

2 PRAXE BENCHMARKINGU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah kapitoly:

2.1 PROJEKT „CENA A VÝKON“

2.1.1 Cíle a časový plán projektu

2.1.2 Příklady výsledků projektu

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

2.2.1 Charakteristika projektu

2.2.2 Orgány projektu a jejich činnost

2.2.3 Dílčí výsledky projektu (k 31. říjnu 2004)

2.3 DALŠÍ PŘÍKLADY VYUŽÍVÁNÍ BENCHMARKINGU V ČR

Druhá kapitola seznamuje uživatele publikace s konkrétním využíváním metody benchmarkingu v České republice. Zevrubnou pozornost věnuje pilotnímu projektu „CENA A VÝKON“, který porovnával činnosti v samostatné působnosti obcí, a - svým rozsahem unikátnímu - projektu „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“. Poslední část kapitoly patří představení dalších příkladů používání benchmarkingu v České republice.

2.1 PROJEKT „CENA A VÝKON“

2.1.1 Cíle a časový plán projektu

Myšlenka využít metodu vzájemného srovnávání, zvyšování výkonu, kvality a učení se jeden od druhého byla v České republice zřejmě poprvé realizována v rámci **pilotního projektu „CENA A VÝKON“ v letech 2000 až 2002**. Díky podpoře **British Know How Fund, Vzdělávacího centra pro veřejnou správu ČR, o.p.s. a statutárního města Ostravy** se podařilo dokončit proces benchmarkingu v **oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu^{2.1} v šesti statutárních městech** (Ústí nad Labem, Plzeň, Jihlava, Pardubice, Ostrava a Havířov). Tímto projektem se získaly první zkušenosti s využitím benchmarkingu a ověřilo se, že se jedná o metodu, kterou lze bez omezení a s úspěchem použít při zvyšování kvality veřejných služeb v podmínkách veřejné správy ČR.

Projekt byl inspirován praxí místních správ ve Velké Británii, kde řízená výměna zkušeností na základě vyhodnocení měřitelných ukazatelů probíhá již několik let. Výhodou České republiky je možnost **dobrovolného**

^{2.1} **Komunální odpad** byl vymezen jako „odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, čištění města, údržby veřejné zeleně, komunikací a prostranství včetně hřbitovů“.

rozhodnutí samospráv, zda takový proces aplikují či nikoli, a pokud ano, tak v kterých oblastech veřejných služeb.

Hlavní cíle projektu „CENA A VÝKON“ byly:

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

Projekt „CENA A VÝKON“ byl rozložen do tří fází: přípravné, realizační a prezentace výsledků. Jednotlivé fáze, jejich **náplň (aktivity) a časový plán** popisuje tabulka 2.1.

Tabulka 2.1: Aktivity projektu a časový harmonogram

časové období	aktivity
I. PŘÍPRAVNÁ FÁZE (únor - květen 2001)	
02/2001	➤ Diskuse projektu s hlavními partnery.
03/2001	➤ Prezentace projektu představitelům statutárních měst s cílem: 1) získat podporu a doporučení; 2) definovat konkrétní služby pro pilotní projekt - výběr oblasti veřejných služeb.
04/2001	➤ Přípravná pracovní schůzka účastníků projektu - výběr konkrétní oblasti veřejných služeb, která bude řešena, např. oblast domovů důchodců, sociálních služeb, divadel a dalších kulturních zařízení, sportovních zařízení, údržby veřejné zeleně a komunikací, nebo výkon státní správy a samosprávy...
05/2001	➤ Specifikace projektu a zaměření výcvikového kurzu na základě předchozích kroků.
	➤ Nominace zástupců statutárních měst - 2 odborníci z každého města (finančník + odborník na vybranou oblast veřejných služeb).
II. REALIZAČNÍ FÁZE (červen 2001 - březen 2002)	
06/2001 a 09/2001	➤ Výcvikový kurz - 2 x 3 dny Obsah kurzu (1. díl) • Co je a jak funguje benchmarking (cíl - předat know how a motivovat zástupce měst).

(viz kapitola 1.3.2). Ačkoliv se jednalo o pilotní projekt pro Českou republiku, bylo dosaženo výsledků na velmi vysoké kvalitativní úrovni. Pro ilustraci je možné uvést konkrétní výstupy zveřejněné v závěrečné zprávě projektu.

2.1.2 Příklady výsledků projektu

Vypočtené ukazatele a dosažené výsledky vzájemného porovnávání (viz tabulka 2.2 a 2.3) byly analyzovány s cílem poukázat jak na absolutní výši zjištěných rozdílů, tak i na interpretaci jejich příčin. Ne vždy jsou příčiny jasně zjištěitelné a popsitelné. V řadě případů výsledky spíše navedou k dalším otázkám, které by se v souvislosti s likvidací a svozem komunálního odpadu měly klást, resp. řešit.

Tabulka 2.2: Základní poměrové ukazatele

Statutární město	Cena za likvidaci 1tuny KO ^{2.2}	Tuny KO na jednoho obyvatele	Tuny odpadu celkem na 1 obyv.	Neinvest. výdaje na jednoho obyvatele	Neinvest. výdaje na 1tunu KO
A	1 491	0,17	0,27	257,26	1 490
B	1 606	0,20	0,31	143,03	721
C	1 432	0,19	0,47	323,52	1 737
D	1 617	0,22	0,41	344,15	1 560
E	1 597	0,23	0,34	380,38	1 649
G	1 342	0,18	0,29	283,73	1 601
Průměrná hodnota	1 514	0,20	0,35	288,68	1 460
Maximální hodnota	1 617	0,23	0,47	380,38	1 737
Minimální hodnota	1 342	0,17	0,27	143,03	721

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

Mezi stěžejní ukazatele s nejvyšší vypovídací hodnotou patřily:

- A) cena za likvidaci jedné tuny komunálního odpadu;
- B) počet tun komunálního odpadu připadajících na jednoho obyvatele;

^{2.2} KO – komunální odpad

- C) neinvestiční výdaje na jednoho obyvatele;
- D) doplatek statutárního města na jednoho obyvatele.

Analýza ukazatelů a z ní plynoucí doporučení byly následující.

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

Zjištění:

- Rozdíl mezi maximální a minimální cenou byl 275,- Kč. Pokud by (pod vlivem znalosti této informace) např. město D jednáním s dodavatelem dokázalo snížit cenu o 100,- Kč na 1 t KO, pak by roční úspora činila 2.013.600,- Kč (snížení o 50,- Kč = úspora 1.006.800,- Kč).
- Příčiny rozdílů mezi cenami za likvidaci a svoz KO mohou být velmi různorodé a individuálně odlišné, od objektivních příčin (poloha skládky versus ujeté km, rozloha města, rozloha města versus poloha skládky, typ a hustota zástavby, ortografie, příměstské osídlení) až k příčinám subjektivním, tj. příliš vysoké režijní náklady, nevhodnost či nepřiměřený zisk.

Doporučení:

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

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

Zjištění:

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

záměrných manipulací s evidencí i přepočty, ačkoliv nikdo z účastníků projektu dodavatele z nečistých praktik nepodezírá.

Doporučení:

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

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

Zjištění:

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

Doporučení:

1. Porovnat poskytované služby (včetně dostupných údajů o nákladech) vzhledem k ostatním statutárním městům a zvážit, zda jejich rozsah a frekvence není v porovnání s ostatními příliš vysoká nebo naopak nízká a nedostatečná. V této oblasti lze najít úsporu nákladů pravděpodobně především na úkor kvality a množství služeb občanům, jako jsou sběrné dvory, svoz velkoobjemného odpadu apod. Lze však také dojít k závěru o nízkých standardech poskytovaných služeb, což může naopak vyvolat tlak na navýšení finančních prostředků. Toto vyhodnocení je individuální záležitostí jednotlivých měst.
2. Neinvestiční náklady na jednoho obyvatele ovlivňuje také cena dodavatelů. V tomto směru platí doporučení uvedená při analýze ukazatele „Cena za likvidaci 1 t komunálního odpadu“.

Tabulka 2.3: *Procento úspěšnosti výběru poplatků (cen); soběstačnost systému*

Statutární město	% úspěšnosti výběru	Slevy	% soběstačnosti systému	Doplatek města na obyvatele
A	66,06	NE	54,99	115,80
B	poplatek se nevybíral			143,03 ^{2.3}
C	99,31	NE	91,47	27,59
D	93,75	995 736	78,08	75,44
E	93,46	NE	79,61	77,57
G	99,77	NE	89,87	28,74
Průměrná hodnota	90,47		78,80	78,03
Maximální hodnota	99,77		91,47	143,03
Minimální hodnota	66,06		54,99	27,59

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

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

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

Zjištění:

- Rozdíly mezi maximálními a minimálními hodnotami u % úspěšnosti, % soběstačnosti i doplatku měst na jednoho obyvatele jsou značné. U doplatku na jednoho obyvatele činí tento rozdíl 115,44 Kč. Pokud toto číslo bude vyjádřeno v absolutních hodnotách, znamená to, že města na systém likvidace a svozu komunálního odpadu doplácí v rozmezí od 30.000,- Kč do takřka 23 mil. Kč.
- Je evidentní, že tyto ukazatele jsou ve vzájemném příčinném vztahu. Nízká úspěšnost výběru ovlivňuje jak % soběstačnosti systému, tak i výši doplatku na jednoho obyvatele. Současně však má na

^{2.3} neinvestiční výdaje v oblasti KO / počet obyvatel

soběstačnost a výši doplatku vliv nastavení výše cen (poplatku). To znamená, že cena, případně výše poplatku, může být stanovena již s vědomím, že nepokryje celkové náklady na svoz a likvidaci komunálního odpadu. Město se v takovém případě rozhodlo "přispívat" občanům na úhradu této služby a nést tak část nákladů. Úspěšnost výběru je dána tím, jakým způsobem je tento proces řízen, kolik pracovníků se na výběru podílí a jaké informační systémy jsou k dispozici (blíže viz obr. 2.1 a 2.2).

Doporučení:

1. Vzhledem k faktu, že na výši doplatku města na likvidaci a svoz komunálního odpadu má zásadní vliv úspěšnost výběru poplatku, doporučuje se věnovat této oblasti maximální pozornost. Úspěšnost je ovlivněna stanovením ceny nebo poplatku ze strany města, je-li jeho výše občanem akceptovatelná, ale také kvalitou evidence poplatníků, kontrolou a důsledností při výběru poplatku, informovaností občanů na veřejných místech (na zastávkách a ve vozidlech městské hromadné dopravy, letáky apod.), množstvím a intenzitou zásahů a změn systému (zkušenosti města A s výběrem poplatku). Pozoruhodných výsledků v tomto směru dosahovalo v roce 2000 město G.
2. Očekávaná novela zákona o odpadech zásadně ovlivní ukazatel úspěšnosti výběru poplatku. Z tohoto důvodu se doporučuje městům nadále porovnávat tento ukazatel a průběžně zjišťovat informace o nejlepších možných praktických postupech a zkušenostech.
3. V dalších letech společně vyhodnotit úspěšnost výběru poplatků a identifikovat nejlepší praxi. Řešení, která vedla k nejvyšší úspěšnosti ve výběru poplatků, doporučit pro aplikaci v podmínkách jednotlivých měst.
4. Věnovat pozornost při zavádění změn maximální informovanosti občanů s cílem minimalizovat negativní efekty při realizaci změny.

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

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

Vzhledem k tomu, že **svoz a likvidace komunálního odpadu spadá do samostatné působnosti měst a obcí**, bylo zřejmé, že ačkoliv cíl procesu je vždy stejný, způsob, kterým ho dané město dosáhne, bude rozdílný ⇒ identifikace nejlepší praxe!

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

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

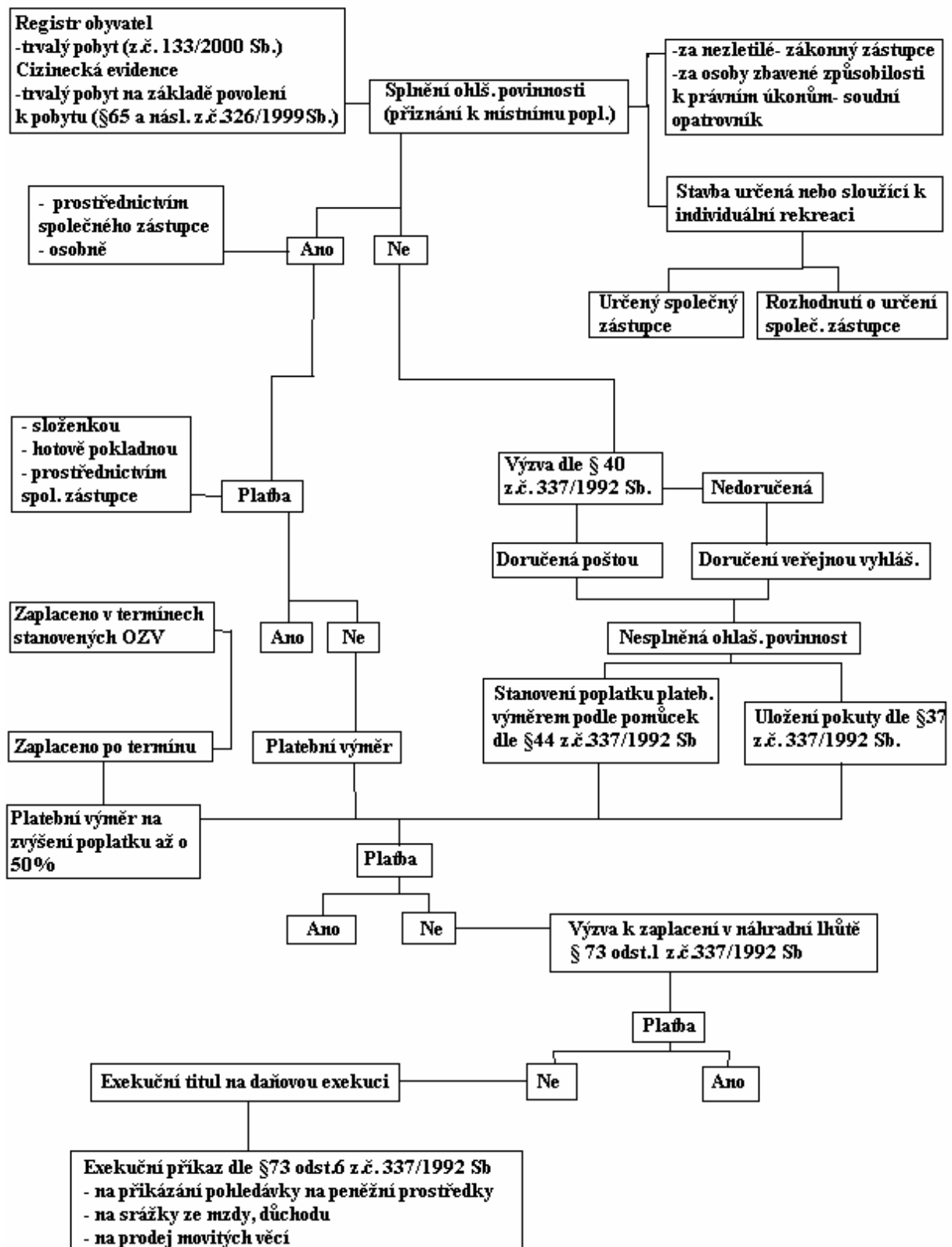
Aby veškerý čas, náklady a úsilí, které byly do projektu investovány, byly efektivně využity, bylo nutné realizovat **podstatný a zřejmě nejobtížnější krok benchmarkingu:**

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

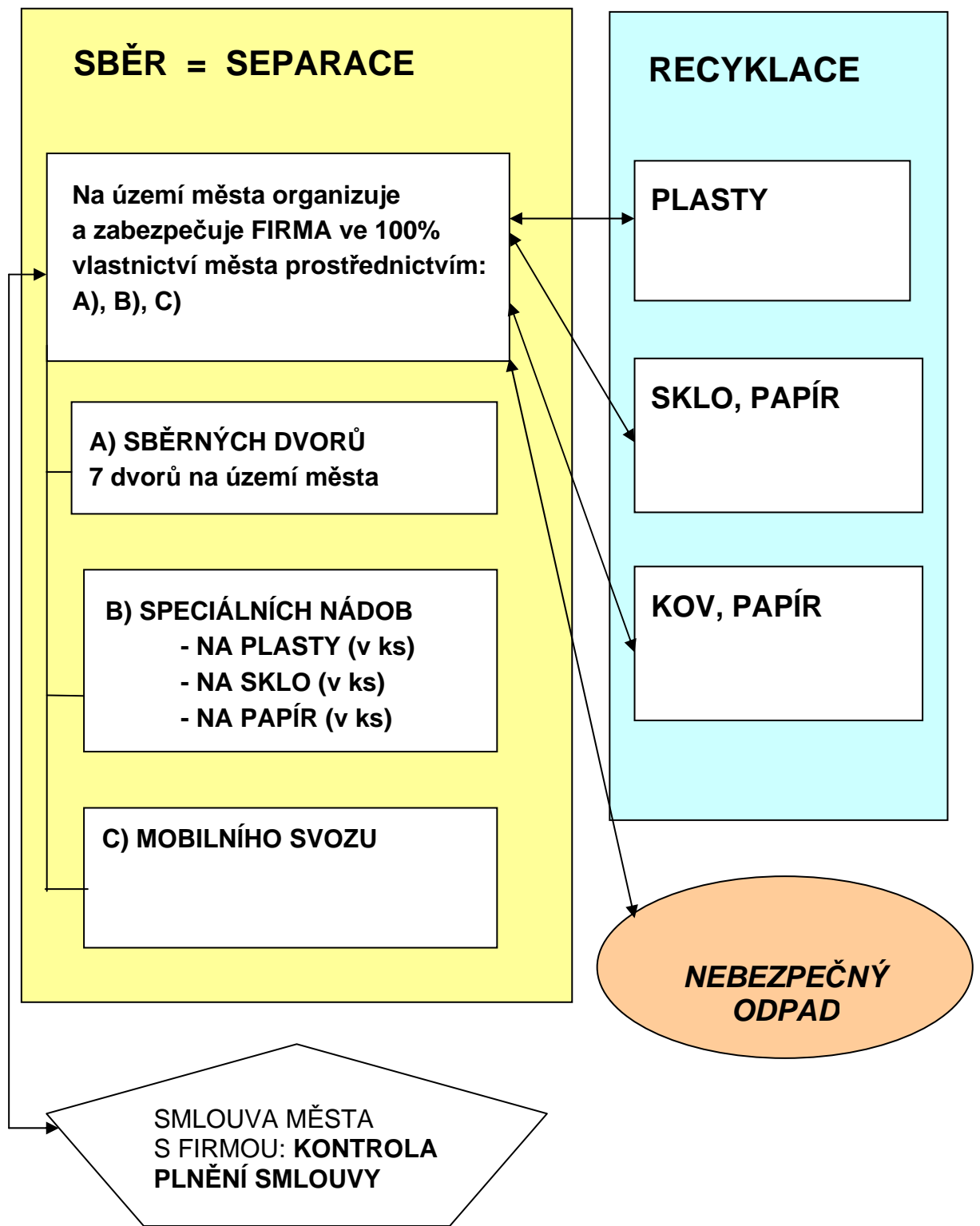
Řada ukazatelů již umožní opakovaným sběrem dat ověřit, zda se zlepšení dosáhlo či nikoliv a v jaké míře (např. % úspěšnosti výběru poplatku). Každé **město mělo a stále má možnost** po dohodě s těmi, o nichž se domnívá, že v některých oblastech dosahují lepších výsledků, detailně poznat v praxi jejich fungování a získat tak znalosti a podklady pro to, aby věci dělali lépe.

Jedna z **nejdůležitějších podmínek** toho, aby proces benchmarkingu přinesl reálné, hmatatelné výsledky, je přijetí **„závazku změnu provést“**, který musí být podporován jak vedením města, tak i managementem a lidmi, kteří tuto práci vykonávají.

Obrázek 2.1: Příklad procesní mapy výběru poplatku



Obrázek 2.2: Příklad procesní mapy separace a recyklace



Popis: Uzavření smlouvy, plnění podmínek smlouvy (dodávky, odběr, svoz apod.), fakturace, platby

↔

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

Ačkoliv pilotní projekt neodpověděl zevrubně na všechny položené otázky, tak naopak jeden z jeho největších přínosů byl právě v tom, že položil mnoho otázek nových, na které zatím nejsou známé jednoznačné odpovědi. Otevřela se tak řada oblastí, v nichž lze dále pracovat na neustálém zlepšování kvality poskytovaných služeb. Zároveň se jak účastníci, tak především ti, kteří projekt prosadili, přesvědčili o tom, že metodu benchmarking lze aplikovat i v podmínkách veřejné správy České republiky.

Při projektu „CENA A VÝKON“ byly respektovány zásady tzv. Etického kodexu benchmarkingu (viz kapitola 1.4.2).

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

2.2.1 Charakteristika projektu

Zkušenosti získané v průběhu realizace pilotního projektu „CENA A VÝKON“ byly využity při přípravě v pořadí druhého projektu Vzdělávacího centra pro veřejnou správu České republiky, o.p.s. zabývajícího se benchmarkingem v oblasti státní správy „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“.

Přenos řady kompetencí státní správy z okresních úřadů na obce 3. typu spojený s podstatným nárůstem personálu přinesl těmto obcím nemálo problémů. Každá z nich se s nimi vyrovnávala dle svých možností. Některé byly na ostrý start fungování nových agend od ledna 2003 připraveny lépe, jiné řešily menší nebo větší problémy za pochodu.

O tomto kroku reformy veřejné správy a jeho dopadech na obce, zejména finančních, byly popsány stovky stránek v odborném tisku ještě před jeho spuštěním; média pak poukazovala zejména na nedostatky v poskytování veřejných služeb občanům o pár měsíců později.

V prvním období změn měl málokdo potřebný časový prostor na hledání „dobré praxe“, pozitivních zkušeností s konkrétními řešeními v jiných městech. Ale již krátce po „rozjezdu“ nových agend rozšířené působnosti byly zaznamenány první snahy managementu a politického vedení měst konfrontovat své výsledky s jinými a zjistit, zda jejich řešení je správné.

Benchmarking se jevil jako optimální metoda pro takovéto porovnání.

Byl připraven návrh **projektu, jehož cílem bylo pomoci obcím 3. typu prostřednictvím benchmarkingu analyzovat současný výkon nově přenesených kompetencí státní správy, porovnat jej s jinými obcemi, nalézt nejlepší řešení a identifikovat příležitosti měst ke zlepšení vlastní práce a kvality poskytování veřejných služeb.**

S podporou **Ministerstva vnitra České republiky** a **Svazu měst a obcí České republiky** se podařilo zařadit projekt mezi doporučené k financování v rámci programu kanadské vlády na podporu místních správ států střední Evropy (**Local Government Support Program Central Europe – LGSP-CE**), který řídil **Kanadský urbanistický institut (CUI)**. Podmínkou bylo zajistit spolufinancování z tuzemských zdrojů a potvrzení zájmu ze strany cílové skupiny. To se podařilo díky pochopení a spolupráci představitelů uvedených institucí a dalších partnerů, kteří se aktivně zapojili do realizace projektu: **Statutárního města Ostrava** a **Sdružení tajemníků měst a obcí České republiky**.

Na příkladu projektu „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ lze demonstrovat potřebu a nutnost flexibility při přípravě a organizaci projektů.

Záměrem bylo získat 10 – 15 zájemců (obcí) o zapojení do projektu. Ve skutečnosti se však přihlásilo **celkem 49 měst**^{2.4}, od statutárních měst (z nichž největší je Ostrava), přes okresní města až po tři a půl tisícové Kralovice^{2.5}. Z navržených alternativ si téměř všichni zájemci zvolili strategický benchmarking.

Při snaze neodmítnout žádného zájemce, byl podstatně rozšířen původní záměr projektu. **Města byla rozdělena do 5 pracovních skupin** (viz tab. 2.4), jejichž vedením byli pověřeni vybraní lídři. Pro ně bylo v říjnu 2003 uspořádáno školení, které lektorsky zajišťoval **M. Boggs**, ředitel **OMBI**.

Tabulka 2.4: Rozdělení měst do jednotlivých pracovních skupin projektu (abecedně seřazeno, tj. neodpovídá zařazení měst v obr. 2.5)

PRACOVNÍ SKUPINA „A“: města se správním obvodem s více než 80.000 obyvateli
Děčín, Havířov, Chomutov, Jihlava, Kladno, Ostrava, Plzeň, Přerov, Teplice, Zlín
PRACOVNÍ SKUPINA „B“: města se správním obvodem s 50.000 - 80.000 obyvateli
Havlíčkův Brod, Hodonín, Cheb, Kroměříž, Písek, Příbram, Šumperk, Tábor, Uherský Brod, Vsetín
PRACOVNÍ SKUPINA „C“: města se správním obvodem s 35.000 - 50.000 obyvateli
Beroun, Hlučín, Hranice, Litvínov, Louny, Nymburk, Otrokovice, Strakonice, Valašské Meziříčí
PRACOVNÍ SKUPINA „D“: česká města se správním obvodem se 17.000 - 29.000 obyvateli
Boskovice^{2.6}, Dačice, Kralovice, Nový Bydžov, Ostrov, Přelouč, Stříbro, Varnsdorf, Vimperk, Vrchlabí, Žamberk
PRACOVNÍ SKUPINA „E“: moravská města se správním obvodem s 9.500 – 35.000 obyvateli
Králíky, Lanškroun, Luhačovice, Moravské Budějovice, Rosice, Světlá nad Sázavou, Šternberk, Vítkov, Zábřeh

^{2.4} Konečný stav účastníků se nakonec snížil na 48 měst

^{2.5} Mapa České republiky s členěním podle správních obvodů obcí 3. typu s vyznačením těch, jejichž správní obec se zapojila do projektu, je obsahem druhé strany obálky publikace

^{2.6} Účastníci z Boskovic byli nakonec zařazení do pracovní skupiny „D“

Účastníky projektu preferovaný **strategický benchmarking** je ovšem nejobtížnější formou benchmarkingu, která staví na zmapovaných a „změřených“ procesech, tedy na benchmarkingu výkonovém (tzv. metrický benchmarking). **Strategický benchmarking** vyžaduje od pracovních skupin provedení a realizaci benchmarkingu metrického a benchmarkingu procesů, aby bylo možné identifikovat v závěru projektu nejlepší strategie uplatňované při řízení služeb v přenesené působnosti.

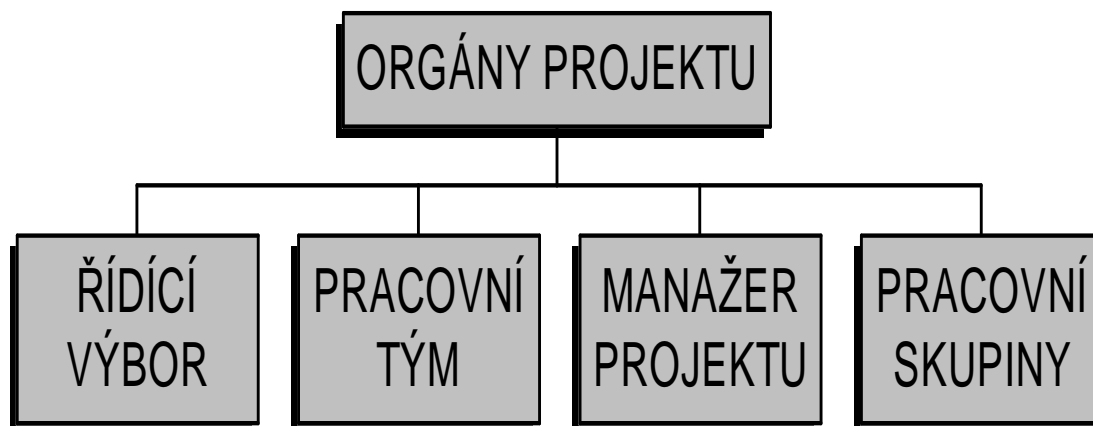
Pro naplnění tohoto obtížného cíle pracovali v každé skupině tajemníci městských úřadů (magistrátů) a **specialisté na jednotlivé oblasti rozšířeného přeneseného výkonu státní správy**.

Dle zadání si měla každá pracovní skupina zvolit **2 oblasti**, které bude řešit, tedy celkem měla města pracovat s daty, ukazateli, procesy a dobrou praxí **10 agend státní správy**. Jelikož v průběhu úvodních schůzek měla většina pracovních skupin zájem o rozšíření záběru svého zkoumání, konečný **počet analyzovaných oblastí je 29**, kdy např. agenda „životní prostředí“ v sobě zahrnuje 10 oblastí! Seznam jednotlivých agend ukazuje obr. 2.4 na následující straně.

2.2.2 Orgány projektu a jejich činnost

Jako každý projekt musel mít i tento své **orgány s vymezenou působností a pravomocemi** (viz obr. 2.3). Bylo zřejmé, že zásadní role v „každodenním životě“ projektu připadne jednotlivým **pracovním skupinám**, které by proto měly mít dostatek volnosti při rozhodování a vlastní práci. Při definování role a pravomoci pracovních skupin bylo také důležité odpovědět na otázku, jaká bude role **lídrů pracovních skupin**.

Obrázek 2.3: Organizační struktura projektu



Obrázek 2.4: Seznam agend analyzovaných v projektu

Skupina	Agenda	Dílčí oblasti	
A	evidence obyvatel	vzdělávání pracovníků	
	matrika		
	občanské průkazy		
	cestovní doklady		
	řízení lidských zdrojů		
B	stavební úřad speciální	silnice	
	silniční správní úřad	doprava	MHD
			taxi
			měření emisí
	dopravně správní agendy	registr vozidel	
		registr řidičů	
		zkušební komisaři	
		dopravní přestupky	
	památková péče		
	územní plánování		
C	stavební úřad obecný		
	přestupky dle § 46-50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích		
D	živnostenský úřad		
	sociální dávky a sociálně právní ochrana dítěte		
E	životní prostředí	vodní hospodářství	
		lesní hospodářství	
		odpady	
		ochrana ovzduší	
		zemědělství	
		ochrana zvířat proti týrání	
		ochrana přírody a krajiny	
		myslivost	
		rybářství	
		veterinární péče	

Již v úvodu projektu bylo dohodnuto, že lídři budou ve svých skupinách koordinátory dění v pracovní skupině a činnost pracovních skupin nebudou v zásadě aktivně ovlivňovat, kromě připomínek a postřehů k zásadním rozhodnutím skupiny.

Zároveň bylo nasnadě, že bez **podpory politického vedení města**, které je nejvyšším představitelem městské samosprávy, nemá účast v projektu smysl.

Řídící výbor byl *složen* ze zástupců partnerů projektu (CUI - Kanadský urbanistický institut, Svaz měst a obcí České republiky, Ministerstvo vnitra České republiky, Statutární město Ostrava, Sdružení tajemníků měst a obcí České republiky, Vzdělávací centrum pro veřejnou správu České republiky, o.p.s.); také každé město zapojené do projektu nominovalo jednoho zástupce samosprávného vedení.

Četnost setkávání: dle postupu projektu, přibližně 1x za půl roku.

Pravomoc: dohled nad celkovým průběhem projektu, zásadní rozhodnutí projektu s vlivem na finanční náročnost účasti obcí, schválení základních dokumentů projektu.

Pracovní tým pracuje ve *složení*: manažerka projektu, lídři jednotlivých pracovních skupin, dle potřeby i zástupci partnerů projektu.

Četnost setkávání: operativně, dle potřeb projektu.

Pravomoc: koordinace práce pracovních skupin, realizace projektu.

Manažerka projektu zajišťuje vlastní průběh projektu, podávání zpráv a informací o projektu, čerpání rozpočtu projektu, komunikaci s partnery i zapojenými městy; připravuje, svolává a realizuje schůzky ostatních orgánů projektu.

V každé z pěti pracovních skupin pracují zástupci 9 - 10 měst. *Skládá se* z lídra skupiny, tajemníků městských úřadů vždy s jedním spolupracovníkem s dobrou znalostí úřadu (interní auditor, vedoucí organizačního odboru apod.) a/nebo dle potřeby odborníka na vybranou agendu z každého města.

Četnost setkávání: první setkání proběhlo v rámci úvodního školení a jednání pracovní skupiny. Další schůzky byly jedno až dvoudenní, dle postupu práce na jednotlivých agendách a náročnosti kroků.

Pravomoc: realizace jednotlivých kroků benchmarkingového cyklu; každá skupina se soustředila na definici dat a vytvoření poměrových ukazatelů u jimi vybraných nejméně dvou oblastí rozšířené působnosti.

2.2.3 Dílčí výsledky projektu (k 31. říjnu 2004)

Účast v projektu měla umožnit zapojeným obcím zjistit, jak si stojí v **porovnání s ostatními**, průběžně si **vyměňovat pracovní zkušenosti**,

získávat konkrétní představu o **dobrych praktických postupech**, které fungují jinde, mít možnost **poučit se z jejich dobrých řešení i chyb** a využít je jako inspiraci a podklady pro **kvalifikovaná rozhodnutí o změnách** ve fungování vlastního úřadu. **Obec tak může zefektivnit a zkvalitnit výkon rozšířených působností.**

K datu odevzdání rukopisu této příručky k tisku (31.10.2004) se podařilo shromáždit jedinečný soubor poměrových ukazatelů výkonu agend rozšířené působnosti od 48 zúčastněných obcí (počet ukazatelů viz obr. 2.5 na straně 47).

Ne všechny popisované agendy však byly agendami rozšířené působnosti. Projekt sledoval např. i agendu stavebního úřadu, která je sice výkonem státní správy, ale obecní úřady ji vykonávaly již před II. etapou reformy územní veřejné správy.

Předmětem srovnávání v rámci projektu je dokonce agenda „Řízení lidských zdrojů, organizace a vzdělávání zaměstnanců“, která výkonem přenesené působnosti není vůbec. Ale jak ukázal postup v pracovní skupině A, která tuto agendu zpracovala, organizační struktura, řízení úřadu a vzdělávání úředníků dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, jsou agendy, které s výkonem státní správy úzce souvisí a zároveň tajemníky velmi zajímaly.

Na druhou stranu je třeba konstatovat, že nebyly popsány všechny agendy státní správy, vykonávané na obcích s rozšířenou působností obecního úřadu. Již v průběhu projektu zaregistrovali organizátoři ze strany účastníků zájem o popsání a vytvoření metodiky ke srovnávání dalších agend přenesené působnosti, např. oblast krizového řízení nebo oblast školství. V souvislosti se změnami legislativy, kdy výkonu státní správy na obcích 3. typu spíše přibývá než ubývá, je více než pravděpodobné, že v brzké budoucnosti přibudou další agendy, které budou chtít obce popsat a srovnávat se v jejich výkonu.

Projekt je svým rozsahem:

- **dobrovolným zapojením 48 měst,**
- **analýzou 29 oblastí, převážně nově přenesených kompetencí státní správy,**

ojedinělý nejen v České republice, ale i v Evropě. Navíc, podaří-li se díky jeho realizaci zvýšit kvalitu služeb v oblasti rozšířeného výkonu přenesené státní správy, může to mít pozitivní dopad až na více než čtvrtinu obyvatel České republiky.

Obr. 2.5 ilustruje, že města zapojená do projektu sledovala 809 dat a z těchto dat 306 vypočítaných ukazatelů.

Obrázek 2.5: Rozsah dat, ukazatelů a agend projektu „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
	1	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	3	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	4	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	7	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	9	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	10	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	11	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	12	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	13	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	14	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	15	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	16	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	17	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
M	18	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	19	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ě	20	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	21	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	22	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
S	23	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	24	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	25	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
T	26	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	27	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	28	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
A	29	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	30	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	31	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	32	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	33	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	34	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	35	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	36	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	37	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	38	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	39	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	40	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	41	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	42	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	43	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	44	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	45	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	46	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	47	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	48	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ALFA	9	28	48	22	25	87	17	22	13	41	14	33	14	42	17	34	31	30	33	37	23	31	25	20	26	22	25	19	21	
BETA	9	14	24	12	12	39	3	8	2	9	2	2	2	4	4	9	13	8	12	13	11	10	10	12	14	14	11	11	12	

ALFA – počet sledovaných dat

BETA – počet vytvořených ukazatelů

Za další velký přínos tohoto projektu je možné považovat i to, že byla sesbírána data a vytvořeny ukazatele za jedno srovnávací období. Pokud se však podíváme na „nekonečný kruh“ benchmarkingového cyklu, je zřejmé, že po analýze dat za jedno srovnávací období je třeba ze strany účastníků benchmarkingu přikročit k **implementaci jejich akčních plánů** (zjednodušené schéma formuláře představuje tabulka 2.6), sestavených i na

základě **identifikovaných dobrých praxí** (zjednodušené schéma formuláře představuje tabulka 2.5) do každodenního chodu obecního úřadu.

Po provedení těchto změn přijde opět na řadu měření, do jaké míry se provedené změny promítly do zvýšení výkonnosti nebo kvality práce obecního úřadu.

Jak již bylo popsáno, mezi tajemníky na platformě pracovních skupin, docházelo k výměnám nápadů na dobrou praxi. Ale pouze důkladnou analýzou naměřených hodnot v časové řadě lze tyto náměty jednoznačně identifikovat jako dobrou praxi vhodnou pro realizaci na ostatních úřadech.

Tabulka 2.5: Zjednodušený formulář „dobré praxe“

Popis dobré praxe

Město	Agenda	Popis dobré praxe	Kontaktní osoba	E-mail

Moderním prostředkem s obrovskými možnostmi, který dosud nebyl projektem plně využit, je **možnost prezentace dat a projektu jako takového na internetových stránkách**. **Webová prezentace bude připravena do data skončení projektu**, samozřejmě za dodržení etického kodexu s vědomím důvěrnosti zveřejněných dat a jejich zabezpečení proti eventuálnímu zneužití.

Na 3. konferenci kvality ve veřejné správě států EU v Rotterdamu v září 2004 prezentoval bývalý viceprezident USA Al Gore, jak při modernizaci americké administrativy v rámci analýzy odhalili, že některé činnosti a procesy fungují v nezměněné podobě od časů Abrahama Lincolna.

Také město je složitý organismus, jehož řízení je velmi náročné. Během procesu benchmarkingu se generuje, zpracovává, porovnává a analyzuje velké množství dat, které popisují procesy a výkon organizace.

Po skončení cyklu začíná cyklus nový, kdy lze benchmarking rozšířit na další oblasti, prohloubit analýzu stávajících řešených oblastí, ale především porovnávat ukazatele své organizace s údaji za minulé období a přesvědčit se, zda bylo dosaženo cílů stanovených v **akčních plánech** (zjednodušené schéma formuláře představuje tabulka 2.6), zda došlo k uplatnění plánovaných změn a jejich prostřednictvím ke zlepšení.

Tabulka 2.6: Zjednodušený formulář „akčního plánu“

Formulář – osnova Akčního plánu

Název agendy	
Cíl	
Důvod – podklad	
Popis opatření	
Termín realizace	
Poznámka	

2.3 DALŠÍ PŘÍKLADY VYUŽÍVÁNÍ BENCHMARKINGU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Projekt „CENA A VÝKON“ a „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ jsou sice nejznámějšími příklady uplatňování benchmarkingu v České republice, ne však jedinými.

Tato metoda se rovněž využívá při tvorbě „Evropské sady indikátorů udržitelného rozvoje“, metodiky kvality místních „Agend 21“, v rámci projektu „Národní síť zdravých měst“ a u „dotazníkového“ benchmarkingu a benchmarkingu pro „CAF“.

1. Evropská sada indikátorů udržitelného rozvoje

Indikátory udržitelného rozvoje slouží k zjištění (monitorování) stavu a zejména k zjištění trendu. Použití Evropské sady indikátorů také umožňuje **porovnávání mezi městy**. Vytváří tím základnu pro benchmarking.

Pro porovnatelnost dosažených výsledků v rámci jednoho města v čase (stanovení trendu) a současnou porovnatelnost v rámci ostatních měst je pro každý indikátor stanovena podrobná metodika. Přehled indikátorů uvádí tabulka 2.7.

Tabulka 2.7: *Evropská sada indikátorů*^{2.7}

A	Základní indikátory (povinné)
1	Spokojenost občanů s místní společností. <i>Obecná spokojenost občanů s různými rysy samosprávy.</i>
2	Místní příspěvek k globálním klimatickým změnám. <i>(Emise CO₂)</i>
3	Mobilita a místní přeprava cestujících. <i>Denní vzdálenosti přepravy a způsoby dopravy.</i>
4	Dostupnost místních veřejných parků a služeb. <i>Přístup obyvatel k nejbližšímu parku a k základním službám.</i>
5	Kvalita místního ovzduší. <i>Počet dní s dobrou kvalitou ovzduší.</i>
B	Doplňkové indikátory (dobrovolné)
6	Cesty dětí do a ze školy. <i>Způsob dopravy.</i>
7	Udržitelné řízení místní samosprávy a místního podnikání. <i>Podíl organizací uplatňujících environmentální a sociální metody řízení.</i>

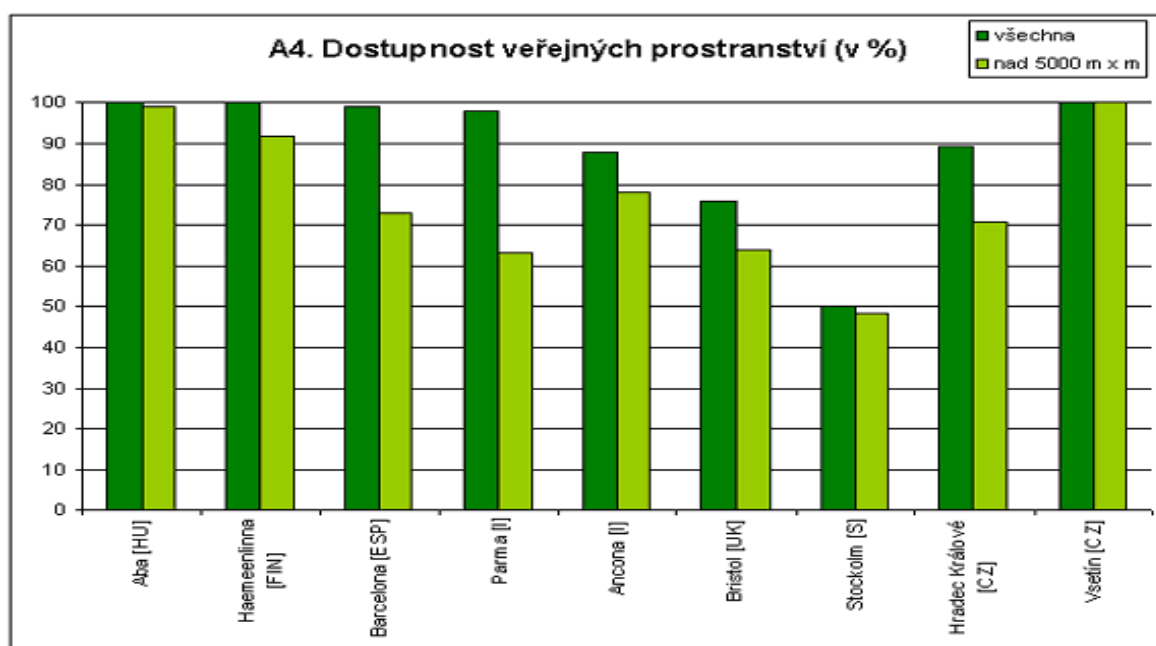
^{2.7} Text je po úpravě převzat z Technické zprávy, Společné evropské indikátory, Evropská komise, únor 2000.

8	Hluk. <i>Podíl populace vystavené škodlivému hluku v prostředí</i>
9	Udržitelné využívání půdy. <i>Udržitelný rozvoj, obnova a ochrana půdy pod samosprávou.</i>
10	Výrobky propagující udržitelnost. <i>Podíl spotřeby výrobků s označením ekologický.</i>

Společné evropské indikátory jsou myšleny jako doplňkové k indikátorům definovaným na regionální či místní úrovni, např. v rámci metody **Balanced Scorecard** (viz kapitola 3).

Sledovat indikátory dle této sady začínají některá města (například Hradec Králové, Vsetín, Kladno, Svitavy ...). Metodickou pomoc městům poskytuje kromě Českého ekologického ústavu^{2.8} také „Týmová iniciativa pro místní udržitelný rozvoj“^{2.9}, kde lze nalézt výsledky měření indikátorů a porovnat je s jinými městy. Jako příklad může posloužit obrázek 2.6.

Obrázek 2.6: Příklad výsledků Evropské sady indikátorů



^{2.8} blíže viz www.ceu.cz

^{2.9} blíže viz www.agenda21.cz/timur/

2. Metodika kvality Místních Agend 21

Základ pro porovnávání pomocí benchmarkingu vytváří i metodika hodnocení Místních agend 21, kterou zpracovává pracovní skupina pro MA 21 působící u Ministerstva životního prostředí České republiky^{2.10}.

Kvalita místních agend je rozdělena do 5 skupin podle naplňování stanovených kritérií, od kategorie „zájemci“ až po nejlepší kategorii „A“ (nutnost naplnit všech 21 kritérií). U každého kritéria je stanovený ukazatel, limit a zdroj pro ověření. Kategorii „A“ lze tedy hodnotit jako **dobrou praxi** a města mají možnost se porovnat, jak daleko k naplnění všech kritérií mají. To přímo a snadno umožní sestavení „**Akčních plánů**“ pro zlepšování.

3. Benchmarking v rámci sítě Zdravých měst

V rámci „**Národní sítě Zdravých měst**“ se standardně provádí benchmarking šesti hlavních kampaní „Zdravých měst“ (Den Země, Dny bez úrazu, Evropský týden mobility, ...) a kvality zpracování plánu zdraví a kvality života^{2.11}.

4. Dotazníkový benchmarking a benchmarking po CAF

Ve veřejné správě lze využít i dotazníkový benchmarking, který je přístupný bezplatně na www.benchmarking.cz. Benchmarking může následovat také po aplikaci metody CAF (viz kapitola 3).

^{2.10} blíže viz www.ma21.cz

^{2.11} blíže viz www.NSZM.cz