

3 VZTAH BENCHMARKINGU K DALŠÍM METODÁM KVALITY

Obsah kapitoly:

3.1 POJEM KVALITA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

3.2 VZTAH BENCHMARKINGU K MODELU SEBEHODNOCENÍ DLE CAF

3.3 BENCHMARKING VE VZTAHU K BSC A NĚKTERÝM DALŠÍM METODÁM KVALITY

3.3.1 Popis metody BSC a její vztah k benchmarkingu

3.3.2 Popis systému kvality dle ISO a jeho vztah k benchmarkingu

3.3.3 Procesní řízení a benchmarking

3.3.4 Cyklus zlepšování PDCA a benchmarking

3.3.5 Místní agenda 21 a benchmarking

Používání benchmarkingu napomáhá k porozumění a řízení změn probíhajících v současném hektickém období nejen ve veřejném sektoru. Benchmarking není jedinou efektivní metodou zlepšování kvality a výkonnosti, která je ve veřejné správě použitelná. Účinnost benchmarkingu se zvyšuje kombinací s dalšími metodami kvality jako je model sebehodnocení dle CAF, systém kvality dle ISO 9001, metoda vyvážených ukazatelů (BSC), procesní přístup atd. Kapitola vytváří základ pro porozumění širším souvislostem při zlepšování a popisuje vztah benchmarkingu k těmto dalším metodám.

3.1 POJEM KVALITA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

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

V České republice byl trend používání těchto metod **akcelerován některými okolnostmi**:

- přípravou a vstupem České republiky do Evropské unie (kde se modernizaci a inovaci ve veřejné správě přikládá značná priorita);
- probíhající reformou veřejné správy (především ustanovením vyšších územněsprávních celků, zrušením okresních úřadů), aktivním přístupem Ministerstva vnitra, Rady vlády pro jakost a organizací propagujících kvalitu služeb nebo propagujících uplatňování metod zvyšování kvality života a udržitelného rozvoje (například Národní síť zdravých měst);
- a dalšími vlivy, zejména změnou chování občanů v roli zákazníků - klientů.

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

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

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:

- **zákazníci** (například žadatelé na úřadě, účastníci správního řízení atd.) očekávají, že jejich žádost nebo potřeba služby bude vyřízena rychle, bez právních a jiných nedostatků, 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 **neoprávněnost požadavků zákazníků** je v řadě případů dána zákonnými normami nebo pomocí standardu (např. žádosti o výplatu sociální dávky nemůže být vyhověno z důvodu nesplnění podmínek či část zdravotní péče je hrazena pacientem, protože je nadstandardní), oprávněnost nebo neoprávněnost **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.).

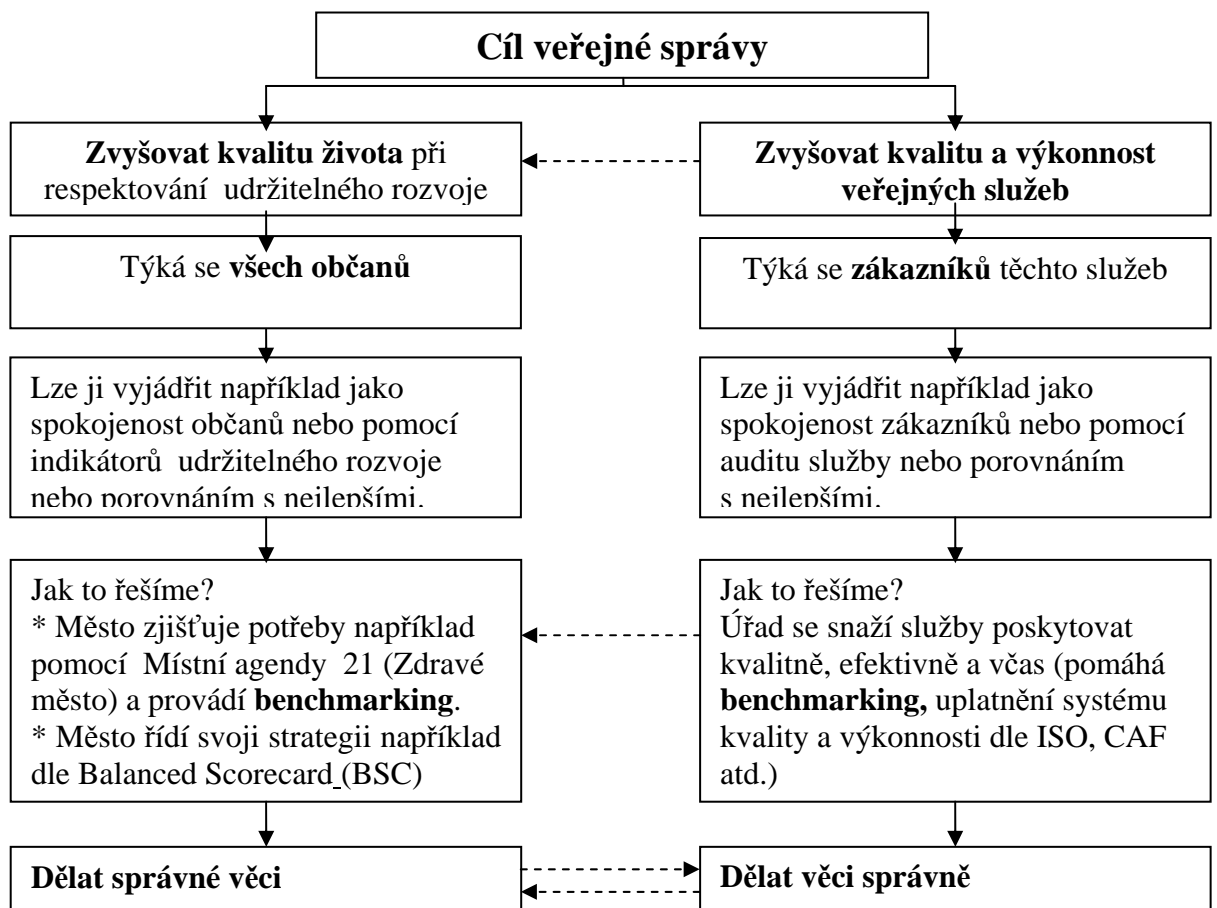
Cílem veřejné správy (ilustrovaným na obr. 3.1) je **zvyšovat kvalitu života občanů** při respektování zásad udržitelného rozvoje a současně zvyšovat výkonnost a **kvalitu úřadem poskytovaných veřejných služeb**.

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

Levá část modelu vyjadřuje princip „dělat správné věci“ a týká se všech **občanů** města. Kvalitu života lze vyjádřit např. pomocí „Indikátoru spokojenosti občanů“; při mapování potřeb občanů je uplatňována „Místní agenda 21“, kterou používání benchmarkingu může výrazně ulehčit. Aby svoji městskou strategii mohlo město efektivně řídit, používá např. metodu „Balanced Scorecard“ (BSC).

Pravá část naplňuje princip „dělat věci správným způsobem“, týká se **zákazníků**, služeb poskytovaných přímo úřadem nebo městem. K zlepšování těchto služeb povede využívání metody „CAF“, „ISO“, „benchmarking“ a dalších metod.

Obrázek 3.1: Model „Cíl veřejné správy“



Spojení obou částí modelu ilustruje princip „**dělat správné věci správně**“ (v materiálech OSN je uváděn pod názvem „**Good governance**“ „dobré vládnutí“). Snahou veřejné správy je naučit se dělat správné věci

(zvyšování kvality života při respektování udržitelného rozvoje) správným způsobem (kvalitně, efektivně a včas).

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

Velmi silný **tlak na zlepšování** (ilustrovaný obrázkem 3.2) lze vytvořit kombinací benchmarkingu:

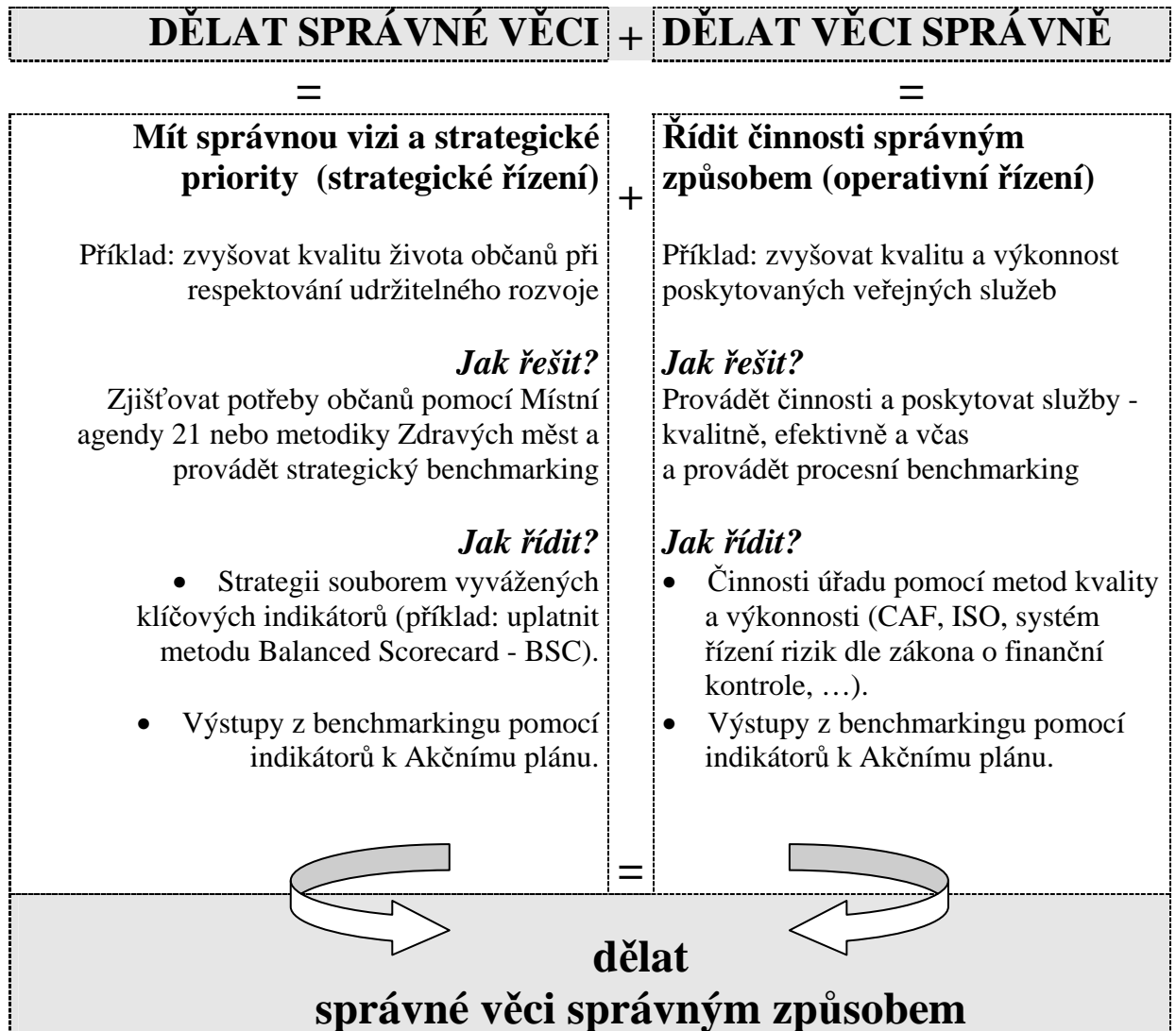
- s metodou vyvážených ukazatelů BSC ve strategické rovině (jde o to, aby vedení radnice ovládalo strategické řízení);
- se sebehodnocením dle modelu CAF (případně s ISO) v operativní rovině (umět řídit operativu).

Mantinely zlepšování tvoří respektování zásad udržitelného rozvoje, systémový přístup, partnerství, komunikace s občany, respektování etických principů, znalost místních možností, zdrojů a podmínek a zapojování veřejnosti do rozhodování, což je obsahem „Místní Agendy 21“ (MA 21), která je použita v projektu „Zdravé město“. Dále je důležité znát své možnosti, zdroje a místní podmínky a dodržovat etické principy (poctivost, otevřenost, průhlednost, nekorupčnost,...)

Obrázek 3.2: Model „Dělat správné věci správně“

Přístup „**Dělat správné věci správně**“ je možné vtělit do integrovaného systému kvalitního řízení radnice, znázorněného obrázkem 3.3.

Obrázek 3.3: *Systém řízení „Dělat správné věci správně“ a benchmarking*



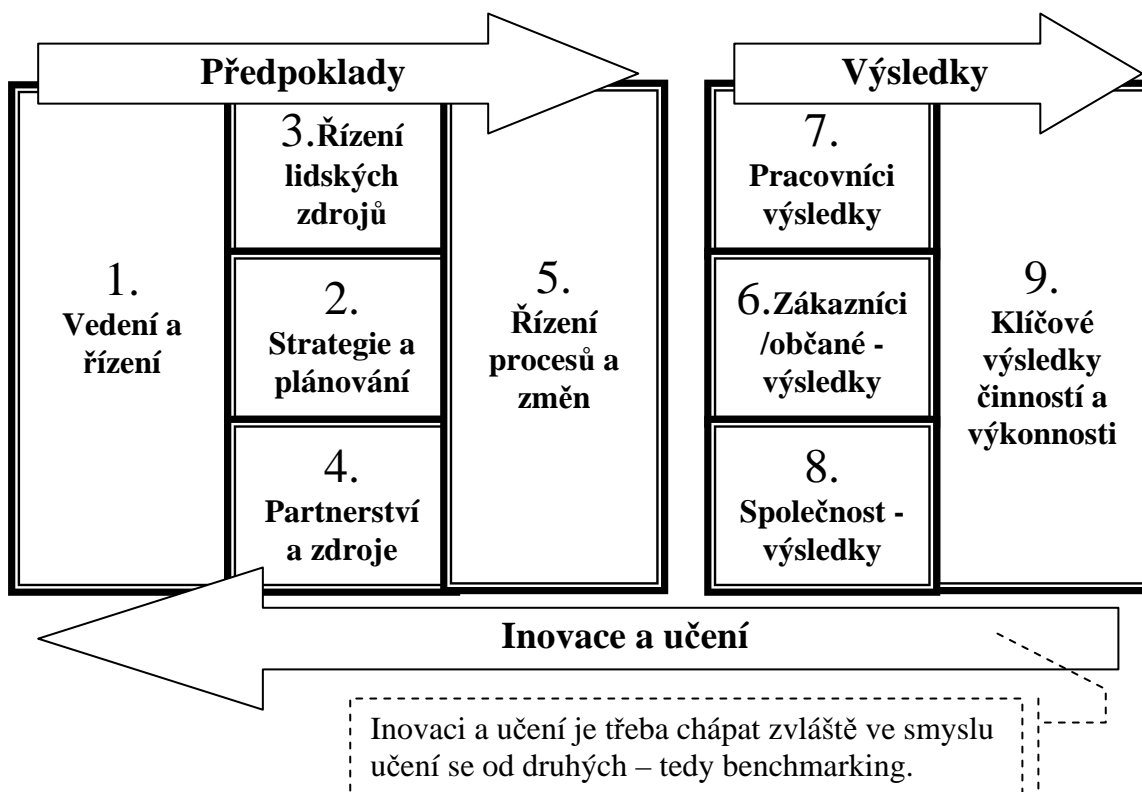
3.2 VZTAH BENCHMARKINGU K MODELU SEBEHODNOCENÍ DLE CAF

Model CAF (The Common Assessment Framework; Společný hodnotící rámec) je model vyvinutý v rámci Evropské unie za účelem zlepšování kvality a výkonnosti. Je určen pro sebehodnocení všech druhů organizací ve veřejné správě (včetně samospráv). Je sestaven tak, že umožňuje benchmarking mezi institucemi a organizacemi veřejné správy.

Model 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 3.4). Jednotlivá kritéria se skládají z dílčích kritérií a ty z jednotlivých příkladů otázek (celkem cca 240).

Zkušenosti ukazují, že vhodnější je uplatňovat CAF „odzadu“, tj. od výsledků k předpokladům. Pro vyjasnění toho, co lze považovat za klíčové výsledky, je vhodné uplatňovat BSC.

Obrázek 3.4: Model CAF



Sebehodnocení provádí tým pracovníků úřadu, který byl k tomu předem dostatečně vyškolen, a po jeho ukončení se sestavuje za účelem zlepšování „akční plán“. Hodnocení se doporučuje každoročně opakovat: je možné sledovat trend zlepšování.

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

a) porovnání výsledků v databázi EIPA:

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

b) skutečné porovnávání za účelem nalezení dobré praxe:

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

Benchmarking by měl **začínat u kritérií výsledků** (kritéria 6 až 9). Jde hlavně o provedení analýzy, zda organizace našla klíčové oblasti výsledků, a následně provedení porovnání výsledků s cílem zjistit, co pomohlo nejlépe hodnoceným úřadům dosáhnout tyto výsledky. Za stěžejní výsledek má být vždy považováno to, co zajímá občana nebo zákazníka (tedy ne to, co se dobře hodnotí).

Při uplatňování modelu CAF mohou nastat nejčastěji potíže:

- rada obce nebo vedení úřadu rozhodne o uplatnění metody CAF, ale nikdo není ochoten uvolnit na provedení sebehodnocení jmenovaný tým a vytvořit týmu podmínky pro provedení sebehodnocení;
- neproběhne dostatečné proškolení koordinátora uplatnění CAF nebo týmu;
- není jasné, zda se hodnotí město nebo úřad, vize města je vydávána za vizi úřadu (lépe začít úřadem);
- tlak vedení na dosažení vyššího hodnocení za každou cenu (přece si „netrháme ostudu“), bez skutečného zájmu něco zlepšit;
- nepochopení otázek a/nebo nepochopení některých pojmů;
- snaha nehodnotit všechny otázky (pro městské úřady je zřejmě nevhodná jen otázka 8.1.f. týkající se podpory třetího světa);
- neexistence nebo neporozumění vizi, nepochopení smyslu přezkoumání;
- tvrzení, že popisovat procesy není třeba, protože vše je v zákonech;
- skoro nic se neměří, pokud se měří, není jasné, zda jde o klíčové výsledky.

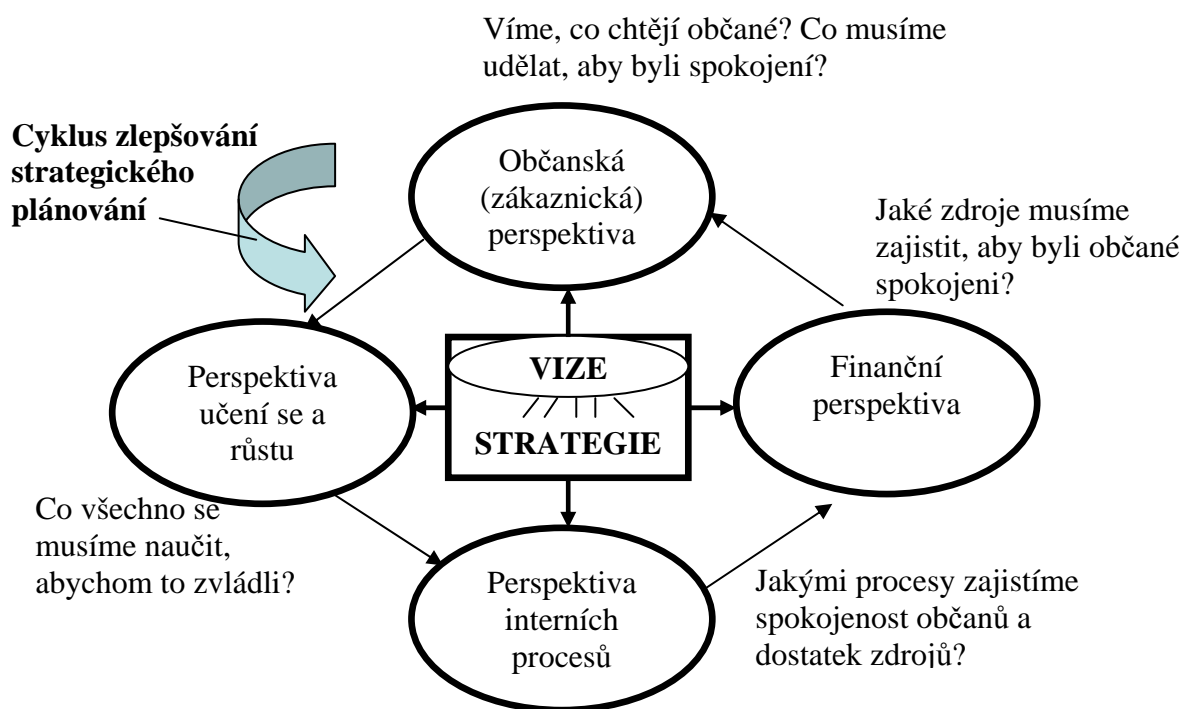
3.3 BENCHMARKING VE VZTAHU K BSC A NĚKTERÝM DALŠÍM METODÁM KVALITY

3.3.1 Popis metody BSC a její vztah k benchmarkingu

Metoda BSC (metoda vyvážených ukazatelů nebo též vyváženého úspěchu) dává velký prostor pro uplatňování benchmarkingu. Základem metody BSC je soubor vyvážených indikátorů, které je možné porovnávat. Před uplatněním metody BSC je třeba vyjasnit vizi a strategické priority (například pomocí MA 21). Jádrem metody BSC není stanovit vizi a strategie, ale zajistit jejich naplnění.

Logiku metody BSC vysvětluje obr. 3.5. Na vizi a jednotlivé strategie města, kraje nebo jakékoli jiné organizace veřejné správy je pohlíženo ze čtyř perspektiv, které musí být vyvážené.

Obrázek 3.5: *Metoda BSC pro samosprávu*

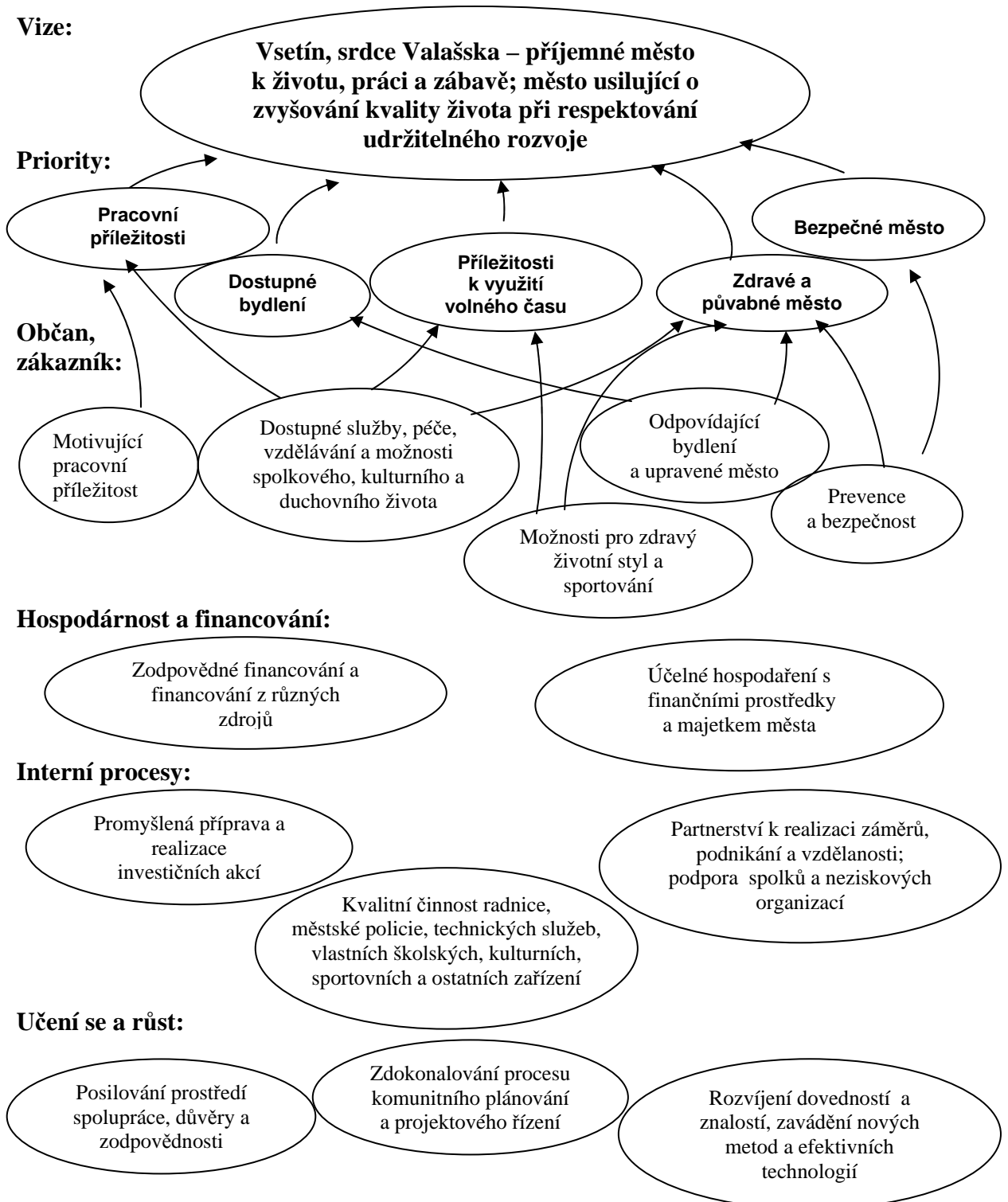


Metoda BSC umožňuje vytvoření přehledné **strategické mapy** na formátu velikosti pouhé jedné strany A4 (viz obr. 3.6).

V obrázku 3.6 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 setkáme 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**.

Obrázek 3.6: **BSC – příklad strategické mapy pro město**



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

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

- 1) „**Scorecard města**“ je v další fázi projektu „rozložen“ na jednotlivé odbory úřadu, městskou policii, příspěvkové organizace, společnosti atd.;
- 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) a 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.

3.3.2 Systém kvality dle ISO a jeho vztah k benchmarkingu

Systém kvality dle ISO lze zjednodušeně nazvat **systémem kontrol a prevencí**. Systém je popsán v certifikační **normě ISO 9001**. Inspiraci pro zvyšování kvality a výkonnosti je možné také najít v **normě ISO 9004**. Systém kvality dle ISO 9001 lze zavádět současně se systémem šetrnosti k přírodě dle **normy ISO 14001**.

Normy ISO^{3.1} vycházejí ze zásad kvalitního řízení uvedených v tab. 3.1.

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

Tabulka 3.1: Osm zásad kvalitního řízení:

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

Norma **ISO 9004 doporučuje benchmarking** jako jednu ze základních metod pro zlepšování činností.

3.3.3 Procesní řízení a benchmarking

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;

^{3.1} Informace o normách lze získat na www.npj.cz, www.csq.cz a na www.cni.cz

- 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.

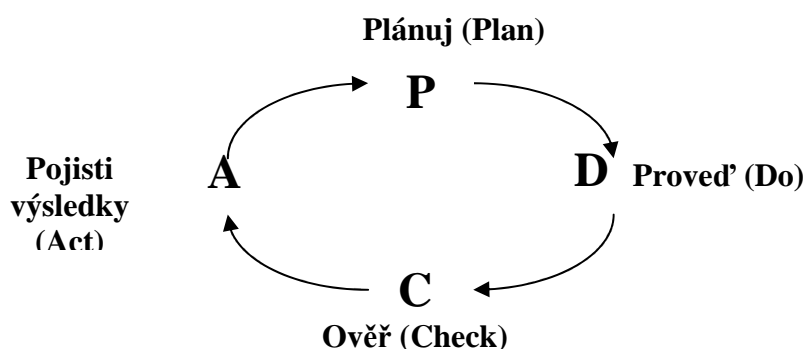
Ve výrobních podnicích máme obvykle dlouhé procesy začínající marketingem, podpisem smlouvy, nákupem materiálu atd. ... a končící distribucí hotového výrobku a následnými službami. Proces je dlouhý a často prochází celým závodem. Ve veřejné správě a zejména v samosprávě při výkonu státní správy je situace 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.

3.3.4 Cyklus zlepšování PDCA a benchmarking

Při zlepšování činností lze použít jednoduchou metodu s univerzálním použitím: tzv. „Demingův cyklus“ (ilustrovaný na obr. 3.7), nazývaný jako **cyklus PDCA**.

Obrázek 3.7: Cyklus PDCA



Jednotlivé fáze cyklu se zabývají:

1. fáze plánovací: co a jak navrhnout k zlepšování, tj. sestavit plán zlepšování;
2. fáze realizační: provedení naplánovaného, tj. zavedení do praxe;
3. fáze ověřovací: zjišťování, zda bylo dosaženo cílů a požadovaných výsledků, tj. sestavení kontrolního plánu a jeho provedení;
4. fáze pojištění výsledků: přijetí opatření ke zlepšení či opakovanému dosažení výsledků.

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

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

3.3.5 Místní agenda 21 a benchmarking

Místní agenda 21 (dále jen „**MA 21**“) byla definována OSN v roce 1992 jako součást dokumentu „**Agenda 21**“. Poctivé uplatňování MA 21 umožňuje zjišťovat potřeby občanů v daném území, komunikovat s nimi a zapojovat je do rozhodování, to vše systematicky a při respektování udržitelného rozvoje. MA 21 je rámcem pro model řízení úřadu „**Dělat správné věci správně**“ (viz obrázky 3.1 až 3.3 na str. 55-57). Nelze ji považovat pouze za dílčí metodu, ale tvoří rámec, ve kterém se veřejná správa na místní a regionální úrovni zkvalitňuje.

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

Velmi úspěšnou aplikací principů MA 21 a dalších zásad je metodika **Národní síť Zdravých měst**, znázorněna na obr. 3.8.

Protože záběr MA 21 je velmi široký, lze se zde setkat prakticky se všemi druhy benchmarkingu. Vyhodnocovat spokojenost občanů, dostupnost základních služeb, ekologickou stopu a další indikátory vztahující se ke kvalitě života nebo udržitelnému rozvoji je pro města značnou výzvou. Sledovat trendy výsledků v jednotlivých letech v rámci jednoho města je

jistě velmi zajímavé. Ještě zajímavější a pro hledání příležitostí pro zlepšování je provádění benchmarkingu výsledků indikátorů mezi městy. To umožňuje **Evropská sada indikátorů**^{3.2} udržitelného rozvoje.

Obrázek 3.8: Metodika Národní sítě Zdravých měst (NSZM)



Benchmarking je realizován rovněž mezi městy Národní sítě Zdravých měst (kampaně, plány 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.

^{3.2} blíže na www.agenda21.cz/timur/