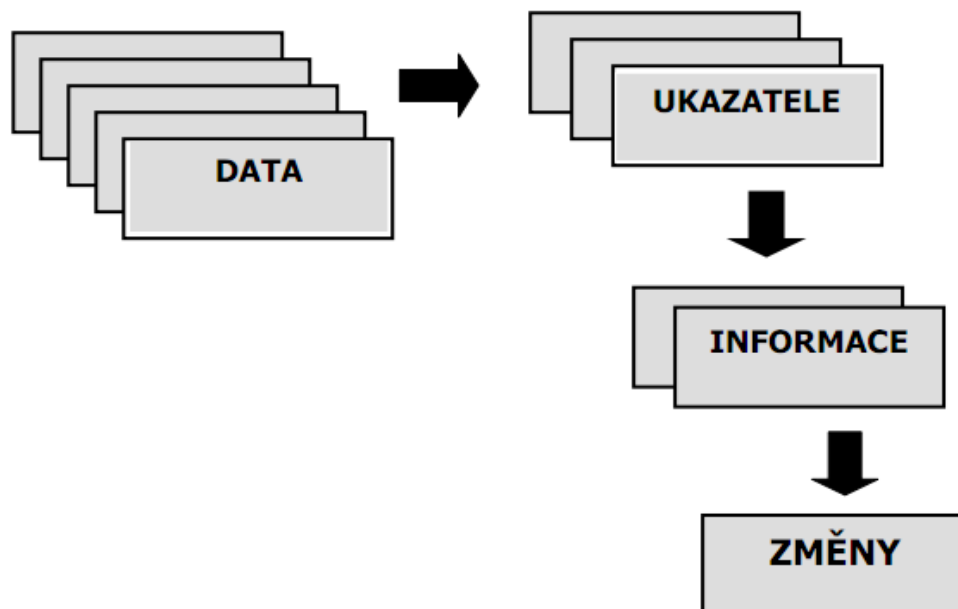
¹³ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 9. ISBN 80-7226-873-2, vlastní zpracování.

Vlastní zpracování

¹⁴ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 10. ISBN 80-7226-873-2.

Získaná data je třeba převést na ukazatele a na základě informací z těchto ukazatelů potom vyvozovat závěry a provádět změny, jak ukazuje obrázek č. 1.¹⁵

Obrázek č. 1: Podstata metrického benchmarkingu¹⁶



Měření výkonu je důležité, protože umožňuje identifikaci nejlepších postupů. Pro minimalizaci chyb během měření výkonů je potřeba postupovat podle tří zásad:

1. měřit to, co je pro danou organizaci důležité,
2. ujistit se, že měřené hodnoty jsou v souladu s celkovými a dílčími cíli dané organizace,
3. zajistit, že měřené hodnoty budou sledovat to, co je důležité pro klienty (zákazníky, občany) dané organizace.

Je také třeba zdůraznit potřebu precizního vymezení „doporučované 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 rozbory valný význam. Informace jsou sice k dispozici, ale nepřispívají dostatečně k získání nových vědomostí nebo porozumění měřeným výkonům.

¹⁵ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 13. ISBN 80-7226-873-2.

¹⁶ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 13. ISBN 80-7226-873-2.

Metoda benchmarkingu se pro měření výkonů organizace prioritně zaměřuje více na výstupy než na vstupy. Benchmarking můžeme členit podle toho, kde je uskutečňován:¹⁷

- **Interní** - zahrnuje měření podobných procesů a aktivit prováděných v rámci oddělení jedné organizace. Jeho hlavní předností je snadný a rychlý přístup k informacím a údajům. Po vyhodnocení výsledků a jejich vhodné aplikaci je možno dojít v rámci poboček organizace k vyrovnání jejich výsledků či úrovně.
- **Externí** - probíhá mezi více organizacemi, jež jsou ve zkoumaných hlediscích srovnatelné. Je závislý zejména na ochotě jednotlivých subjektů spolupracovat.

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 odráží 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:

1. **Měřítka výkonů** používaná při benchmarkingu byla vytvořena pro porovnání služeb organizací (úřadů) a musí vypovídat více o činnosti organizace (úřadu) než o pracovní zátěži zaměstnanců.
2. **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.
3. **Měřítka efektivnosti** znázorňují kvalitu 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.
4. **Měřítka produktivity**, přestože jsou ve veřejné správě uplatňována vzácně, kombinují složky účinnosti a efektivnosti jedním ukazatelem (např. počet bezchybně vyřízených žádostí za hodinu).

¹⁷ *Benchmarking programu Informační studia a knihovnictví-Best ISK* [online]. Brno : Kabinet informačních studií a knihovnictví, 2011 [cit. 2011-03-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.inflow.cz/benchmarking-programu-informacni-studia-knihovnictvi-best-isk>>.

Tabulka č. 2: Příklad použití měřítek městského (obecního) úřadu¹⁸

Funkce / činnost organizace			
Měřítko pracovní náplně	Měřítko účinnosti	Měřítko efektivnosti (v %)	Měřítko produktivity (v %)
Městský úředník			
Počet připravených materiálů na jednání obecní rady	Počet hodin pracovníka strávených při přípravě materiálů	Materiály schválené při jednání obecní rady beze změn	Materiály schválené při jednání obecní rady beze změn z posledních 7 dnů

Mezi základní kritéria pro správný výběr měřítek výkonu patří:¹⁹

- jednoduché zabezpečení sběru dat a jejich správnost,
- spolehlivost,
- srozumitelnost,
- dostupnost a s ní spojenou 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 procesním map),
- údajů poskytovaných klienty (občany),
- hodnocení (ratingu) provedeného zkušeným externím odborníkem anebo kombinací těchto zdrojů.

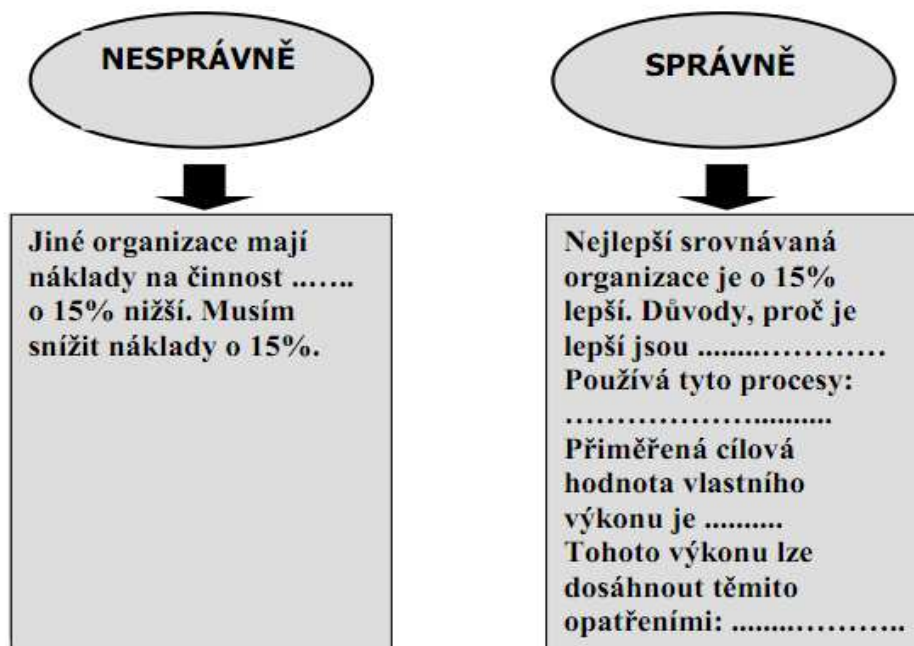
V procesu měření výkonů je nutné rovněž vysvětlovat jeho účel. Zainteresovaní zaměstnanci se mohou totiž používání benchmarkingu obávat, mohou se domnívat, že výsledky měření výkonu mohou být použity jako zbraně proti nim nebo budou znamenat ztrátu času, jako irelevantní či nevedoucí ke zlepšení.

Dobré hodnoty výkonu jsou 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 ani platné navždy.

¹⁸ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 15. ISBN 80-7226-873-2, vlastní zpracování.

¹⁹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 15. ISBN 80-7226-873-2.

Obrázek č. 2: Způsoby chápání benchmarkingu²⁰



Měření výkonů může být shrnuto populárním „desaterem“ zásad a rad:²¹

1. co se udělá, to se změní,
2. co se změní, lze řídit,
3. ukazatele výkonu by se měly řídit zásadou SMART,
4. hodnoty výkonu umožňují zlepšování,
5. hodnoty výkonu by se neměly používat pro trestání lidí, tzn., 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,
9. dobré hodnoty výkonu jsou snadno srozumitelné,
10. hodnoty výkonu by měly měřit činnost, jež produkuje výsledek, nesmí měřit jen tento výsledek.

²⁰ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 16. ISBN 80-7226-873-2.

²¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 18-20. ISBN 80-7226-873-2.

Poznámka:

S – Smysluplné (metrika musí dávat smysl a mít pozitivní přínos pro organizaci), M – Měřitelné (výsledky metrik musí být měřitelné a vyhodnotitelné), A – Ambiciózní (metriky musí daný proces posouvat kupředu→zlepšovat. Cíl metriky, který je stanoven tak, že je jasné, že bude s rezervou splněn, není ambiciózní), R – Reálné/realistické (cíl metriky musí být definován realisticky, cíl který nelze za žádnou cenu splnit není cílem a má spíše demotivující efekt), T – Termínované (je nutné stanovit termín, do kdy musí být cíl, úkol splněn, případně, kdy má metrika dosáhnout požadovaných výsledků).

2.4 Benchmarkingový proces (cyklus)

Benchmarking je procesem měření, který může výrazně přispět k dosažení konkurenční výhody. Americké centrum pro produktivitu a kvalitu definuje benchmarking jako „proces neustálého srovnávání a měření organizace oproti vůdčím firmám kdekoliv na světě, s cílem získat informace, které organizaci pomohou přijmout (a realizovat) aktivity, vedoucí ke zlepšení své vlastní výkonnosti“. Robert C. Camp, který stál u zrodu benchmarkingu, definuje benchmarking, jako „hledání nejlepších postupů v podnikání, které vedou k vynikajícím výsledkům“. Poté je samozřejmě nutná jejich implementace.

Obrázek číslo 3 znázorňuje „Benchmarkingový cyklus“, metodiky benchmarkingu OMBI (organizace Ontarijská Benchmarkingová Iniciativa Měst) v sedmi krocích a ukazuje, jak tyto kroky a nezbytné činnosti, které zahrnují, vytvářejí plynulý cyklus výběru, měření, analýzy, implementace změn a kontroly, které tak vedou k vysoké kvalitě a vynikajícím službám.

Obrázek č. 3: Benchmarkingový cyklus²²



OMBI benchmarkingový cyklus popisuje v sedmi krocích:²³

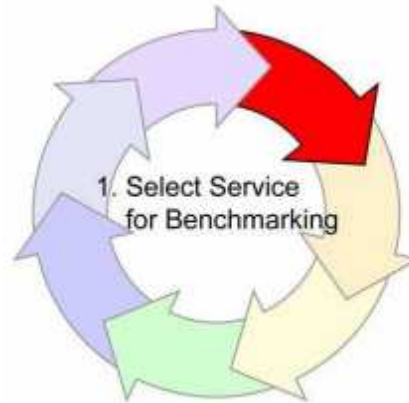
1. Vybrat oblasti, agendy, služby pro benchmarkingové porovnávání.
2. Vypracovat profily služeb, navrhnout definice dat a ukazatelů.
3. Provést sběr a zpracování (analýza) dat.
4. Analyzovat data, identifikovat nejlepší výkony a mezery ve výkonech.
5. Definování nejlepší praktické postupy.
6. Navrhnout strategie a akční plány pro optimalizaci procesů, služeb.
7. Opakovaně analyzovat dosažené výsledky a optimalizované procesy.

²² KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 20. ISBN 80-7226-873-2.

²³ *Benchmarkingový cyklus* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o. p. s., 2005 [cit. 2010-11-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.benchmarking.vcvscr.cz/dokumenty/K001.pdf?PHPSESSID=6ff9c86290706f64a0b424b04faa19c0>>.

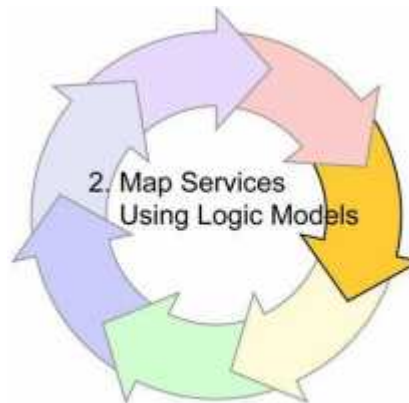
Následujících 7 obrázků ilustruje jednotlivé kroky benchmarkingového cyklu.

Obrázek č. 4: Krok 1 = Výběr činností / oblastí pro benchmarking²⁴



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.

Obrázek č. 5: Krok 2 = Vypracování profilů služeb²⁵



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 jednotlivých činností, to pak umožní navrhnout vhodné ukazatele výkonu (pokud již neexistují). Ukazatele by měly umožnit získat o službě zevrubné a relevantní informace.

²⁴ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 21. ISBN 80-7226-873-2.

²⁵ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 21. ISBN 80-7226-873-2.

Obrázek č. 6: Krok 3 = Sběr dat o výkonu²⁶



V tomto kroku 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 se jedná a jak snadno se data získávají. Sebraná data se analyzují, tato analýza může zahrnovat vzorce dat, nejnižší či nejvyšší náklady, výsledky průzkumu spokojeností zákazníků (klientů)...

Obrázek č. 7: Krok 4 = Stanovení pásma výkonu²⁷



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.

²⁶ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 21. ISBN 80-7226-873-2.

²⁷ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 22. ISBN 80-7226-873-2.

Obrázek č. 8: Krok 5 = Identifikace nejlepších postupů²⁸



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

Obrázek č. 9: Krok 6 = Vypracování strategií pro porovnání²⁹



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.

²⁸ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 22. ISBN 80-7226-873-2.

²⁹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 22. ISBN 80-7226-873-2.

Obrázek č. 10: Krok 7 = Vyhodnocení výsledků a procesů³⁰



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.³¹

³⁰ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 22. ISBN 80-7226-873-2.

³¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 21-22. ISBN 80-7226-873-2.

3 ZÁSADY A ETICKÝ KODEX BENCHMARKINGU

3.1 Zásady benchmarkingu³²

Stoupenci benchmarkingu si někdy počínají tak, že pro sebe konečně našli zaměstnání, všude se připomínají, nešetří sliby, jak pomohou organizaci. Neúnavně nabízejí své přehledy, tabulky, výkazy, avšak činy někdy zůstanou za slovy.

Často vytykaným nedostatkem benchmarkingu, a to i dobře provedeného, je zaujetí pro konkurenta jako „nedostižného vzoru“. Organizace, která důsledně, jak se jí zdá, vykonala benchmarking, nevidí nic jiného než konkurenta a nepovažuje nic za potřebnější, než se mu vyrovnat. Ztrácí ze zřetele své vlastní poslání, svou akceschopnost, rozvíjení svých možností, svou příležitost na trhu. Proto se tak nabádavě připomíná, že benchmarking není radno pouštět do prázdna, že se jeho služby nejlépe uplatní, když se rozvíjí v jednotě s těmi pracemi, jež určují budoucí vývoj.

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

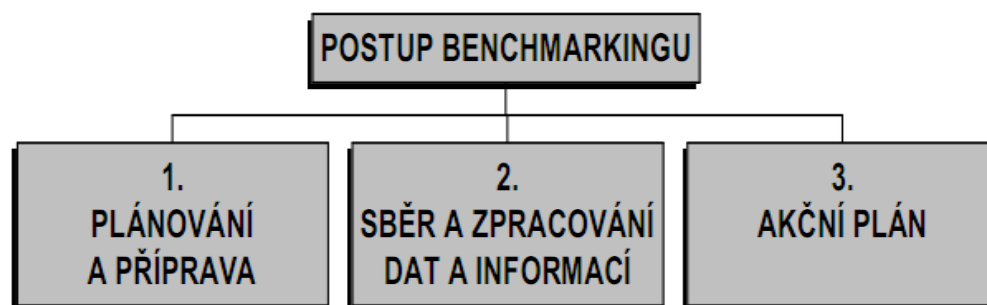
- Nač vlastně potřebuje něco srovnávat?
- Je připravena podělit se s ostatními účastníky o dosažené výsledky?
- Je si vědoma toho, že benchmarking je proces časově náročný a nákladný a to jak finančně, tak i personálně?
- Přijme závazek realizovat výstupy benchmarkingu?

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

Pokud se přes vědomí náročnosti benchmarkingu s touto metodou začne, pak je vhodné postupovat chronologicky od plánování a přípravy po akční plán tak, jak je uvedeno na obrázku č. 11.

³² JIRÁSEK, J. A. *Benchmarking a konkurenční zpravodajství, Souměření a soupeření*. Praha : Profess Consulting s.r.o., 2007. s. 21-22. ISBN 978-80-7259-051-3.

Obrázek č. 11: Od plánování po akční plán³³



Kromě zodpovězení výše uvedených otázek, 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, a 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 a 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 činnosti, výstupu 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 anebo účetnictví.

³³ *Než začnete s benchmarkingem* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o. p. s., 2005 [cit. 2010-11-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.benchmarking.vcvscr.cz/dokumenty/K001.pdf?PHPSESSID=6ff9c86290706f64a0b424b04faa19c0>>.

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 současně 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.³⁴

Pro úspěšnost benchmarkingového procesu je nutné zajistit následující:³⁵

- Projekt musí mít oporu ve vedení organizace, která pomůže při změnách politiky úřadu, jež budou součástí procesu.
- Do procesu musí být zapojení příslušní zaměstnanci úřadu a musí přijmout změny za své, jinak se změny nemusí podařit prosadit na provozní úrovni.

³⁴ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 24. ISBN 80-7226-873-2.

³⁵ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 25. ISBN 80-7226-873-2.

- 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.
- Pokud má být plně využita hodnota benchmarkingu, musí se benchmarking omezit na určitý počet klíčových činností v rámci organizace.
- Prosazení změny na základě porovnávání je projekt, který vyžaduje řádné projektové řízení s přidělením odpovědností a podrobným plánem.
- 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 získávány, 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 změny svého stylu řízení metod poskytování služeb, pokud chtějí využít přínosů, které tento proces nabízí. Instrukce se totiž nepouští do benchmarkingu kvůli tomu, aby si potvrdila svou vlastní dokonalost. I sebelépe fungující organizace se mohou něčemu přiučit od svých partnerů, se kterými budou srovnávány. Je totiž nepravděpodobné, že by byly na špičce ve všech svých činnostech. 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.³⁶

³⁶ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 81-82. ISBN 80-7226-873-2.

3.2 Etický kodex

Úkolem veřejného sektoru v etické oblasti je vytvářet komplexní podmínky pro to, aby podnikatelská sféra realizovala svoji ekonomickou činnost při dodržování určitých etických zásad.³⁷

Výraz „etika“ má starořecký původ. „Etos“ znamenal seberozvoj v „obci“ (starořecké polis). Etika měla dvě od sebe neoddelitelné stránky, vyjadřující nárok na sebe (seberozvoj) i na sociální součinnost (v obci, společnosti).

Stále více organizací shrnuje své přesvědčení o etickém řízení do různých etických kodexů. Často se tak vlastně stává etický kodex pracovním kodexem, souborem zásad, podle nichž se v organizaci, podniku mají vykonávat práce.³⁸

Benchmarking je proces identifikace nejlepších postupů a učení se z nich v jiných organizacích – je účinným nástrojem ve vyhledávání neustálého zlepšování a výrazně lepších výsledků. Autoři a sponzoři vytvořili Evropský kodex jednání s cílem usměrňovat úsilí o benchmarking a prosazovat profesionalitu a efektivnost benchmarkingu v Evropě. Znění bylo upraveno, aby přihlédlo k předpisům soutěžního práva Evropské unie. Návrh a prezentace byly modifikovány, aby poskytly více pozitivní chronologický přístup. Dodržování tohoto Kodexu přispěje k efektivnímu, účinnému a etickému benchmarkingu.³⁹

Etický kodex v 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, jejichž dodržování by mělo vést k účinnějšímu, efektivnějšímu a etičtějšímu provádění srovnávacích analýz:⁴⁰

1. Princip přípravy

- Čas partnerů, kteří se srovnávací studie účastní, je třeba využívat co nejlépe a to se dosáhne řádnou přípravou na každé jednání.

³⁷ DUŠEK J., PROTIVA, V. *Veřejná ekonomie*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. s. 47. ISBN 978-80-86708-43-0.

³⁸ JIRÁSEK, J. A. *Benchmarking a konkurenční zpravodajství, Souměření a soupeření*. Praha : Profess Consulting s.r.o., 2007. s. 10. ISBN 978-80-7259-051-3.

³⁹ *Kodex vedení benchmarkingu* [online]. Praha : Česká společnost pro jakost, 2002 [cit. 2011-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.benchmarking.cz/kodex.asp>>.

⁴⁰ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 26-27. ISBN 80-7226-873-2.

- Pomoc partnerovi, který se srovnávací studie účastní s přípravou, např. poskytnutí dotazníku a programu jednání.

2. Princip kontaktu

- Respektovat firemní kulturu partnerských organizací a pracovat v rámci vzájemně dohodnutých postupů.
- Pracovat s kontaktními osobami, které jsou určeny pro práci na srovnávací studii s partnerskou organizací.
- Dohoda s kontaktní osobou, určenou pro práci na srovnávací studii, jak bude prováděna vzájemná komunikace během srovnávací studie, rozdělení odpovědnosti a ověření, zda je v otázce vzájemná shoda.
- Bude-li požádáno o poskytnutí jména kontaktní osoby, je nutno si vyžádat svolení dotyčné osoby, než je její jméno dáno někomu k dispozici.

3. Princip výměny

- Být ochotni poskytnout stejný typ informací, jaký je na partnerovi ve srovnávací studii požadováno.
- Dbát, aby vzájemná komunikace byla od začátku srozumitelná a aby bylo jasné kdo, co očekává, aby se tak předešlo vzájemným nedorozuměním.
- Být otevření a vyjadřovat se jasně.

4. Princip důvěrnosti

- Výsledky (zjištění) plynoucí z provádění srovnávací studie považovat za informace, které osoby a organizace zapojené do srovnávací studie pokládají za důvěrné. Takové informace nesdělovat třetím stranám bez předchozího svolení partnera ve srovnávací studii, kterým byly tyto informace sděleny. Bude-li žádáno o takovéto sdělení, je nutno jasně sdělit jaké informace mají být třetí straně sděleny a kdo vůbec třetí strana je.
- Účast organizace ve srovnávací studii je dobrovolná a důvěrná a tudíž informace o její účasti nesdělovat bez jejího předchozího vyrozumění třetím stranám.

5. Princip zákonnosti

- V případném vyskytnutí nejasností ohledně zákonnosti jakékoliv činnosti, je nutno poradit se s právníkem.
- Vyvarovat se získávání informací způsobem, který by se dal vykládat jako nesprávný a vyvarovat se porušení nebo dávání podnětu k porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost.

- Nevyzrazovat ani nepoužívat důvěrné informace, které mohly být získány nepravým způsobem, nebo informace, které byly vyzrazeny jinou osobou, která porušila povinnost zachovávat mlčenlivost.
- Jako konzultant, klient či kdokoliv jiný nepředávat informace zjištěné během provádění srovnávací studie jiné organizaci, aniž by bylo napřed opatřeno svolení partnera ve srovnávací studii a bez toho, aby bylo předem jasno, že data jsou řádně „zamaskována“ a anonymní, aby byla chráněna totožnost účastníků srovnávací studie.

6. Princip splnění

- Veškeré závazky vůči partnerovi ve srovnávací studii je zapotřebí plnit včas.
- Snažit se provést každou srovnávací studii ke spokojenosti všech partnerů, účastnících se srovnávací studie; tedy tak, jak bylo dohodnuto.

Tento etický kodex není právně závazný dokument. Účastníci každého projektu benchmarkingu by měli velmi podrobně projednat uvedené zásady, případně je upravit podle podmínek daného projektu a následně se nejen zavázat k jejich dodržování, ale také je skutečně během projektu důsledně dodržovat.⁴¹

⁴¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 81-82. ISBN 80-7226-873-2.

4 APLIKACE BENCHMARKINGU V OBLASTI DOPRAVNĚ SPRÁVNÍCH AGEND

Benchmarkingová iniciativa 2005 (BI 2005) je neformální sdružení obcí s cílem zvyšovat kvalitu prostřednictvím benchmarkingového procesu a výměny dobrých praxí. BI 2005 vznikla jako pokračování projektu *Benchmarking výkonu přenesené působnosti obcí III. typu*. Je založena na dobrovolné aktivní spolupráci měst a obcí, které společně tvoří metodiku dat a ukazatelů pro vzájemné porovnávání v mnoha oblastech výkonu přenesené a samostatné působnosti, jakož i provozních agend.⁴² Pro porovnávání ukazatelů je vytvořeno celkem 29 oblastí (agend) výkonu přenesené působnosti.⁴³

Některé z těchto oblastí zahrnují dopravně správní agendy městských úřadů - jsou to činnosti, které vykonávají městské a obecní úřady (odborníky, oddělení) veřejné správy ve vztahu k občanovi (podnikateli) cizinci nebo případně i k organizaci (obci), pokud tyto vystupují ve stejné roli jako občan. Jedná se o činnosti vykonávané jak na úseku samostatné působnosti, tak o činnosti vykonávané na úseku přenesené působnosti a jsou to tyto oblasti porovnávání:⁴⁴

- registr řidičů,
- registr vozidel,
- zkušební komisaři,
- dopravní přestupky,
- silniční správní úřad,
- dopravní úřad (MHD, taxi, měření emisí),
- speciální stavební úřad.

Tyto oblasti jsou vykonávány v rámci samostatné působnosti obce nebo přenesené působnosti obce.

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním

⁴² *Benchmarkingová iniciativa* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o.p.s., 2005 [cit. 2010-10-17]. Dostupné z WWW: <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=pripojeni&hl_sloupec=pripojeni&detail=initiativa>.

⁴³ *Dobré praxe benchmarkingu* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o. p. s., 2005 [cit. 2011-03-20]. Dostupné z WWW: <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=oben&hl_sloupec=benchmarking&detail=dobrepraxe>.

⁴⁴ *Odbory dopravně-správních agend městských úřadů* [online]. Praha : European Business Enterprise, a.s., 2011 [cit. 2011-03-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0057>>.

úřadům jako výkon státní správy a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Dále do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti v pravomoci zastupitelstva obce a rady obce, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:⁴⁵

- a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,
- b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy, vydanými na základě zákona.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí:⁴⁶

- a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,
- b) v ostatních případech též:
 - usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů, je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,
 - opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení).

Metodickou a odbornou pomoc v přenesené působnosti, ve věcech, které stanoví zvláštní zákony vůči orgánům obcí, vykonává krajský úřad.

Činnosti na úseku samostatné působnosti jsou zejména:

- údržba, oprava a rekonstrukce místních komunikací, mostů, schodišť,
- údržba a obnova dopravního značení, přístřešků na zastávkách MHD,
- zajištění veřejného osvětlení, světelné signalizace křižovatek a přechodů,
- čištění a zimní údržba komunikací.

⁴⁵ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, s. 1738-1764. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb038-00.pdf>>.

⁴⁶ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, s. 1738-1764. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb038-00.pdf>>.

Činnosti na úseku přenesené působnosti jsou zejména:

- výkon funkce silničního správního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy ve správním obvodu obce s rozšířenou působností a místních komunikací (zejména povolování uzavírek a objížděk, zvláštního užívání komunikací, stavební činnosti a terénních úprav v ochranných pásmech komunikací),
- výkon funkce speciálního stavebního úřadu pro silnice II. a III. třídy a místních komunikací ve správním obvodu obce s rozšířenou působností,
- vyjadřování se ke stavbám z pozice dotčeného orgánu státní správy,
- ukládání sankcí za nepovolenou činnost na silnicích II. a III. třídy a na místních komunikacích ve správním obvodu obce s rozšířenou působností,
- rozhodování ve věcech provozování stanice měření emisí
- rozhodování o odnětí řidičského oprávnění na základě rozhodnutí správních orgánů, soudů a z hlediska zdravotní a odborné způsobilosti, rozhodování o vrácení řidičského oprávnění,
- rozhodování ve věcech provozování autoškoly, profesní způsobilosti řidiče a registru řidičů, evidence přestupků řidičů,
- provádění zkoušek odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel,
- projednávání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a dalších přestupků souvisejících,
- rozhodování ve věcech registru silničních vozidel, vedení registru silničních vozidel,
- rozhodování o vyřazení silničního vozidla z provozu,
- schvalování technické způsobilosti jednotlivě dovezeného vozidla a jednotlivě vyrobeného nebo přestavěného silničního vozidla,
- vydávání technického osvědčení silničního a zvláštního vozidla nepodléhající registraci,
- provádění zápisů údajů v technickém průkazu silničního vozidla,
- zjišťování pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla,
- rozhodování ve věcech provozování taxislužby a provozování MHD.

5 OBLASTI DOPRAVNĚ SPRÁVNÍCH AGEND A UKAZATELE UŽITÉ V BENCHMARKINGOVÉM PROCESU

Prvních šest kroků benchmarkingového procesu (blíže viz kapitola 2.4) je zajištěno projektem BI 2005 a to tím, že města zapojená do tohoto programu, každoročně předávají data potřebná pro porovnávání do databáze vytvořené v rámci projektu BI 2005.

Následující kapitola se zabývá posledním krokem benchmarkingového procesu, což je analýza a vyhodnocování výsledků.

Pro porovnání a analýzu je vybráno z celkem 29 agend v rámci BI 2005 (viz kapitola 4) a použito 6 dopravně správních agend, které jsou pro autorku práce datově dostupné. Jedná se o registr řidičů, registr vozidel, zkušební komisaři, silniční správní úřad, dopravní úřad a speciální stavební úřad.

5.1 Registr řidičů

Jedná se o procesy vykonávané v rámci výkonu přenesené působnosti:

- a) vydání řidičského průkazu, ohlášení ztráty, zničení, odcizení nebo poškození, kde je vstupem do tohoto procesu žadatelem podaná žádost nebo případně ohlášení,
- b) rozhodnutí ve věcech státní správy na úseku evidence a řidičů – registrace autoškol, odevzdání řidičských průkazů,
- c) vydání mezinárodního řidičského průkazu, osvědčení o profesní způsobilosti, výpis z evidence karty řidiče,
- d) vydání paměťové karty řidiče, vozidla.

Ukazatele užívané v analýze; byly vybrány tyto 4 ukazatele, vzhledem k tomu, že jsou nejvíce používány:

1. **Počet úkonů na jednoho pracovníka registru řidičů** – tento údaj se skládá z počtu úkonů celkem děleným počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.
2. **Počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů** – tento údaj se skládá z počtu řidičů dělený počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.

3. **Počet rozhodnutí vydaných ve správních řízeních k počtu úkonů celkem v %** – tento údaj se skládá z počtu rozhodnutí vydaných ve správních řízeních dělený počtem úkonů celkem.
4. **Počet výpisů z EKŘ (evidence karty řidiče) k počtu úkonů celkem v %** – tento údaj se skládá z počtu výpisů z EKŘ dělený počtem úkonů celkem.

5.2 Registr vozidel

Jedná se o procesy, které jsou zabezpečovány v rámci výkonu přenesené působnosti podle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.⁴⁷

- a) registraci vozidel a vyřazování vozidel z registru,
- b) technické požadavky na provoz silničních vozidel a zvláštních vozidel a schvalování jejich technické způsobilosti k provozu na pozemních komunikacích,
- c) práva a povinnosti osob, které vyrábějí, dovážejí a uvádějí na trh vozidla a pohonné hmoty,
- d) práva a povinnosti vlastníků a provozovatelů vozidel,
- e) práva povinnosti stanice technické kontroly a stanice měření emisí,
- f) kontroly technického stavu vozidel v provozu.

Ukazatele užití v analýze:

1. **Počet úkonů na jednoho pracovníka registrace** = součet počtu provedených úkonů celkem s počtem lustrací (výdej dat z registru) a počtu všech vydaných správních rozhodnutí na úseku registru vozidel, dělený počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.
2. **Počet vozidel na jednoho pracovníka** = počet všech přihlášených vozidel v registru dělený počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.
3. **Průměrná čekací doba** = průměrná čekací doba (pouze pokud je umístěn vyvolávací systém).

⁴⁷ Česko. Zákon č. 56 ze dne 10. ledna 2001 o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 21, s. 1962-1991. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2001/sb021-01.pdf>>.

4. **Počet lustrací (výdejů dat z registru) k počtu provedených úkonů celkem %**
= počet lustrací (výdej dat z registru) dělený počtem úkonů provedených celkem.
5. **Počet všech správních rozhodnutí na úseku registru vozidel k celkovému počtu úkonů v registru vozidel v %** = počet všech vydaných správních rozhodnutí na úseku registru vozidel násobený 100 a vzešlý výsledek je dělen součtem počtu provedených úkonů celkem a počtem lustrací (výdej dat z registru) a počtem všech vydaných správních rozhodnutí na úseku registru vozidel.

5.3 Zkušební komisaři

Tento proces je zabezpečován v rámci výkonu přenesené působnosti vykonávané podle zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropských společenství⁴⁸ a upravuje:⁴⁹

- a) podmínky pro provozování autoškol,
- b) způsob provádění výuky a výcviku žadatelů o získání odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla (dále jen „získání řidičského oprávnění“) a práva a povinnosti žadatelů o získání řidičského oprávnění,
- c) práva a povinnosti provozovatelů a učitelů autoškol,
- d) podmínky pro udělování a odnímání osvědčení pro učitele výuky a výcviku, průkazu zkušební komisaře a pověření k provádění přezkoušení řidičů,
- e) způsob provádění zkoušek k získání řidičského oprávnění,
- f) způsob provádění výuky a výcviku řidičů v rámci zdokonalování odborné způsobilosti řidičů,
- g) požadavky na fyzickou nebo právnickou osobu, která provádí výuku a výcvik v rámci zdokonalování odborné způsobilosti řidičů a její práva a povinnosti,

⁴⁸ *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/59/ES*, ze dne 15. července 2003 o výchozí kvalifikaci a pravidelném školení řidičů některých silničních vozidel pro nákladní nebo osobní dopravu a o změně nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a *směrnice Rady 91/439/EHS* a zrušení *směrnice Rady 76/914/EHS*. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/66/ES*, ze dne 26. dubna 2004, kterou se z důvodu přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska upravují *směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/45/ES*, *2002/83/ES*, *2003/37/ES* a *2003/59/ES* a *směrnice Rady 77/388/EHS*, *91/414/EHS*, *96/26/ES*, *2003/48/ES* a *2003/49/ES* v oblastech volného pohybu služeb, zemědělství, dopravní politiky a daní.

⁴⁹ Česko. Zákon č. 247 ze dne 30. června 2000 o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, s. 3528-3548. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb073-00.pdf>>.

- h) vydávání průkazu profesní způsobilosti řidiče,
- i) přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel v bodovém hodnocení, působnost správních úřadů a státní dozor.

Ukazatele užití v analýze:

1. **Počet zkoušek celkem na jednoho zkušební komisaře** = počet zkoušek o řidičské oprávnění včetně zkoušek opakovaných, dělený počtem zaměstnanců (komisařů) – pracovních úvazků v této agendě celkem.
2. **Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů** = počet autoškol ve správním obvodu obce, dělený počtem zaměstnanců (komisařů) – pracovních úvazků v této agendě celkem.

5.4 Silniční správní úřad

Činnosti silničního správního úřadu jsou zabezpečovány v rámci výkonu přenesené působnosti podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon upravuje kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací, příslušnými silničními správními úřady. Zákon označuje silniční správní úřad jako správní orgán, který vykonává působnost na úseku silničního hospodářství. Zákon upravuje kategorizace pozemních komunikací (dálnice, rychlostní silnice, silnice II. a III. třídy, místní komunikace...), jejich stavbu, podmínky užívání a jejich ochranu, práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací, příslušnými silničními správními úřady.⁵⁰

Jedná se zejména o procesy:

- a) zvláštní užívání silnic II. a III. třídy nebo místních komunikací,
- b) dodatečné povolení zvláštního užívání silnic II. a III. třídy nebo místních komunikací,
- c) připojení nemovitostí nebo komunikací na pozemní komunikace,
- d) vyhrazení parkovacích míst,

⁵⁰ Česko. Zákon č. 13 ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1997, částka 3, s. 47-61. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1997/sb003-97.pdf>>.

- e) povolování uzavírek,
- f) stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci atd.

Ukazatele užití v analýze:

1. **Počet úkonů na pracovníka** = počet úkonů celkem dělený počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.

5.5 Dopravní úřad (MHD, taxi, měření emisí)

Jedná se zejména o procesy:

- a) taxislužba,
- b) vydání stanoviska ke koncesované živnosti pro živnostenský odbor,
- c) vydání oprávnění a osvědčení k provozování stanice měření emisí (SME).

Tyto procesy jsou vykonávány v přenesené působnosti zejména podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravuje podmínky provozování silniční dopravy silničními motorovými vozidly, prováděné pro vlastní a cizí potřeby, za účelem podnikání, jakož i práva a povinnosti právnických a fyzických osob s tím spojené a pravomoc a působnost orgánů státní správy na tomto úseku.⁵¹

Ustanovení §§ 22 a 23 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, včetně souvisejících ustanovení o státním odborném dozoru a o pokutách, se vztahují na veškerou silniční dopravu nebezpečných věcí (za účelem podnikání i za jiným účelem) po dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích a volném terénu s výjimkou dopravy těchto věcí prováděné ozbrojenými silami nebo Policí České republiky, při plnění vlastních úkolů.⁵²

Ustanovení §§ 26 až 33 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, včetně souvisejících ustanovení o státním odborném dozoru a o pokutách, se vztahují na veškeré provozování mezinárodní silniční dopravy (za účelem podnikání i za jiným účelem) s výjimkou dopravy prováděné ozbrojenými silami při plnění vlastních úkolů nebo dopravy prováděné podle odstavce 4., zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Česko. Zákon č. 111 ze dne 26. dubna 1994 o silniční dopravě. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1994, částka 37, s. 1154-1161. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1994/sb37-94.pdf>>.

⁵² Česko. Zákon č. 111 ze dne 26. dubna 1994 o silniční dopravě. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1994, částka 37, s. 1154-1161. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1994/sb37-94.pdf>>.

Zákon se nevztahuje na provozování silniční dopravy pro soukromé potřeby fyzické osoby – provozovatele vozidla, členů jeho domácnosti a jiných osob, pokud není prováděna za úplatu.⁵³

Ukazatele užití v analýze:

1. **Počet úkonů celkem na jednoho pracovníka** (tj. počet úkonů k agendě MHD + počet úkonů k agendě TAXI a počet úkonů k agendě SME) = počet úkonů celkem dělený počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.

5.6 Speciální stavební úřad

Speciální stavební úřad (Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů) postupuje podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pokud zvláštní právní předpisy pro stavby uvedené v § 15 odst. 1 nestanoví jinak. Speciální stavební úřady mohou povolení pro stavby vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu, příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek.

Stavební zákon upravuje ve věcech územního plánování zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

Tento zákon dále upravuje ve věcech stavebního řádu zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb.⁵⁴

⁵³ Česko. Zákon č. 111 ze dne 26. dubna 1994 o silniční dopravě. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1994, částka 37, s. 1154-1161. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1994/sb37-94.pdf>>.

⁵⁴ Česko. Zákon č. 183 ze dne 14. března 2006 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 63, s. 2226-2290. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2006/sb063-06.pdf>>.

Ukazatele užité v analýze:

1. **Počet rozhodnutí na jednoho pracovníka** = počet všech rozhodnutí dělený počtem zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem.

5.7 Popis analýzy na úseku dopravně správních agend

Cílem analýzy na úseku dopravně správních agend **Registr řidičů, Registr vozidel, Zkušební komisaři, Silniční správní úřad, Dopravní úřad (MHD, taxi, měření emisí) a Speciální stavební úřad (Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů)** je vyhodnotit použité ukazatele a odpovědět na otázky:

1. Jaké jsou hodnoty mediánů v porovnání se srovnávanými městy? Kde se úřad odlišuje „hodně“ (více než 20, 50 %). Co to znamená?

Medián je hodnota, jež dělí řadu podle velikosti seřazených výsledků na dvě stejné početné poloviny. Ve statistice patří mezi míry centrální tendence. Platí, že nejméně 50 % hodnot je menších nebo rovných a nejméně 50 % hodnot je větších nebo rovných mediánu. Základní výhodou mediánu jako statistického ukazatele je fakt, že není ovlivněn extrémními hodnotami. Proto se často používá v případech šikmých rozdělení, u kterých aritmetický průměr dává obvykle nevhodné výsledky. Např. u souboru {1,2,2,3,9} je medián roven dvěma, což je zřetelně vhodnější ukazatel převažující tendence než aritmetický průměr, který je zde roven 3,4.⁵⁵

2. Jaké jsou hodnoty a trendy u jednotlivých ukazatelů. Jaké jsou zejména výsledky u počtu úkonů na jednoho pracovníka. Jaké jsou rozdíly v jednotlivých srovnávaných letech (hodnoty kolísají, klesají, rostou)?
3. Jaké jsou výsledky u počtu zkoušek na jednoho zkušební komisaře? Kolik autoškol připadá na jednoho zkušební komisaře?

⁵⁵ *Medián* [online]. Wikipedie, 2010, [cit. 2011-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Medi%C3%A1n>>.

6 ANALÝZA VÝSLEDKŮ BENCHMARKINGOVÉHO PROCESU A NÁSLEDNÁ DOPORUČENÍ

Výběr obcí pro analýzu byl proveden podle aktuálního stavu k 31. 12. 2010 podle počtu obyvatel obce správního obvodu s rozšířenou působností a to do 20 000. Data byla poskytnuta BI 2005 se souhlasem pro zpracování, a to s podmínkou, že z důvodu zajištění anonymity, budou města uvedena pod čísla. Byla použita čísla, pod kterými jsou města vedena v databázi BI 2005. Pro dodržení kontinuity práce s regionem Jihočeského kraje, byla vybrána tři města právě z tohoto regionu.

6.1 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 č. 3: Vstupní data - Registr řidičů⁵⁶

Vstupní data			
Město	Počet provedených úkonů celkem	Počet řidičů	Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem
2007			
34	32 627	12 373	1,45
82	32 337	15 010	2
84	34 941	12 798	1
2008			
34	27 222	12 686	1,6
82	49 409	16 044	2
84	31 777	13 339	1
2009			
34	18 269	13 167	1,6
82	41 200	17 016	2
84	23 489	13 647	1

6.1.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka registru řidičů

Počet úkonů na jednoho pracovníka v registru řidičů je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

⁵⁶ Vlastní průzkum.

Tabulka č. 4: Počet úkonů na jednoho pracovníka registru řidičů⁵⁷

Město	2007	2008	2009
34	22 501,379	17 013,75	11 418,125
82	16 168,5	24 704,5	20 600
84	34 941	31 777	23 489
Medián	22 501,379	24 704,5	20 600

Analýza ukazatele a následné doporučení:

Počet úkonů na jednoho pracovníka u sledovaných měst č. 34 a č. 84 měl do roku 2008 klesající charakter, oproti tomu u města č. 82 naopak počet úkonů dosti razantně vzrostl.

V roce 2009 měl počet úkonů na jednoho pracovníka klesající charakter u všech tří sledovaných měst.

Vzhledem k tomu, že u města č. 34 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 č. 34 a k přijetí dalších opatření.

Počet úkonů u sledovaných měst č. 82 a č. 84 je srovnatelný s mediánem a tudíž lze považovat agendu u těchto měst za dostatečně personálně obsazenou.

6.1.2 Počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů

Počet řidičů na jednoho pracovníka v registru řidičů je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

Tabulka č. 5: Počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů⁵⁸

Město	2007	2008	2009
34	8 533,103	7 928,75	8 229,375
82	7 505	8 022	8 508
84	12 798	13 339	13 647
Medián	8 533,103	8 022	8 508

⁵⁷ Vlastní průzkum.

⁵⁸ Vlastní průzkum.

Analýza ukazatele a následné doporučení:

Počet řidičů na jednoho pracovníka má u sledovaných měst č. 82 a č. 84 do roku 2008 plynule stoupající charakter, u města č. 34 je v tomto období naopak mírný pokles počtu úkonů.

V roce 2009 se počet řidičů u města č. 34 opět zvýšil a tak v tomto roce mají sledovaná města č. 34 a č. 82 téměř shodný počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů. Ve městě č. 84 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 č. 84 posílit agendu registru řidičů zvýšením počtu pracovníků (pracovního úvazku) v této agendě. Sledovaná města č. 34 a č. 82 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.

6.2 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 č. 6: Vstupní data - Registr vozidel⁵⁹

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					
34	5 395	25	852	17 831	1,9
82	7 374	190	1 300	19 500	3
84	6 443	11	113	2 087	2,7
2008					
34	5 917	150	710	13 879	2,2
82	8 355	230	1 296	23 583	3
84	7 248	42	34	16 591	2,5
2009					
34	4 927	248	280	14 683	2,05
82	4 180	200	0	23 853	2
84	5 691	352	175	17 698	2

6.2.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka

Počet úkonů na jednoho pracovníka v registru vozidel je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

Tabulka č. 7: Počet úkonů na jednoho pracovníka⁶⁰

Město	2007	2008	2009
34	3 301,053	3 080,455	2 660,976
82	2 954,667	3 293,667	2 190
84	2 432,222	2 929,6	3 109
Medián	2 954,667	3 080,455	2 660,976

Analýza ukazatele a následné doporučení:

Počet úkonů na jednoho pracovníka v roce 2009 u porovnávaných měst č. 34 a č. 82 má klesající charakter, ale ještě v roce 2008 tento pokles není nikterak markantní

⁵⁹ Vlastní průzkum.

⁶⁰ Vlastní průzkum.

(u města č. 82 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 č. 84 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.

6.2.2 Počet vozidel na jednoho pracovníka

Počet vozidel na jednoho pracovníka v registru vozidel je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

Tabulka č. 8: Počet vozidel na jednoho pracovníka⁶¹

Město	2007	2008	2009
34	9 384,737	6 308,636	7 157,561
82	6 500	7 861	11 926,5
84	772,963	6 636,4	8 849
Medián	6 500	6 636,4	8 849

Analýza ukazatele a následné doporučení:

Počet vozidel připadajících na jednoho pracovníka u sledovaného města č. 82 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 č. 34 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 č. 84 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.

⁶¹ Vlastní průzkum.

6.3 Zkušební komisaři

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

Tabulka č. 9: Vstupní data - Zkušební komisaři⁶²

Vstupní data			
Město	Počet zkoušek o řídičské oprávnění včetně zkoušek opakovaných	Počet autoškol ve správním obvodu	Počet zaměstnanců (komisařů) – pracovních úvazků v této agendě celkem
2007			
34	2 375	18	1,5
82	2 100	18	2
84	92	1	0,3
2008			
34	2 350	20	2,25
82	1 860	18	1,9
84	183	2	0,5
2009			
34	1 748	20	1,5
82	1 144	18	1,5
84	407	3	0,25

6.3.1 Počet zkoušek celkem na jednoho zkušební komisaře

Počet zkoušek na jednoho pracovníka v registru zkušební komisaři je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

Tabulka č. 10: Počet zkoušek celkem na jednoho zkušební komisaře⁶³

Město	2007	2008	2009
34	1 583,333	1 044,444	1 165,333
82	1 050	978,947	762,667
84	306,667	366	1 628
Medián	1 050	978,947	1 165,333

⁶² Vlastní průzkum.

⁶³ Vlastní průzkum.

Analýza ukazatele a následné doporučení:

Počet zkoušek připadajících na jednoho zkušebního komisaře u sledovaných měst č. 34 a č. 82 má v letech 2008 a 2009 klesající tendenci oproti roku 2007. U města č. 34 je tento pokles mírný a nebude asi nutno na něj zatím nijak reagovat, u města č. 82 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 č. 84, 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 asi nedostatečné řešení.

6.3.2 Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů

Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů v registru zkušební komisaři je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

Tabulka č. 11: Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů⁶⁴

Město	2007	2008	2009
34	12	8,889	13,333
82	9	9,474	12
84	3,333	4	12
Medián	9	8,889	12

Analýza ukazatele a následné doporučení:

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 č. 34 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 č. 82, 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.

⁶⁴ Vlastní průzkum.

Zcela jiná situace je u města č. 84, 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 č. 84 již druhým znepokojivým trendem a ukazuje na správnost předchozího doporučení okamžitého posílení této agendy.

6.4 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 č. 12: Vstupní data - Silniční správní úřad⁶⁵

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				
34	158	0	205	0,4
82	165	0	339	1,4
84	32	0	82	0,33
2008				
34	129	0	168	0,4
82	144	0	323	1,4
84	35	0	117	0,5
2009				
34	112	0	144	0,4
82	150	0	362	1,5
84	44	0	120	0,5

6.4.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka

Počet úkonů na jednoho pracovníka v agendě silniční správní úřad je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

⁶⁵ Vlastní průzkum.

Tabulka č. 13: Počet úkonů na jednoho pracovníka⁶⁶

Město	2007	2008	2009
34	512,5	420	360
82	242,143	230,714	241,333
84	248,485	234	240
Medián	248,485	234	241,333

Analýza ukazatele a následné doporučení:

Počet úkonů na jednoho pracovníka v rámci výkonu silničního správního úřadu má v letech 2007, 2008 a 2009 u sledovaných měst č. 82 a č. 84 relativně ustálený charakter, u města č. 34 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 č. 34 mělo v obou letech dvojnásobný počet úkonů, ale v roce 2009 je tento rozdíl jen poloviční a i přesto má město č. 34 o 50 % více úkonů na jednoho pracovníka.

Na základě této analýzy se nabízí u města č. 34 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.

6.5 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.

⁶⁶ Vlastní průzkum.

Tabulka č. 14: Vstupní data - Dopravní úřad⁶⁷

Vstupní data		
Město	Počet úkonů celkem	Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem
2007		
34	4	0,05
82	9	0,1
84	16	0,33
2008		
34	3	0,05
82	26	0,1
84	26	0,23
2009		
34	4	0,05
82	35	0,2
84	25	0,25

6.5.1 Počet úkonů na jednoho pracovníka

Počet úkonů na jednoho pracovníka v agendě dopravní úřad je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

Tabulka č. 15: Počet úkonů na jednoho pracovníka⁶⁸

Město	2007	2008	2009
34	80	60	80
82	90	260	175
84	48,485	113,043	100
Medián	80	113,043	100

Analýza ukazatele a následná doporučení:

Počet úkonů na jednoho pracovníka u měst č. 82 a č. 84 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 č. 84 se jedná o mírný pokles, ale u města č. 82 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 č. 84 je tento pokles minimální a není potřeba na něj nijak reagovat,

⁶⁷ Vlastní průzkum.

⁶⁸ Vlastní průzkum.

ale u města č. 82 je situace jiná (jak je zmíněno výše) a tudíž bude zřejmě vyžadovat úpravu počtu pracovníků nebo úpravu pracovního úvazku.

U sledovaného města č. 34 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.

6.6 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 č. 16: Vstupní data - Speciální stavební úřad⁶⁹

Vstupní data		
Město	Počet všech vydaných rozhodnutí	Počet zaměstnanců – pracovních úvazků v této agendě celkem
2007		
34	8	0,1
82	17	0,6
84	32	0,33
2008		
34	11	0,2
82	30	0,8
84	13	0,25
2009		
34	7	0,25
82	36	0,5
84	16	0,5

6.6.1 Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka

Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka v agendě speciální stavební úřad je porovnáván za roky 2007 – 2009. Pro názornější porovnání výsledných hodnot je v tabulce uveden medián, který je popsán v kapitole 5.7.

⁶⁹ Vlastní průzkum.

Tabulka č. 17: Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka⁷⁰

Město	2007	2008	2009
34	80	55	28
82	28,333	37,05	72
84	96,97	52	32
Medián	80	52	32

Analýza ukazatele a následná doporučení:

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 č. 34 a č. 84 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 č. 82, 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.

6.7 Shrnutí provedených analýz pro jednotlivá posuzovaná města

Během provádění analýz jednotlivých agend u tří vybraných posuzovaných měst byla průběžně navrhována dílčí řešení a to vzhledem ke konkrétním výsledkům daných analýz. Tato doporučení byla směřována především k eventuální personální úpravě jednotlivých agend, to znamená k posílení nebo snížení počtu pracovníků v jednotlivých agendách, respektive ke zvýšení nebo ke snížení pracovního úvazku. U některých agend bylo konstatováno, že vývoj agend je ustálený a že tyto agendy jsou zřejmě dostatečně personálně obsazeny a není je potřeba upravovat.

Přínosem těchto analýz, mimo výše uvedená doporučení, může být pro všechna sledovaná města i samotné srovnání vytiženosti porovnávaných agend jednotlivých měst mezi sebou, ale i srovnání vytiženosti jednotlivých agend uvnitř úřadu každého

⁷⁰ Vlastní průzkum.

města. Díky sběru těchto dat lze do budoucna uvažovat i o možnosti kvantifikovat náklady na určité úřední úkony.

Jednoznačné doporučení pro všechna sledovaná města, které lze na závěr analýzy jednoznačně 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.

7 BENCHMARKING VE VZTAHU K NĚKTERÝM DALŠÍM METODÁM

V dnešní době již není možné, aby ministerstva, úřady či radnice na jedné straně tvrdily, že pro občany a rozvoj regionu dělají vše potřebné a možné, že dobře fungující veřejné služby a úřady jsou jejich prioritou a současně se chovaly byrokraticky, pracovaly neefektivně a nevýkonně, odváděli nekvalitní práci, plýtvaly zdroji a podobně. Modernizace veřejné správy ve smyslu efektivní, výkonné a kvalitní práce, se tak začíná pomalu stávat běžnou praxí mnoha samosprávných úřadů (a nejen těch). Politici, ale i vedoucí zaměstnanci veřejného sektoru si uvědomují, že „Pokud lidé jednají s veřejnou správou, nejvíce je dráždí arogance byrokratů. Lidé jsou dnes zvyklí na to, že se s nimi jedná jako s váženými zákazníky a očekávají podobný přístup i od veřejného sektoru.“

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“, přičemž:⁷¹

- **zákazníci** (například žadatelé na úřadu, účastníci správního řízení atd.) očekávají, že jejich žádost nebo potřeba služby bude vyřízena rychle, bez právních a jiných nedostatků a v požadovaném standardu,
- **občané** očekávají, že dojde ke zvyšování kvality života v jejich obci, kraji nebo regionu,
- **veřejné služby** jsou služby poskytované ve veřejném zájmu,
- **oprávněnost** nebo **oprávněnost požadavků občanů** na kvalitu života je limitována oprávněností požadavků ostatních občanů, finančními a ostatními zdroji, které jsou k dispozici, zákonnými normami a zásadami udržitelného rozvoje (v každé obci nemůže být škola, nemocnice, pověřený úřad III. stupně atd.).

Od počátku snah zavádění řízení kvality se setkáváme s mnoha modely zlepšování procesů (cyklů). V posledních letech se začaly tyto metody ve větší míře uplatňovat i při zlepšování činností a zvyšování výkonnosti ve veřejné správě.

Většina z nich je založena na postupu, s universálním použitím, který zavedl W. Edward Deming: Plán-Provedení-Kontrola-Akce neboli PDCA (Plan-Do-Check-

⁷¹ PŮČEK M., OCHRANA F., et al. *Chytrá veřejná správa – Kohezní politika*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj. 2009 s. 97. ISBN 978-80-86616-27-4.

Act), tzv. „Demingův cyklus“. Postup popisuje logickou posloupnost kroků zlepšování procesů:⁷²

- *Plán (Plan)* – prověříme současnou výkonnost a posoudíme případné problémy či omezení procesů. Shromáždíme data o hlavních problémech a zaměříme se na hlavní příčiny problémů. Navrhne možná řešení a naplánujeme provedení nejvhodnějšího řešení,
- *Provedení (Do)* – otestujeme účinnost zamýšleného řešení,
- *Kontrola (Check)* – zhodnotíme výsledky testu a posoudíme, zda bylo plánovaných výsledků dosaženo. Pokud se vyskytnou nějaké problémy, zaměříme se na překážky, které brání zlepšení,
- *Akce (Act)* – na základě otestovaného řešení a vyhodnocení dosaženého zhodnocení rozpracujeme konečné řešení tak, aby se stalo kdekoli použitelným trvalým a integrovaným novým přístupem.

7.1 Vztah benchmarkingu k modelu CAF

„Společný hodnotící rámec“ někdy též označovaný jako model CAF je určen pro sebehodnocení všech druhů organizací ve veřejné správě, tedy i samospráv. CAF (The Common Assessment Framework) je model vyvinutý v rámci Evropské unie za účelem zlepšování kvality a výkonnosti.⁷³

Sebehodnocení je prvotním krokem pro zahájení metody benchmarkingu a pro realizaci následných změn tím, že bere v úvahu analýzu/diagnózu organizace tj. definování a pochopení silných stránek a oblastí pro zlepšování organizace. Před zahájením benchmarkingu je důležité mít informace o výkonnosti organizace a tím rozhodnout o prioritních oblastech pro zlepšování. Využití modelu CAF při benchmarkingu znamená, že organizace hodnotila výkonnost minimálně ve čtyřech základních oblastech:⁷⁴

- zaměstnanci,
- zákazníci,
- prostředí, ve kterém organizace působí,
- celková výkonnost organizace.

⁷² TÖPFER, A., et al. *Six sigma – Koncepce a praktické příklady pro bezchybné řízení*. Praha : Computer Press, 2008 s. 37. ISBN 978-80-251-1756-8.

⁷³ SKOŘEPA, L., et al. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. s. 112. ISBN 978-80-86708-42-3.

⁷⁴ PŮČEK, M., et al. *Společný hodnotící rámec-CAF CZ 2009*. Praha : Národní informační středisko podpory kvality, 2009. s. 65. ISBN 978-80-02-02201-5.

V modelu je kladen důraz na procesní přístup. Je sestaven tak, že umožňuje aplikovat benchmarking mezi institucemi a organizacemi veřejné správy. Je založen na provedení sebehodnocení na základě devíti kritérií, z nichž pět se týká předpokladů pro dosahování výsledků a čtyři kritéria pak samotných výsledků (viz obrázek č. 12). Jednotlivá kritéria se skládají z dílčích kritérií a ty z jednotlivých příkladů otázek (celkem cca 240).⁷⁵

Obrázek č. 12: Model CAF⁷⁶



Sebehodnocení provádí tým pracovníků úřadu, který byl k tomu předem dostatečně vyškolen. Po provedení sebehodnocení se sestavuje za účelem zlepšování „Akční plán“. Hodnocení se doporučuje každoročně opakovat – je možné sledovat trend zlepšování.

Zkušenosti se sebehodnocením ukazují, že vhodnější je uplatňovat CAF odzadu – tedy začít od výsledků k předpokladům. Velkým problémem je vyjasnit si, co lze považovat u úřadu či města za klíčové výsledky (ty mají být hodnoceny). K vyjasnění klíčových výsledků je vhodné použít metodu BSC (viz kapitola 7.2).⁷⁷

Po ukončení sebehodnocení by měl následovat benchmarking, který by měl mít dva aspekty:⁷⁸

⁷⁵ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 58. ISBN 80-7226-873-2.

⁷⁶ PŮČEK, M., et al. *Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech – soubor příkladů*. Praha : Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2005. s. 37.

⁷⁷ SKOŘEPA, L., et al. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. s. 114. ISBN 978-80-86708-42-3.

⁷⁸ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 58. ISBN 80-7226-873-2.

a) Porovnání výsledků v databázi EIPA:

Dosažené hodnocení instituce vyplní do on-line formuláře, který je dostupný na internetové stránce organizace EIP (European Institute of Public Administration, Evropský institut pro veřejnou správu, www.eipa.nl) a dostane porovnání s průměrem, což samo o sobě dává impulzy pro nalezení oblastí pro zlepšování.

b) Skutečné porovnávání za účelem nalezení dobré praxe:

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

7.2 Vztah benchmarkingu k modelu BSC (Balanced Scorecard)

Metoda vznikla v USA a je používána nejen v USA, ale i v Evropě a to buď s velkými úspěchy v podnicích, nebo i ve veřejné správě. Název metody se do češtiny buď nepřekládá vůbec, nebo se setkáme s názvy „Metoda vyvážených ukazatelů“ nebo „Metoda vyváženého úspěchu“ (zkratka BSC) apod. Logiku metody BSC vysvětluje následující obrázek. Na vizi a jednotlivé strategie města, kraje nebo jakékoliv jiné organizace veřejné správy je pohlíženo ze čtyř perspektiv, které musí být vyváženy.

Obrázek č. 13: Metoda BSC pro organizace veřejného sektoru⁷⁹



⁷⁹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 60. ISBN 80-7226-873-2.

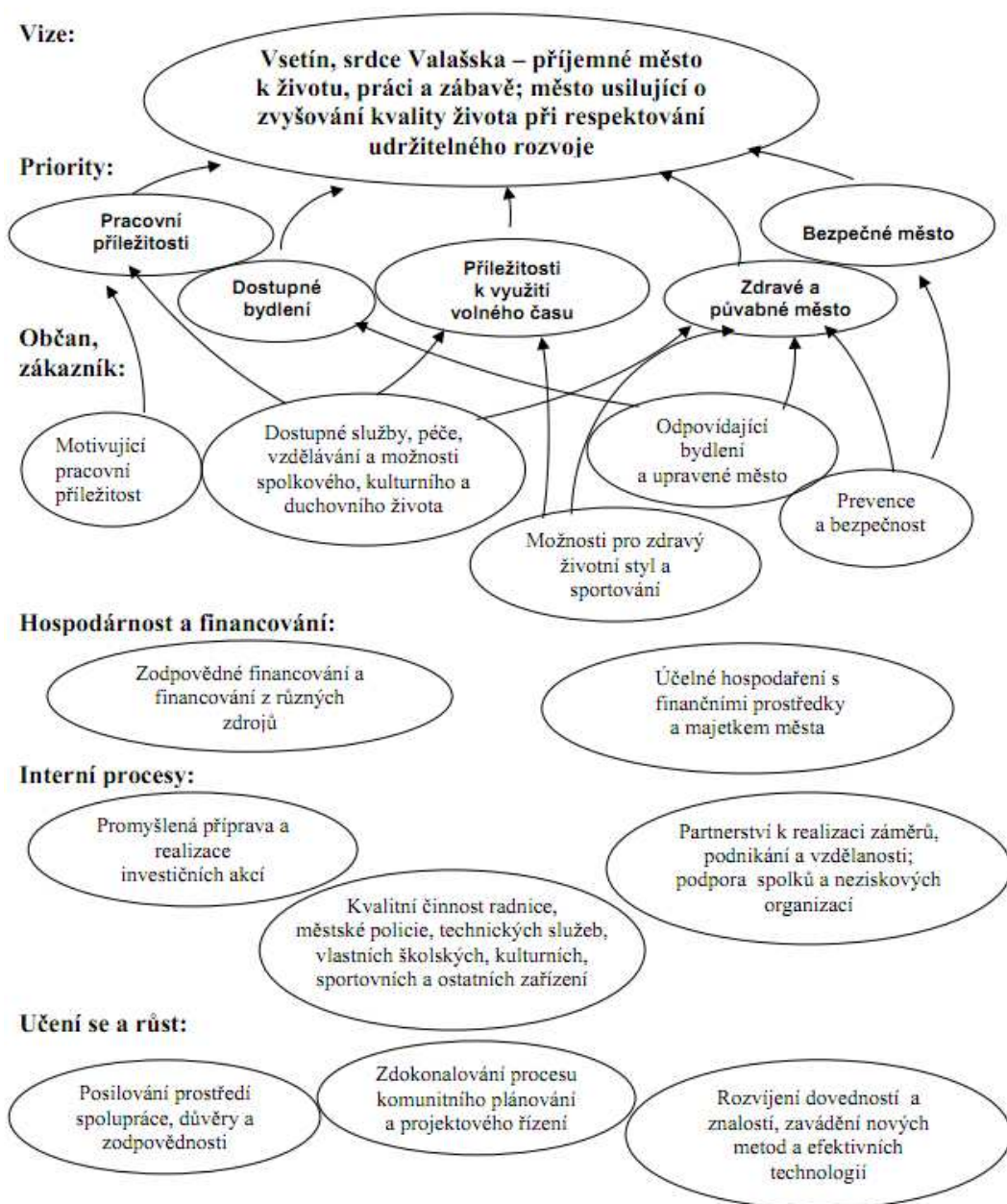
Nejprve je nutné si vyjasnit, zda jsou známy potřeby a **očekávání našich občanů či zákazníků**. Jednoduše, zda víme, co chtějí. S tím souvisí zajištění, co je třeba udělat, aby byli spokojeni. Tyto a podobné otázky patří do občanské/zákaznické perspektivy. Další skupina témat se týká **finančních věcí**. Jaké zdroje (finanční, lidské, budovy, vybavení atd.) 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 nezapomenout na **růst a učení se**. Tedy vyřešit, co se musíme naučit, abychom vše zvládli.

Jednotlivé oblasti se pak včetně vazeb zobrazí pomocí „strategické mapy“ pro město. Ke strategické mapě je vhodné vypracovat popis obsahu jednotlivých oválů. Pro znázornění je níže na obrázku uvedena strategická mapa města Vsetín. Ke strategické mapě je vhodné vypracovat popis obsahu jednotlivých oválů.⁸⁰ V obrázku nahoře strategické mapy je **vize** města. Pokud má vedení představu o vizi a směřování, je třeba také stanovit, jakým způsobem chce oné vize dosáhnout, tedy jaké vytváří **strategie** (v obrázku druhá řada oválů). Strategická témata jsou naplňována **perspektivou občana** a zákazníka. Tyto aktivity je třeba financovat a tak je perspektiva občana sycena **perspektivou finanční**. V ní se setkáváme s tématy spojenými se zajišťováním financování pro nadřazenou perspektivu. 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**.⁸¹

⁸⁰ PŮČEK, M., OCHRANA F., et al. *Chytrá veřejná správa – Kohezní politika*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. s. 93. ISBN 978-80-86616-27-4.

⁸¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 61. ISBN 80-7226-873-2.

Obrázek č. 14: Příklad strategické mapy pro město⁸²



Pro každý ovál v obrázku strategické mapy pro město je vytvořen určitý počet měřítek (indikátorů), která zachycují pozitivní, případně negativní vývoj úspěšnosti daného tématu. Ti, jež se zabývají procesem identifikace měřítek, se zpravidla potýkají s problémem stanovení „správných“ měřítek – měřítko mají vycházet ze strategických cílů, ale to neznamená, že je snadné je použít. K měřítkům se stanovuje jednoznačná metodika a jejich počet závisí na místních podmínkách (za přiměřené lze u měst

⁸² PŮČEK, M., OCHRANA, F., et al. *Chytrá veřejná správa – Kohezní politika*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. s. 93. ISBN 978-80-86616-27-4.

považovat 25 až 35 měřítek). Používají se i dosud nepostižené, tzv. měkké faktory (spokojenost, kvalita apod.), které jsou pro jednotlivé občany často důležitější, než tabulky vykazující plnění rozpočtu. Vzniklá tabulka měřítek je tzv. „Balanced Scorecard“.

Další postup při BSC má tyto kroky:⁸³

1. „**Scorecard města**“ – je v další fázi projektu „rozložen“ na jednotlivé odbory úřadu, městskou policii, příspěvkové organizace, společnosti atd.,
2. „**Scorecard odboru**“ – je vždy odvozen od strategických cílů a měřítek města, podle příspěvku daného odboru – tím je zajištěno měření příspěvku jednotlivých podřízených útvarů ke strategii celého města,
3. z takto vytvořených „scorecardů“ lze potom odvodit tzv. „**osobní scorecardy**“, v nichž jsou uvedena měřítka pro konkrétního pracovníka,
4. průběžná aktualizace strategické mapy, měřítek i osobních cílů podporuje strategické učení, zavádí strategii do každodenního života a zajišťuje správné směřování úsilí.

Hlavními přednostmi BSC jsou:

- **přehlednost** (strategická mapa je na jedné straně formátu A4),
- **vyváženost** (nestanovuje pouze to, co je potřeba realizovat pro občany, ale také za jakých finančních podmínek, pomocí jakých procesů a co je nutno se naučit),
- **měřitelnost** (relativně malý počet měřítek),
- vytvoření **základny pro odměňování** (měření výkonu a kvality práce pracovníků).

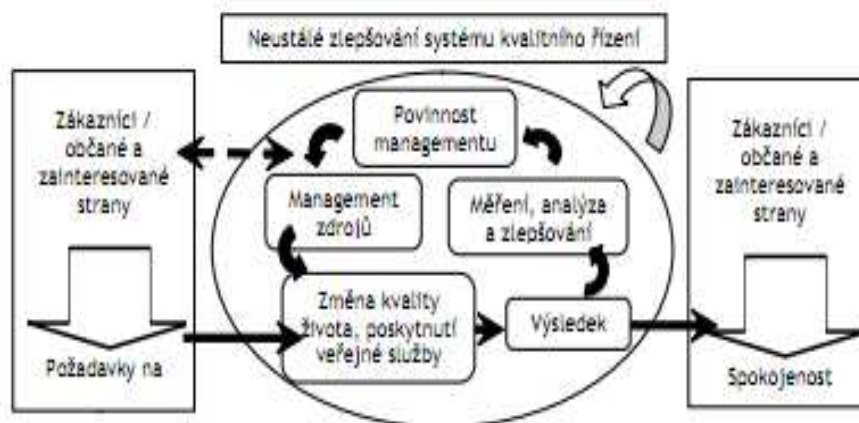
Využívání metody BSC velmi usnadní provádění strategického benchmarkingu. Je možné efektivně provést benchmarking vizí, strategií a jednotlivých témat, měřítek a jejich metodik a zejména výsledků měřítek („scorecardů“) města, kraje, apod. BSC totiž identifikuje klíčové výsledky v každé oblasti. Lze tedy očekávat, že se v organizacích podobného typu nebudou klíčové indikátory a jejich metodika měření příliš lišit. Benchmarking následující po provedení BSC může být nesmírně účinný i pro vyvolání tzv. „aha efektu“ (vždyť oni to dělají tak jednoduše, proč nás to také nenapadlo“?). Může tedy vést k vytvoření akčního plánu a k uplatnění dobré praxe.

⁸³ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky. 2004. s. 62. ISBN 80-7226-873-2.

7.3 Vztah benchmarkingu k systému řízení kvality dle ISO

Systém kvality dle ISO lze zjednodušeně nazvat **systémem kontrol a prevencí**. Model procesně orientované organizace je ilustrován na následujícím obrázku.⁸⁴

Obrázek č. 15: Model procesně orientovaného systému řízení⁸⁵



Systém je popsán v certifikační normě ISO 9001. Inspiraci pro zvyšování kvality a výkonnosti najdeme v normě ISO 9004. Systém kvality dle ISO 9001 lze zavádět současně se systémem šetrnosti k přírodě dle normy ISO 14001.

Normy ISO vycházejí z osmi zásad kvalitního řízení:⁸⁶

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.

Norma ISO 2004 benchmarking doporučuje jako jednu ze základních metod pro zlepšování činnosti.

⁸⁴ PŮČEK, M., OCHRANA, F., et al. *Chytrá veřejná správa – Kohezní politika*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj. 2009. s. 109. ISBN 978-80-86616-27-4.

⁸⁵ SKOŘEPA, L., et al. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. s. 116. ISBN 978-80-86708-42-3.

⁸⁶ PŮČEK, M., OCHRANA, F., et al. *Chytrá veřejná správa – Kohezní politika*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj. 2009. s. 110. ISBN 978-80-86616-27-4.

7.4 Benchmarking a procesní řízení⁸⁷

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 CAF 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.

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

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 dávky, vydání živnostenského listu, registrace vozidla, ...). Navíc jsou jednotlivé kroky procesu popsány zákony a jinými předpisy.

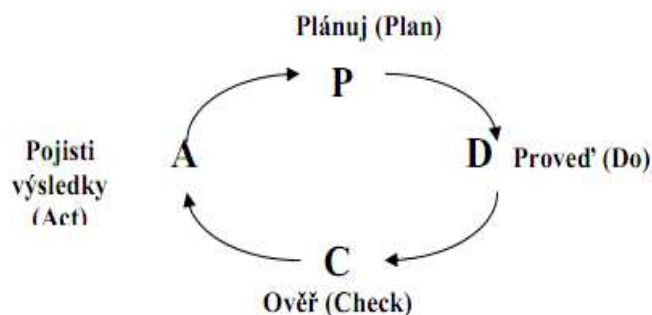
Jelikož jsou organizace veřejné správy (například městské úřady) při výkonu státní správy velmi podobné, lze pilotně vyzkoušet procesní přístup a hlavně jeho přínosy v jednotlivých typech organizací veřejné správy a výsledky pak porovnat pomocí benchmarkingu s ostatními úřady a uplatnit dobrou praxi.

7.5 Benchmarking a cyklus zlepšování PDCA

Při zlepšování výkonu státní správy a úkolů samosprávy lze použít takzvaný „Demingův cyklus“, někdy označovaný jako cyklus PDCA. Jedná se o jednoduchou metodu s universálním použitím. Cyklus PDCA je zobrazení procesu trvalého zlepšování. Jednak pro zlepšování plnění úkolů samosprávy, tak i pro přenesený výkon státní správy.

⁸⁷ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 65. ISBN 80-7226-873-2.

Obrázek č. 16: Cyklus PDCA⁸⁸



Jednotlivé fáze cyklu:⁸⁹

1. plánovací fáze: Plánuj (**Plan**) – co a jak chceme zlepšovat (sestav plán),
2. realizační fáze: Proveď (**Do**) – provedení (realizace) naplánovaného (zaved' plán do praxe),
3. ověřovací fáze: Ověř (**Check**) – přezkoumání tzn. zjišťování, zda bylo dosaženo cílů a požadovaných výsledků, tj. sestavení kontrolního plánu a jeho provedení, proved' přezkoumání (sestav kontrolní plán proved' jej),
4. fáze pojištění výsledků: Pojisti výsledky (**Act**) – jaké opatření je nutno zavést ke zlepšení či opakovanému dosažení výsledků (proved' opatření).

V praxi cyklus PDCA běžně používá celá řada úřadů (aniž by o tom věděla) k zavedení různých změn, obvykle však bez jakéhokoli monitorování a pojištění výsledku. Typickým příkladem může být zavedení nebo Upgrade softwaru.

Někdy je cyklus PDCA velmi podobný v literatuře uváděnému pouze čtyřkrokovému cyklu benchmarkingu (plánuj – sbírej data – analyzuj – zaved' dobrou praxi). Lze jej použít jako metodu pro poslední fázi benchmarkingu: pro zavedení dobré praxe ve vlastním úřadu.

7.6 Benchmarking a Místní agenda 21

Místní agenda 21 (dále jen „MA 21“) byla stanovena OSN v roce 1992 jako součást dokumentu „Agenda21“. Poctivé uplatňování MA 21 umožňuje zjišťovat potřeby občanů v daném území, projednat je s nimi a zapojovat občany do rozhodování.

⁸⁸ SKOŘEPA, L., et al. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. s. 116. ISBN 978-80-86708-42-3.

⁸⁹ SKOŘEPA, L., et al. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. s. 117. ISBN 978-80-86708-42-3.

To vše systematicky a při respektování udržitelného rozvoje. MA 21 je základem pro model řízení úřadu „Dělat správné věci správně“. Nelze ji považovat pouze za dílčí metodu, ale je rámcem, ve kterém se veřejná správa na místní a regionální úrovni zkvalitňuje.

Z definice MA 21 plyne, že MA 21 je proces, který vede k cíli veřejné správy – tedy ke zvyšování kvality života při respektování principů udržitelného rozvoje. Správně uplatněná Místní Agenda 21 zahrnuje v sobě procesní přístup.

Velmi úspěšnou aplikací principů MA 21 a dalších zásad je metodika Národní sítě zdravých měst (NSZM, viz www.nszm.cz). V metodice je také kladen důraz na zdraví, zdravotní styl, životní prostředí – to vše výrazně ovlivňuje kvalitu života.⁹⁰

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. Benchmarking je realizován rovněž mezi městy Národní sítě Zdravých měst (kampaně, plán zdraví a kvality života, aj.). Základ pro benchmarking vytváří i metodika hodnocení MA 21, zpracovaná pracovní skupinou MA 21, působící u Ministerstva životního prostředí ČR. V tomto případě se jedná o porovnání se standardem.⁹¹

⁹⁰ SKOŘEPA, L., et al. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií. 2007. s. 117. ISBN 978-80-86708-42-3.

⁹¹ KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 66. ISBN 80-7226-873-2.

ZÁVĚR

Kroky druhé fáze reformy veřejné správy, které v ČR znamenaly zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002 a z toho plynoucí přenesení části jejich kompetencí na vybraných 205 obcí – obcí s rozšířenou působností (tzv. obcí třetího typu), znamenaly velký zásah do fungování administrativy těchto obcí. Tyto nově zřízené obce měly k výkonu nových rozšířených kompetencí státní správy různé počáteční podmínky a jejich připravenost pro tyto změny byla na různé úrovni. Většina obcí s rozšířenou působností se tak od ledna 2003 snažila zjistit, jak se s novými kompetencemi a novými podmínkami vypořádávají ostatní města, snažila se porovnat své výkony s jejich. Zároveň se tyto obce snažily najít ten nejlepší způsob k porovnávání a vyhodnocování těchto výkonů.

Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o.p.s. (VCVS ČR) registrovalo tyto iniciativy nově zřízených obcí a ve snaze pomoci s řešením této problematiky začalo připravovat projekt, který by zainteresovaným obcím s touto problematikou pomohl. Jednorázové strukturální změny, v oblasti státní správy, se sice čas od času realizovaly, především směrem k přizpůsobování se novým podmínkám, ale bylo jasné, že plošně musí dojít k rozsáhlejší reformě kvality práce ve státní správě. Po dobrých zkušenostech aplikace z pilotního projektu *Cena a výkon*, se jako optimální metoda pro tento úkol jevil právě benchmarking. Jak bylo v úvodu práce zmíněno, benchmarking je metoda řízení kvality, je to metoda zlepšování učením se od druhých. Je to neustále pokračující a nikdy nekončící proces, který se snaží nalézt nejlepší praktické postupy uvnitř organizací s podobnými funkcemi, jejichž smyslem je dosáhnout lepších výkonů ve vlastní organizaci. Bylo tedy logické, že benchmarkingu bylo využito právě v procesu zvyšování kvality práce ve veřejné správě.

Prvním krokem tohoto procesu bylo spuštění celostátního projektu BI 2005. Součástí realizace projektu BI 2005 je to, že zapojená města každoročně předávají data potřebná pro porovnávání do společné databáze. Do této databáze pak mají všechna zúčastněná města (jedná se cca o 100 měst), prostřednictvím určených pracovníků přístup a mohou s těmito daty dále pracovat. Cílem bakalářské práce bylo pomocí metody benchmarkingu porovnat vybraná data z dopravně správních agend vybraných tří měst – obcí s rozšířenou působností v Jihočeském kraji. Porovnání dat v bakalářské práci, získaných z BI 2005 mohlo, být provedeno především díky tomu, že autorka práce je jedním z určených pracovníků, kterým je umožněn vstup do databáze BI 2005 za obec Milevsko.

V práci 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 č. 34 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 č. 82 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 č. 84 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, u které bylo doporučeno 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. Z toho plyne i společné doporučení pro všechna sledovaná města a to nadále pokračovat v průběžném a důsledném ukládání dat do registru BI 2005 s důrazem na správnost a relevantnost vkládaných dat. Na základě delší časové řady pak bude možné kvalifikovaně stanovit přesnou nákladovost jednotlivých agend, což se projeví v optimalizaci zejména personálních nákladů jednotlivých měst a obcí.

Ve srovnání s jinými metodami užívanými pro 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 lze porovnat, jak si jednotlivé posuzované organizace, v našem případě obce s rozšířenou působností, stojí ve srovnání s ostatními.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literární zdroje

1. AMONS, D. N. *Municipal benchmarks, Assessing local performance and establishing community standards*. London : Sage Publications, 1992. 240 s. ISBN 0-7619-2078-1.
2. DUŠEK J., PROTIVA, V. *Veřejná ekonomika*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. 240 s. ISBN 978-80-86708-43-0.
3. JIRÁSEK, J. A. *Benchmarking a konkurenční zpravodajství, Souměření a soupeření*. Praha : Profess Consulting s.r.o., 2007. 120 s. ISBN 978-80-7259-051-3.
4. JORION, P. *Value at Risk: The New Benchmark for Controlling Market Risk*. McGraw-Hill, 2007. 604 s. ISBN 0-07-146495-6.
5. KOLEKTIV AUTORŮ. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. 82 s. ISBN 80-7226-873-2.
6. PETER S. PANDE, et al. *Zavádíme metodu Six Sigma aneb jakým způsobem dosahují renomované světové společnosti špičkové výkonnosti*. Brno : TwinsCom, s.r.o., 2002. 381 s. ISBN 80-238-9289-4.
7. PŮČEK M., OCHRANA F., et al. *Chytrá veřejná správa – Kohezní politika*. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj. 2009. 200 s. ISBN 978-80-86616-27-4.
8. PŮČEK, M., et al. *Jak efektivně uplatnit CAF v samosprávných úřadech – soubor příkladů*. Praha : Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2005. 116 s.
9. PŮČEK, M., et al. *Společný hodnotící rámec-CAF CZ 2009*. Praha : Národní informační středisko podpory kvality, 2009. 110 s. ISBN 978-80-02-02201-5.
10. REKTOŘÍK J., et al. *Strategie komunikace řízení*. Brno : Masarykova universita, 2002. 128 s. ISBN 80-210-2957-9.
11. SKOŘEPA L. *Řízení a manažerské dovednosti*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. 184 s. ISBN 978-80-86708-42-3.
12. ŠPAČEK, D. *Současné požadavky na řízení kvality ve veřejné správě*. *Veřejná správa*, 2010, č. 7/2010, s. VIII. ISSN 1213-6581.
13. TÖPFER, A., et al. *Six sigma – Koncepce a praktické příklady pro bezchybné řízení*. Praha : Computer Press, 2008. 508 s. ISBN 978-80-251-1756-8.

Elektronické zdroje

1. *Benchmarking programu Informační studia a knihovnictví-Best ISK* [online]. Brno : Kabinet informačních studií a knihovnictví, 2011 [cit. 2011-03-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.inflow.cz/benchmarking-programu-informacni-studia-knihovnictvi-best-isk>>.
2. *Benchmarkingová iniciativa* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o.p.s., 2005 [cit. 2010-10-17]. Dostupné z WWW: <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=pripojeni&hl_sloupec=pripojeni&detail=iniciativa>.
3. *Benchmarkingový cyklus* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o. p. s., 2005 [cit. 2010-11-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.benchmarking.vcvscr.cz/dokumenty/K001.pdf?PHPSESSID=6ff9c86290706f64a0b424b04faa19c0>>.
4. *Dobré praxe benchmarkingu* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o. p. s., 2005 [cit. 2011-03-20]. Dostupné z WWW: <http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=obench&hl_sloupec=benchmarking&detail=dobrepraxe>.
5. *Kodex vedení benchmarkingu* [online]. Praha : Česká společnost pro jakost, 2002 [cit. 2011-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.benchmarking.cz/kodex.asp>>.
6. *Medián* [online]. Wikipedie, 2010 [cit. 2011-03-10]. Dostupný z WWW: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Medi%C3%A1n>>.
7. *Než začnete s benchmarkingem* [online]. Praha : Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR o. p. s., 2005 [cit. 2010-11-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.benchmarking.vcvscr.cz/dokumenty/K001.pdf?PHPSESSID=6ff9c86290706f64a0b424b04faa19c0>>.
8. *Odbory dopravně-správních agend městských úřadů* [online]. Praha : European Business Enterprise, a.s., 2011 [cit. 2011-03-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0057>>.
9. *Strategie Národní politiky 2011-2015* [online]. Praha : Národní informační středisko podpory kvality, 2005 [cit. 2011-03-13]. Dostupné z WWW: <http://www.npj.cz/soubory/dokumenty/1296209250_strategie-npk-2011-2015-pdf.pdf>.

Legislativní zdroje

1. Česko. Zákon č. 111 ze dne 26. dubna 1994 o silniční dopravě. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1994, částka 37, s. 1154-1161. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1994/sb37-94.pdf>>.
2. Česko. Zákon č. 13 ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1997, částka 3, s. 47-61. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1997/sb003-97.pdf>>.
3. Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, s. 1738-1764. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb038-00.pdf>>.
4. Česko. Zákon č. 247 ze dne 30. června 2000 o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, s. 3528-3548. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb073-00.pdf>>.
5. Česko. Zákon č. 56 ze dne 10. ledna 2001 o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 21, s. 1962-1991. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2001/sb021-01.pdf>>.
6. Česko. Zákon č. 183 ze dne 14. března 2006 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 63, s. 2226-2290. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2006/sb063-06.pdf>>.

Ostatní zdroje

Kromě výše uvedených zdrojů byla při zpracování bakalářské práce použita data z databáze BI 2005.

SEZNAM ZKRATEK

- BI 2005
- BSC
- CAF
- CIDA
- EIPA
- EKŘ
- ISO 9001
- MA 21
- MHD
- MPO
- NPJ
- NPM
- NSZM
- OMBI
- PDCA
- SME
- TQM
- VCVS ČR
- Benchmarkingová iniciativa 2005
- Balanced Scorecard
- The Common Assessment Framework
- Kanadská agentura pro místní rozvoj
- European Institute of Public Administration
- Evidence karty řidiče
- Mezinárodní kriteriální norma kvality
- Místní agenda 21
- Městská hromadná doprava
- Ministerstvo průmyslu a obchodu
- Národní politika jakosti
- New public management
- Národní síť zdravých měst
- Ontarijská Benchmarkingová Iniciativa Měst
- Plan-Do-Check-Act
- Stanice měření emisí
- Total Quality Management
- Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek č. 1: Podstata metrického benchmarkingu	17
Obrázek č. 2: Způsoby chápání benchmarkingu	20
Obrázek č. 3: Benchmarkingový cyklus	22
Obrázek č. 4: Krok 1 = Výběr činností / oblastí pro benchmarking	23
Obrázek č. 5: Krok 2 = Vypracování profilů služeb	23
Obrázek č. 6: Krok 3 = Sběr dat o výkonu	24
Obrázek č. 7: Krok 4 = Stanovení pásma výkonů	24
Obrázek č. 8: Krok 5 = Identifikace nejlepších postupů	25
Obrázek č. 9: Krok 6 = Vypracování strategií pro porovnání	25
Obrázek č. 10: Krok 7 = Vyhodnocení výsledků a procesů	26
Obrázek č. 11: Od plánování po akční plán	28
Obrázek č. 12: Model CAF	59
Obrázek č. 13: Metoda BSC pro organizace veřejného sektoru	60
Obrázek č. 14: Příklad strategické mapy pro město	62
Obrázek č. 15: Model procesně orientovaného systému řízení	64
Obrázek č. 16: Cyklus PDCA	66

SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1: Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnávání	16
Tabulka č. 2: Příklad použití měřítek městského (obecního) úřadu	19
Tabulka č. 3: Vstupní data - Registr řidičů	44
Tabulka č. 4: Počet úkonů na jednoho pracovníka registru řidičů.....	45
Tabulka č. 5: Počet řidičů na jednoho pracovníka registru řidičů.....	45
Tabulka č. 6: Vstupní data - Registr vozidel.....	47
Tabulka č. 7: Počet úkonů na jednoho pracovníka	47
Tabulka č. 8: Počet vozidel na jednoho pracovníka.....	48
Tabulka č. 9: Vstupní data - Zkušební komisaři	49
Tabulka č. 10: Počet zkoušek celkem na jednoho zkušebního komisaře.....	49
Tabulka č. 11: Počet autoškol ve správním obvodu k počtu zkušebních komisařů	50
Tabulka č. 12: Vstupní data - Silniční správní úřad.....	51
Tabulka č. 13: Počet úkonů na jednoho pracovníka	52
Tabulka č. 14: Vstupní data - Dopravní úřad.....	53
Tabulka č. 15: Počet úkonů na jednoho pracovníka	53
Tabulka č. 16: Vstupní data - Speciální stavební úřad.....	54
Tabulka č. 17: Počet všech vydaných rozhodnutí na jednoho pracovníka	55