

FILOZOFICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE

Katedra sociologie

Eva Rücklová

**PROBLEMATIKA EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉ
SLUŽBY**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. PhDr. Jan Vláčil, CSc.

Praha 2006

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou práci vypracovala samostatně a použila pouze uvedené pramenů a literatury.

V Praze dne 3. ledna 2006

Eva Rücklová

Eva Rücklová

Ráda bych na tomto místě poděkovala doc. PhDr. Janu Vlácilovi, CSc. za jeho vstřícnost, cenné připomínky a podporu při psaní této práce.

Obsah

1 Úvod.....	6
2 Základní pojmy	9
3 Teoretické uvedení do problému efektivnosti veřejné služby v byrokratické organizaci	13
3.1 Předpoklady vzniku byrokratické správy.....	13
3.2 Moderní stát a nástup byrokracie	16
3.3 Byrokratický model (Weber 1905, 1925) jako nejefektivnější způsob výkonu veřejné služby.....	18
3.4 Nový přístup řízení (Wilson 1887) za účelem zvýšení efektivnosti výkonu státní správy	21
3.5 Technický směr, vědecký management (Taylor 1911, Fayol 1908) a jeho aplikace do hodnocení veřejné služby, výkonnostní studie	22
3.6 Kritika vědeckého managementu (Gulick, Urwick 1937) a nutnost makro-sociálního pohledu	25
3.7 Role mezilidských vztahů (Barnard, 1938).....	26
3.8 Koncepce omezené racionality rozhodovacích procesů (Simon, 1945)	29
3.9 Ritualismus v byrokratických organizacích (Merton, 1967)	31
3.10 Kontingenční přístup (Crozier 1963, 1987)	33
4 Aplikace nástrojů řízení kvality do veřejné správy.....	39
4.1 Total Quality Management (TQM).....	39
4.1.1 Fenomén kvality ve veřejné správě (využití Total Quality Manangementu).....	41
4.2 European Foundation for Quality Management (EFQM).....	45
4.3 Benchmarking	45
4.3.1 Použití metody benchmarkingu v soukromém sektoru.....	46
4.3.2 Použití benchmarkingu ve veřejné sféře	50
4.3.3 Benchmarking na municipální úrovni.....	53
4.3.4 Měření výkonu ve veřejné správě	54
4.3.5 Východiska, typy a cyklus benchmarkingu	57
4.3.6 Benchmarkingový cyklus.....	58

4.4 Použití benchmarkingu v České republice.....	59
4.4.1 Veřejná správa v České republice	59
4.4.2 Konkrétní použití benchmarkingu na lokální úrovni	61
4.4.3 Zmapování současného vývoje a možnosti využití tohoto nástroje do budoucnosti	69
5 Hodnocení benchmarkingu jako nástroje zvyšování efektivity veřejné služby	70
5.1 Koncepce kvality.....	70
5.2 Benchmarking a efektivita veřejné služby v byrokratických organizacích	71
5.2.1 Organizační kultura správy a otevřenost vůči změně	72
5.2.2 Úloha řídicích pracovníků v aplikaci benchmarkingu	74
5.2.3 Problematičnost evaluace výkonu veřejné služby.....	75
5.2.4 Přínos pro občana, zákazníka veřejné služby.....	76
5.3 Benchmarking a problematičnost jeho použití.....	77
6 Závěr	81
7 Literatura	86

1 Úvod

V předkládané diplomové práci se budeme zabývat problematikou efektivnosti veřejné služby. Fenomén veřejné služby a její výkon patří k aktuálním tématům společenských věd a společnosti jako celku. Zájem o veřejnou službu je spojen s úlohou moderního státu v dnešní společnosti. Současné hodnocení státu vychází z jeho převažující tendence k nedostatečné reflexi dané společenské situace a požadavků dnešních občanů. Je proto patrná snaha přizpůsobit státní správu a samosprávu aktuálním společenským podmínkám a najít nové nástroje zvyšování efektivnosti veřejné služby.

Sociologický pohled a teorie řízení řeší tuto otázku z hlediska svých teorií a přístupů k byrokratickým organizacím. Jednotlivé práce se liší v teoretickém přístupu i ve volbě jednotlivých zkoumaných znaků. Zhruba od počátku dvacátého století je patrný zájem o zdokonalení byrokratických organizací, ten je však také spojen s úsilím mnoha společenských vědců demonstrovat jejich nedokonalost. V dnešním společenském diskursu se objevuje debata o tom, zda silné ekonomické, sociální a technologické změny zapříčinily, že tradiční výkon veřejné služby je nedostačující. Sociologie organizace a řízení přispěla svými teoriemi ke zkoumání efektivnosti veřejné služby.

Veřejnou službu v této práci vidíme jakou službu ve státní správě a samosprávě, jejíž výkon probíhá ve formální organizaci. Cílem této diplomové práce je zmapovat nejvýznamnější teoretické přístupy ve zkoumání efektivnosti veřejné služby a podrobit kritickému pohledu nástroje ze soukromého sektoru používané ve veřejné správě. Vzhledem k vzrůstající popularitě nástroje benchmarkingu kriticky zhodnotíme možnosti jeho použití.

Práce je rozdělena do tří částí. Zvláštní úvodní část věnujeme definování základních pojmů, jež budeme v práci používat. Zejména jasně vymezíme veřejnou službu, efektivitu, byrokracii a řadu dalších pojmů.

V další kapitole přinášíme přehled nejvýznamnějších teoretických přístupů hodnocení výkonu veřejné služby. Nejprve zmapujeme předpoklady vzniku byrokratické správy. Zrod moderního státu je úzce spjat s nástupem byrokracie. Mezi klasická díla patří ideální byrokratický model německého sociologa první poloviny dvacátého století Maxe Webera, jenž ve svém modelu předkládá byrokratickou správu jako nejefektivnější způsob výkonu veřejné služby. Ve Spojených státech je studium veřejné služby spojeno s Woodrow Wilsonem, který pro zefektivnění veřejné služby hledá inspiraci v metodách soukromého sektoru. Otevřenost veřejné správy vzhledem k metodám soukromého sektoru lze nalézt i v aplikaci vědeckého řízení a výkonnostních studií (Frederick W. Taylor). Nelze také opomenout tvůrce sociologie administrativy Henriho Fayola, jehož některé administrativní principy fungují dodnes. Změnu teoretického zaměření přináší Luther Gulick a Lyndall F. Urwick, kteří se soustředí na zkoumání veřejné správy na rovině makro-sociální. Odlišný pohled přináší Chester Barnard ve svém rozlišení formálních a neformálních vztahů, které hrají velkou roli ve zkvalitnění veřejné služby. Dalším velkým klasikem je Herbert A. Simon, jenž poukazuje na omezenou racionalitu rozhodovacích procesů. Na rituální chování a na základní nesoulad uvnitř obecných byrokratických principů se ve své kritice soustřeďuje Robert King Merton. V závěru těchto teoretických koncepcí je nutno uvést dílo Michela Croziera, jenž jako reprezentant kontingenčního přístupu, akcentuje roli vnějšího prostředí a jeho vliv na výkon veřejné služby. Crozier dále hovoří o nutnosti odklonu od kvantitativního měření k zájmu o kvalitu. Inspiraci hledá v metodách a přístupech soukromého sektoru, zejména v aplikaci „*Total Quality Managementu*“ a benchmarkingu do veřejné správy.

Otevřenost byrokratického systému je výrazně spojena s hodnocením efektivnosti veřejné služby a metod jejího měření. Nový směr řízení veřejné služby může být spatřen v přístupu zdůrazňujícím kvalitu. Pojetí kvality předkládá implementaci metod „*Total Quality Managementu*“ (TQM). V této kapitole se proto zaměříme na objasnění konceptu kvality ve veřejné správě. Osvětlíme důvody aplikace TQM do veřejné správy.

Hlavním cílem kapitoly je uvedení do problematiky benchmarkingu. Benchmarking je nástrojem hodnocení výkonnosti jednotlivých organizací, sloužící k nastartování změn. Tato metoda je založena na porovnávání a hledání nejlepší možné organizace v daném oboru. Využití benchmarkingu ve veřejné správě poutá velkou pozornost. Z toho důvodu se budeme benchmarkingu věnovat důkladněji, zaměříme se na jeho definování, metodiku a v závěru představíme dva pilotní benchmarkingové projekty v České republice.

Ve závěrečné části se pokusíme zhodnotit koncept kvality ve veřejné správě. Zaměříme se zejména na problematické body viděné optikou teoretických přístupů byrokratických organizací. Cílem této kapitoly je propojení sociologického zkoumání s aplikací nástroje benchmarkingu ve veřejné správě. Dále se kriticky zaměříme na konkrétní sporné body samotného postupu benchmarkingu, jež by jeho přínos mohly snížit.

2 Základní pojmy

Pojmy byrokracie a veřejná služba patří k pojmům velmi obsáhlým, mnohdy i protichůdným. Proto považujeme za vhodné nejprve blíže popsat definiční rámec, v němž budeme tyto pojmy užívat.

Formální organizace

„Formální organizaci lze definovat jako uměle ustavený sociální útvar vybavený formalizovanými procedurami za účelem mobilizace a koordinace kolektivního úsilí k dosažení stanovených cílů.“ (Keller 1996: 13) Ve chvíli, kdy jsou ustanoveny takové formální struktury, dochází k rozvoji procesů, které je modifikují. Zvláštním problémem je skutečnost, že některé z těchto procesů podporují strnulost a brání adaptaci organizace na měnící se podmínky, jiné naopak představují způsoby přizpůsobení se novým situacím, podporují účinnost organizace.

Byrokracie

Pro složitost a mnohoznačnost pojmu byrokracie ji vyjadřujeme jednoduše jako „organizaci veřejné správy“. (Keller 1996: 15)

K největším teoretikům byrokracie patří Max Weber, který chápal byrokracii „jako snahu o racionální řízení velkých organizací správního i výrobního charakteru. Oproti jiným formám správy se byrokracie vyznačuje rozhodováním podle obecných a neosobních pravidel, stanovením pevné kompetence jednotlivých úředníků, hierarchickou strukturou rozhodování, odborně školeným personálem, jenž je vzhledem k organizaci v zaměstnaneckém poměru.“ (Velký sociologický slovník – heslo byrokracie)

V této práci užíváme pojem byrokracie jako výraz indiferentní, i když bývá často spojována s negativním označením pro nemoc organizace způsobující její neúčinnost či státní zásahy do sociálního a hospodářského života. Může být i označením pro mechanismus ohrožující a potlačující svobodu.

Pojetí správy

„Správu lze pojmut jako záměrnou regulaci celospolečensky významných („societálních“) aktivit a používat v sociologickém zdůraznění významu „správní regulace“.

Správní regulaci lze charakterizovat jako záměrnou činnost vykonávanou v rámci určitého organizačního útvaru k dosažení cílů spjatých s předpoklady zachování kontinuity života společnosti, popř. významné sociální skupiny, a se zájmy jejich dalšího rozvoje. Tato regulace zahrnuje jak řízení, tak zpětnovazební reakci na dosažené výsledky. Řízení představuje realizaci příslušného programu a implementaci strategie a taktiky, popř. operativy, sledující jím stanovené cíle s potřebným technicko-ekonomickým, organizačním, popř. právním zabezpečením a – především – prostřednictvím lidí. Veřejná správa je chápána jako aktivita výkonných složek státních a lokálních popř. regionálních, i zájmových, profesních aj. orgánů.“ (Vláčil 2002: 10-11)

„Veřejná správa je tedy výkonnou činností státu jako základního veřejnoprávního subjektu, uskutečňovanou prostřednictvím jeho orgánů, jakož i výkonnou činností tzv. dalších veřejno-správních subjektů, spočívajíc ve správě veřejných záležitostí. Veřejná správa jako správa státu není však výlučně činností státní povahy, nýbrž je vedle ní je doplňována i činností nestátní povahy výkonového charakteru.

U veřejné správy jako správy státu, správy veřejných záležitostí ve státě, je nutno brát v potaz její členění na státní správu a na samosprávu, vykonávanou příslušnými správními orgány, které mají postavení orgánů veřejné správy.“ (Průcha 2004: 12)

Veřejná služba

Termín veřejná služba se vyznačuje právním postavením veřejných zaměstnanců a podle kontextu se tímto výrazem rozumí veřejní zaměstnanci nebo jejich činnost.

„Veřejné zaměstnance lze definovat těmito pojmovými znaky: zaměstnanecký poměr ke státu nebo jinému veřejnoprávnímu zaměstnavateli, vykazující určitou trvalost, spočívající v odborném zajišťování veřejných úkolů, zaměstnání placené z veřejných prostředků. Veřejnými zaměstnanci rozumíme zaměstnance veřejného sektoru, tedy státu, územní samosprávy, veřejných služeb.“ (Hendrych et kol. 2003: 425-6)

Veřejnou službu můžeme charakterizovat pomocí hodnot a principů, kterými se řídí. Řadíme mezi ně zejména: nestrannost, morální integritu, objektivní způsob výběru do služby a služebního postupu, založeného na kritériu schopnosti a odpovědnosti. Do podoby veřejné služby se promítají klasická dilemata veřejné správy, které nemají jediné řešení, např. problém demokracie a efektivity. (Hendrych et kol. 2003: 428-9)

Organizační kultura

Organizační kultura představuje komplex hodnot, norem, zvyků a obyčejů, mýtů, rituálů a ceremonií, základních přesvědčení a mínění, pořádků a pravidel, vzorů, postojů a nepsaných zákonů, které jsou směřodonné pro chování, jednání a vystupování všech členů organizace. (Veber 2003: 630)

„Kultura organizace je odrazem lidských dispozic, myšlení a chování lidí v organizaci. Je produktem minulých činností a současně omezujícím faktorem činností budoucích. Je sdílená, ne dohadovaná, to znamená, že její změnu nelze nařídit.“ (Veber 2003: 630-1)

Učící se organizace

„*Učící se organizace*“ je hnutím posledních let, které zdůrazňuje pružné reagování na změny, týmovou práci, a zejména neustálé poznávání a učení člověka i organizace. Navazuje na kybernetické teorie řízení i na postmoderní trendy současné doby. „*Učící se organizace*“ využívá veškeré znalosti a zkušenosti k nepřetržitému rozvoji ve prospěch zákazníků.

Peter Senge (1993) formuloval nástroje, které vedou k vytváření „*učící se organizace*“:

- Systémové, komplexní myšlení, které integruje různé přístupy (technický, ekonomický, kulturní atd.).
- Osobní mistrovství, které spočívá nejen ve zvládnutí odborných dovedností, ale také v neustálém prohlubování znalostí a objektivního vnímání reality,
- Změna myšlenkových modelů, které brzdí rozvoj firem, a jejich nahrazení novými ideami v procesu učení,

- Sdílení vizí, je potřebou mít jasnou představu o budoucím rozvoji firmy, kterou budou pracovníci sdílet,
- Týmové učení, které je postaveno na schopnosti členů týmu naučit se „myslet společně“.

Tyto nástroje umožňují organizacím přežít v nejistém a nepředvídatelném prostředí postmoderního světa. (Bělohlávek; Košťán; Šuleř 2001: 48-9)

Efektivnost

Efektivnost obecně znamená stav, kdy s použitím nejmenší hodnoty vstupů dosahujeme výstupu v požadovaném objemu, kvalitě a struktuře. K měření efektivnosti je tedy třeba znát druh a objem použitých vstupů i výstupů. To lze jasně popsat u ziskově orientovaných soukromých podniků, ve veřejné správě však často výstup organizace není možno uspokojivě kvantifikovat, zejména proto, že podstatnou náplní veřejné služby jsou činnosti administrativního typu. (V praxi by tedy bylo možné měřit výkonnost například správního úřadu množstvím vydatných správních rozhodnutí. Na první pohled je však zřejmé, že počet rozhodnutí nemusí mít nic společného s kvalitou práce celého úřadu a jeho společenským přínosem). V otázce hodnocení efektivnosti veřejné služby existuje celá řada rozmanitých metod. Obecně lze podotknout, že možnosti jednotlivých metod jsou omezené. Při jejich aplikaci je třeba mít vždy na paměti některé specifické problémy, které efektivnost veřejné služby významným způsobem ovlivňují. Tato skutečnost by to nemusela být z výsledků rutinního výpočtu pomocí určité metody zřejmé.

Kromě měřených neefektivností existuje celé řada důvodů, proč jednotlivé metody zvyšování efektivnosti ve veřejné správě nejsou úspěšné. Některé příčiny se pokusíme objasnit pomocí sociologického zkoumání byrokracie. Je nutné taky zdůraznit, že sám „*kult efektivnosti*“ je zejména spojen s racionalizačními snahami zvyšování organizační účinnosti.

3 Teoretické uvedení do problému efektivnosti veřejné služby v byrokratické organizaci

Výkon veřejné služby ve státní správě a samosprávě je přímo spojen se vznikem a nástupem byrokratického typu organizace. V průběhu historického vývoje prošlo zkoumáním byrokracie a její efektivnosti jako organizačního schématu velkými změnami. V této kapitole se pokusíme zmapovat předpoklady vzniku a nárůstu byrokratických organizací a poukázat na příspěvky jednotlivých přístupů ke studiu efektivnosti veřejné služby. Jednotliví autoři sledují daným problémem různou optikou. Cílem této kapitoly je zmapovat přínos jednotlivých teorií a pokusit se objasnit možné příčiny neefektivnosti veřejné služby.

3.1 Předpoklady vzniku byrokratické správy

Zárůdky úřednické správy můžeme najít již ve starověkých despociích, kde jsou úřednické povinnosti vykonávány zejména otroky (starověký Egypt) nebo svobodnými občany (starověká polis, antický Řím, Čína). Klasickým příkladem předchůdců byrokratických úředníků jsou starověcí písaři¹ pracující na stavbě zavlažovacích systémů. S nárůstem složitosti jednotlivých staveb a projektů postupně dochází ke specializaci správních úkonů a růstu složitosti hierarchického uspořádání. Počátek středověké společnosti lze nazvat „společností bez byrokratů“ (Keller 1992), kde se držitelé úřadu rekrutovali z řad válečníků, z nichž se stávali vazalové přímo odpovědní svému vládci. Pán byl nadřazen svým úředníkům a také jejich osudu. V této době neexistuje rozdělení na věci veřejné a záležitosti soukromé. Raně středověký vládce spravuje své území jako svůj soukromý podnik. „Surovost, násilnická povaha, bezohlednost a vojenská přímočarost jsou hlavními předpoklady úspěchu a vzestupu tehdejších manažerů.“ (Keller 1992: 29)

¹ „Již od starověku jsou také známy dodnes aktuální problémy kvalifikační přípravy a kariérních perspektiv úředníků, obtížnosti jejich získávání pro příslušné funkce, kontroly, popř. odvolání aj.“ (Vláčil 2002: 159)

V tomto systému se však objevuje problém kontroly podřízených, zvláště na velkých územích. Jedno z řešení je neustálé stěhování vládců po svém panství nebo obsazení významných úřadů vlastními příbuznými. Celým středověkem se pak táhne problém efektivního vyřešení kontroly nad výkonem jednotlivých úředníků a jejich úřadů. Pro samotnou byrokratizaci úřadu měl největší význam nástup tzv. inspekčních úředníků.

Mechanismus, který zabránil úředníkům stávat se novými samostatnými pány a přeměňovat svěřený úřad ve zdroj své vlastní, zcela nezávislé osobní moci, nazýváme byrokracií. Byrokracie tedy nevzniká automaticky s úřady. Upevňuje se teprve s rozvojem snahy podrobit držitele úřadů trvalé kontrole prostřednictvím mechanismů zabudovaných přímo do výkonu úřadů. (Keller 1992: 31)

Růst úřadů je také spojen s rozvojem měst, zejména na městské úrovni dochází k postupnému oddělení moci veřejné od osobní. V momentě, kdy přestává být správa vykonávána v zájmu panovníka, se stává službou veřejnosti, službou úřadu. Úřad jako reprezentativní struktura autority přestává být – jak bylo do té doby běžné a legislativně i morálně přijatelné – předmětem prodeje, popř. odkupování státních monopolů. Souběžně však byrokracie získává též nepopíratelná stavovská privilegia a korporativní charakter.

Obecné sociální a ekonomické předpoklady nástupu byrokracie shrnuje německý sociolog Max Weber (1925). Za hlavní bod považuje vznik systému odměňování úředníků nezávislých na objektech jejich správy. To v praxi znamená oddělení veřejného a soukromého majetku jednotlivých úředníků. Pevně stanovený plat se stal základním kontrolním mechanismem, který učinil úředníky ekonomicky závislé na svém úřadu. Vznikající „stavovská hrdost“, příslušnost k úřadu bránila úředníkům ve zneužití moci ve svůj prospěch. V neposlední řadě, oddělení úředníků od prostředků nutných k výkonu činnosti je typickým jevem pro nastupující kapitalistickou společnost.²

² Keller (1996: 27) hovoří o „aspektu vyvlastnění“, kde se trvale platná neosobní pravidla stala základem pro rozvoj byrokratické správy a kapitalistického podnikání. O tom svědčí skutečnost, že

Weber vymezuje tři základní rysy nárůstu byrokracie:

- rozvoj peněžního hospodářství, jehož rozvoj je spjat s ustanovením stálých fondů na vyplácení úředníků, což pomohlo ke stabilizaci byrokratických struktur. Byrokratické struktury tedy nejsou závislé na zisku, ale jsou placeny trvale, díky pevné daňové soustavě. Nárůst plošnosti daňového systému umožnil nástup a rozvoj byrokratické struktury.
- kvantitativní nárůst administrativních úkolů, který je spojný se vznikem velkých státních celků či masových politických stran
- kvalitní rozvoj administrativních úkolů, kde nárůst kvalitativního rozpětí a vnitřní rozvoj správních úkolů je spojen s nástupem moderních států a se stoupající komplikovaností civilizace, což rovněž přispívá k byrokratizaci. (Weber 1997: 73-77)

Pierre Bourdieu (1997) spojuje vznik veřejné služby a byrokratické organizace s rozdělením moci na soukromou a veřejnou. Tato distinkce vede k ustanovení jednotlivých úřadů, jednoznačné politické moci veřejné, vybavené čistou logikou (politickým důvodem), autonomními hodnotami a vlastním specifickým jazykem.

Samotné slovní spojení byrokracie se začíná objevovat již ve 14.století, kde má význam „*koberce, látky, kde se provádějí účty*“. Postupně toto slovo začalo být spojováno se státními organizacemi, zřízenými za účelem výběru daní nebo pověřením specifickými úkoly řízení a kontroly.

Pojem byrokracie vzniká příznačně v počátcích občanské společnosti, bývá přičítán fyziokratovi de Gournay (1745), dle něhož musíme k již známým formám vlády aristokratické, monarchistické a demokratické, přidat novou formu - byrokratickou. Tato nová formy moci, je označována za protilidovou a je dle de Gournay udržována jediným přáním - vládnout pro samotné vládnutí. Jediným cílem byrokracie je tedy neustálé udržování své existence, svých strategií a privilegií. (Busino 1993: 20-23)

byrokratický typ organizace je typický pro soukromé firmy zejména během první poloviny dvacátého století.

Od 18. století tedy bývá byrokracie jako „vláda úředníků“ spojována konkrétně s mocí klamného a rutinního úřadu, plného funkcionářů, kteří ovlivňují život prostých lidí. Navíc se zaměstnanci úřadu začínají nazývat „byrokraty“ - toto označení je spojováno s negativní konotací. (O fenoménu nárůstu nových vládních forem organizace státních úřadů a o velkém zájmu veřejnosti vypovídá i značné množství literárních děl, popisující chod úřadu a jeho vliv na každodenní život).³

3.2 Moderní stát a nástup byrokracie

Moderní společnost se rodí v různých fungujících státních zřízeních. Zásadní zlomy přinesly anglická, americká a francouzská revoluce. Revolucionáři jsou posléze nahrazováni umírněnou opozicí a paradoxně se státní moc nelikviduje, ale naopak revoluce přispívá k jejímu posílení. Zrušení stavovské společnosti přispělo k nastolení zásady rovnosti, což se stalo nezbytnou podmínkou pro ustanovení demokratické správy. Pro vývoj moderního právního státu jsou typické dvě hlavní tendence - vznik občanské, demokratické společnosti a centralizace, vznik národních států.

Nově pojatý stát je vnímán jako autonomní, nadřazený společnosti, spjatý především s neosobní kontrolou a s důrazem kladeným na administrativní efektivitu jeho správy. Moderní stát je spojen s nástupem „věku rozumu“- přibližně od druhé poloviny 18. století se objevuje mýtus rozumné společnosti spojené s nárůstem všeobecné gramotnosti, která je zajištěna zejména povinnou školní docházkou. „Obraz rozumné společnosti, se vyznačuje vzornou uspořádaností, pravidelností, souladem, vysokou účelností a vzájemnou provázaností všech svých částí.“ (Keller 1992: 8)

Rozvoj demokracie v nastupujících moderních státech představuje rovnost všech v poslušnosti vůči centrální moci. Byla to konkrétně centralizace moci ve vývoji novověkého státu, která se stala konkrétním sociálním předobrazem abstraktní idey racionality. Podle Webera (1997) je byrokratizace správního systému nezbytným doprovodným jevem moderních masových demokracií. Demokracie přináší „právní

³ Jmenujme např. von Kliesta, Lessinga, Novalise, Dickense, Gogola, Kafku a Huxleyho.

rovnost“ ovládaných mezi sebou, nikoli jejich přímou účast na moci. Vrcholem uskutečnitelné demokracie podle Webera je, když má lid šanci určit si způsob, jakým bude spravován a vyjádřit se ke způsobu výběru osob do vládnoucí vrstvy. Byrokratická organizace a výkon veřejné služby občanům mají zaručit rovnost práv ovládaných, a dokonce jejich přístup k úřadům na základě požadované kvalifikace.

Z hlediska státní správy je důležité 19. století, v němž se v Evropě dovršil proces vzniku velkých národních států. Toto období bývá s jistým odstupem a nadhledem považováno za „bájný zlatý věk administrativního státu“ (Pomahač 2002: 15).

Mezi první společenské vědce, kteří mapovali nástup byrokracie a změnu ve společnosti, můžeme zařadit de Tocquevillu (1839). Dle něj bylo nutné nejprve velmi výrazně společnost homogenizovat, aby bylo možno podrobit všechny její členy bez rozdílu jednotným zákonům. Největší pokrok na této cestě k rovnosti nastal demokratizací společnosti, k níž došlo po svržení monarchie. Dále de Tocqueville popisuje efekty decentralizace, nestability veřejné správy spolu s jejími pozitivními a negativními dopady.

Na kontinentální Evropě je studium byrokracie spojeno nejprve s povahou administrativní moci a se srovnáním státu a administrativy. Naproti tomu v Anglii bylo otázkou hledání možnosti omezení moci úřadu.⁴

Jako příklad za kontinentální Evropu můžeme uvést zejména G. G. F. Hegela (1821), který usiloval o vytvoření jednotného Německého státu. Pro něj byla byrokracie možností koncentrace moci nového státu. Jenom byrokratický stát je dle Hegela schopen kontrolovat jednotlivá občanská hnutí a dovést je k jejich cíli. Hegel separuje občanskou společnost od státu, kterému přisuzuje nejvyšší morální hodnotu. Takový stát vytváří jeden organický celek, kde se jednotlivé části skládají dohromady a kde osobní zájem ustupuje ve prospěch zájmu obecného. Byrokratický aparát zajišťuje existenci státu, což Hegel shrnuje do výroku: „Bez byrokracie, není stát“ (Hegel cit. z Busino 1993: 18).

Naproti tomu stojí anglická ostrovní zkušenost reprezentovaná zejména J. S. Millem (1861), který ve svých dílech podrobuje byrokratickou správu kritickému pohledu.⁵

⁴ Zde můžeme uvést např. Hegelovo dílo - „*Principy filosofie práva*“ a Millovy „*Principy ekonomické politiky*“.

Tato správa nemá potřebnou zkušenost pro řešení problémů reálného moderního života. Je potřeba zastavit růst administrativy, moci státu a nechat občanskou společnost postarat se o své záležitosti. Mill tvrdí, že státní moc nemůže existovat bez byrokracie, a proto, pokud chceme snižovat pravomoc státu, musíme začít u byrokracie. Mill porovnává možné druhy vlád, dochází k závěru, že dvě formy obstojí ve své kvalitě a ve své hodnotě: zastupitelská demokracie a byrokratický stát. Zastupitelský systém je schopen více se vypořádat s inovacemi a změnami, naproti tomu toho není schopen systém byrokratický. Posláním byrokracie je rutina a každodenní zajišťování chodu systému vládnutí. Mill nepopírá nutnost administrativní výkonnosti, ale přeje si pouze, aby její moc byla limitována a byla podřízena kontrole zástupců lidu. Mill přesunul pozornost z moci reálné na moc skrytou, která se vymyká veškeré kontrole, verifikaci a kritice. Právě tato skrytá moc činí z byrokracie velké nebezpečí pro svobodu jedince a celé společnosti.

Již těmito dvěma konkrétními příklady je možno zachytit ambivalentní prvek byrokracie. Na jedné straně v ní Hegel spatřuje symbol racionality a efektivnosti státních aktivit, naproti tomu Mill vidí v byrokracii synonymum nevykonnosti a ohrožení lidské svobody.

Byrokracie je na přelomu devatenáctého a dvacátého století převážně vnímána jako efektivní, racionální metoda řízení organizací. Rozvoj a aplikace této metody však závisí na specifických podmínkách⁶ společenského prostředí. Proto se obrovský rozmach byrokracie spojuje s nástupem kapitalistických, moderních států.

3.3 Byrokratický model (Weber 1905, 1925) jako nejefektivnější způsob výkonu veřejné služby

Historický přehled měření výkonu a organizační efektivnosti ukazuje, že se vědci a manažeři snažili popsat daný problém na úrovni organizační i individuální. Jednotlivé směry jsou spojeny vidinou nalezení nejefektivnějšího přístupu řízení. Pro

⁵ Je důležité také zdůraznit Millovu pozici kritiky byrokratického státu s ohledem na jeho výchozí liberalistickou koncepci klasické ekonomie a pojetí minimálního státu.

toto období je typický vědecký cíl, který chce přispět ke „kultu rozumu“, zkoumání za jakých podmínek je dosaženo neúčinnějšího fungování organizací. „Organizace fungují neúčinněji tehdy, podaří-li se jim přeměnit lidský faktor ve zcela automatizovaný nástroj plnící příkazy přicházející z řídicího centra.“ (Keller 1996: 19) Dalším společným rysem je i dehumanizující faktor, jelikož nejvýkonnější úředníci jsou ti, jež se odprostí od svých hodnot a jednají jako automat. Vždyť také nastupující dvacáté století je ve znamení masové produkce, pásové výroby a „organizačního člověka“.⁷

Dílo Maxe Webera (1905, 1925) reflektuje společenskou změnu a analyzuje efektivitu jednotlivých organizačních celků. Pro toto zkoumání je typická jeho optika moci a nadvlády v jednotlivých organizačních uskupeních. Jednotlivé projevy moci autority (jež Weber nazývá panstvím) se dělí dle způsobu, jak ovlivňují jednání jednotlivých ovládaných. Weber rozlišuje tři panství - tradiční, legální a charismatické. Jednotlivá panství jsou typická i svou správou. Nás bude zajímat zejména správa byrokratická (uskutečňována v legálním panství). Byrokratická správa je alternativní formou tradiční organizace správy. Znaky byrokracie jsou jakýmsi protipólem patrimonální organizace. Největším odlišným rysem mezi těmito dvěma správami je fakt, že výkon tradiční patrimonální správy je založen na osobních stycích, sympatiích či antipatiích. Naproti tomu byrokratická správa je založena na obecně platných předpisech a zdokonalení hierarchického uspořádání, což umožňuje zvýšenou kontrolu jednotlivých úřadů. Novodobá byrokratická správa, jako daný „ideální typ“, se vyznačuje maximálně efektivním výkonem založeným na racionálních rozhodnutích.

„Byrokracie je svou povahou racionální. Platí v ní pravidla, účel, prostředek, neosobní „věčnost“. Jakmile povstala a rozšířila se, působila všude revolučně tím, že s ní vtrhl do všech oblastí společenského života racionalismus.“ (Weber 1997: 91)

Pro byrokratické úřady a výkon služby jednotlivých úředníků je tedy typické, že fungují podle těchto principů:

⁶ Jak poukazuje např. Weber (1905) ve svém díle „*Protestantská etika a duch kapitalismu*“, kde spojuje rozvoj byrokracie s puritánským kalvinismem.

⁷ Mezi nejznámější patří koncept „*Organizačního člověka*“ v pojetí W. H. Whyteho - „*The Organization Man*“ (1956).

- „Platí pro ně princip vymezených úředních kompetencí, upravených zákony a správními nařízeními,
- Dalším principem je úřední hierarchie a instanční postup,
- Moderní úřadování se zakládá na spisech – dochází k jasnému oddělení úřadu od soukromého působení,
- Požadavek odborného vzdělání,
- Vymezená povinná pracovní doba,
- Existují obecná, víceméně pevná, naučitelná pravidla chování a jednání úředníků při výkonu své činnosti.“ (Weber 1997: 65-67)

Všechny uvedené principy se vyvíjely postupně a jsou typické jak pro státní správu tak i pro soukromý sektor.⁸

Z toho plyne, že výkon úřadu je pro byrokratického úředníka hlavním povoláním, do kterého je jmenován a v němž může díky principu seniority postupovat v kariérním žebříčku. Dále úředník požívá jistého „stavovského“ ocenění. Jeho postavení je garantováno předpisy zakotvenými v případě státních úředníků i právně. Výše mzdy se v principu neřídí podaným výkonem, spíše je určena stavovskými, např. počtem odsloužených let. Poměrně nízká výše odměny je vyvážena její poměrně vysokou jistotou a již zmíněným společenským oceněním prestiže úřadu. Faktická doživotnost úředního postavení existuje i tam, kde se předpokládá možnost výpovědi či periodického znovuořazení míst. Tato doživotnost má ve svém důsledku garantovat čistě věcný, na osobních ohledech nezávislý, výkon úřadu. Naopak posilování existenčních jistot úředníků znesnadňuje jejich obměnu a ztěžuje služební postup čekatelů na vyšší úřad. To vede k tomu, že úředníci dávají přednost tomu, být závislí na nadřazených, kteří mají podobné stavovské kvality jako oni, oproti závislosti na spravovaných. Závislost směrem nahoru je pro ně důkazem, že se podílejí na moci, závislost dolů může budít zdání, že jsou služebníky pospolitosti. (Keller 1996: 28-9) Dalším rysem typickým pro nastupující byrokracii je snaha zesílit utajení svých

⁸ „Weber zdůrazňuje, že představa, podle níž je činnost státních úřadů něčím podstatně odlišným od hospodářskosprávní činnosti soukromých podniků, vznikla v Evropě, zatímco americkému stylu myšlení je zcela cizí.“ (Keller 1996: 27)

znalostí a záměrů. Byrokratická správa má vždy tendenci být správou s vyloučením veřejnosti. Byrokracie má tendenci skrývat vědění a své konání před kritikou.

Byrokracie se snaží utvrdit si „právo na úřad“ zavedením přesných a vymahatelných předpisů řízení. Díky těmto nařízením nemůže docházet k libovolnému nakládání s úředníky vrchní mocí. Na počátku dvacátého století v tom občané viděli jasný rys vzrůstající demokratické vlády, kdy úřednický aparát omezuje mocenskou vůli.

„Takto se tedy z byrokracie, jak v kupeckém kontoru, tak ve veřejné službě, dělá společenský „stav“, jako tvořili stav zcela odlišní nositelé úředních funkcí v minulosti.“(Weber 1997: 90)

Weber dále analyzuje vznik skupiny byrokratických profesionálů díky jejich vzdělání a výchově. Odborné vzdělání, jež se na úřednický post vyžaduje, zaujímá v demokracii dvojí charakter⁹ - na jedné straně je výběr kandidátů založen na základě rovného přístupu ke vzdělání, tedy výběr ze všech vrstev společnosti, na druhé straně Weber kritizuje možný vznik specifické sociální vrstvy. Narůstá tedy význam odborných zkoušek a diplomů a různých vzdělávacích programů. Weber činí poznámku o vzrůstající důležitosti odborného vzdělání v reformě „civil service“ ve Spojených státech.

Ve Spojených státech je studium veřejné služby spojeno se snahou nalézt vhodný způsob řízení, jež povede ke zvyšování jejího výkonu. Vědecké zkoumání veřejného řízení je spojeno s americkým prezidentem Woodrow Wilsonem (1887).

3.4 Nový přístup řízení (Wilson 1887) za účelem zvýšení efektivnosti výkonu státní správy

Základní směr studia veřejného řízení položil Woodrow Wilson ve své studii „*The Study of Administration*“ v roce 1887. Wilson kritizuje dosavadní charakter zkoumání pro jeho pasivitu. Administrativní věda by se měla zabírat aktuální, reálnou činností jednotlivých úřadů. Zároveň navrhuje aplikovat metody řízení ze

⁹ Weber hovoří o tom, že demokracie zaujímá k byrokracii a ke všem jejím jevům ambivalentní postoj.

soukromého sektoru. „Administrativní oblast je oblastí obchodu.“ (Wilson, cit. z Denhardt 1984: 43)

Ve snaze nalézt nějaké měřítko efektivnosti vládních operací Wilson navrhuje aplikaci metod ze soukromého sektoru do správního řízení. Jeho myšlenka hledání vědeckých principů správního řízení, které by napomáhaly dosahování organizační efektivnosti, se stala základní pro další zkoumání výkonnosti jednotlivých úřadů. Dalším podnětem pro zvyšování organizační účinnosti bylo rozlišení mezi administrativní vědou a politikou. Administrativa má vykonávat exekutivní funkci bez ohledu na politické změny. Wilson definoval čtyři základní body studia státní správy, jež charakterizují veřejné řízení dodnes:

- Státní správa jako primární organizační prostředí.
- Základní zaměření na výkonnou funkci.
- Hledání principů a technik pro efektivnější řízení.
- Použití metody srovnání jako základní metody studia veřejného řízení. (Perry 1983: 1)

Cílem administrativního řízení je objevit, za prvé, co vláda může jednoznačně a úspěšně dělat, a za druhé, jak může tyto jasné věci dělat s maximální možnou energií a s nejnižším vynaložením nákladů. (Wilson 1887: 197)

Wilson vlastně navrhuje vytvoření obecných principů platných jak pro sektor státní tak i privátní. O tom svědčí i skutečnost, že se do zkoumání efektivnosti veřejné služby promítají metody a teorie ze soukromého sektoru. Zejména v problematice výkonu veřejné služby se začaly aplikovat poznatky z vědeckého řízení.

3.5 Technický směr, vědecký management (Taylor 1911, Fayol 1908) a jeho aplikace do hodnocení veřejné služby, výkonnostní studie

Za otce vědeckého managementu je pokládán Frederick W. Taylor. Základem jeho práce jsou pečlivé studie chování jednotlivých pracovníků a způsobů, jak neustále zvyšovat jejich výkonnost. Taylor analyzuje jednotlivé pracovní úkony do nejmenších detailů a zkoumá maximální lidské schopnosti. Pracovní postupy jsou

Oproti Taylorovým studiím zaměřeným spíše na nižší úroveň řízení, se Henri Fayol (1908), francouzský důlní inženýr, zaměřuje na efektivní řízení na makro-úrovni a formuluje základní administrativní principy. Fayol vymezil 14 principů řízení, administrativy, z nichž mnohé jsou uznány dodnes:

- 1) dělba práce
- 2) autorita
- 3) disciplína
- 4) jednota instrukcí
- 5) jednota vedení
- 6) podřízení zákonům celku
- 7) odměňování
- 8) centralizace
- 9) řetězec vztahů
- 10) řád a pořádek
- 11) korektnost
- 12) stabilita zaměstnanců
- 13) iniciativnost
- 14) duch kolegiality (Keller 1996: 31; Veber 2003: 292)

Fayol ve smyslu řízení užíval pojem „*administrativy*“, který je překládán jako správa. Nelze také opomenout, že právě Fayol je pokládán za zakladatele sociologie administrativy, vědy, jež se zabývá organizací a způsobem fungování správních systémů. (Velký sociologický slovník 1996: 1026) Dále formuluje pět obecných prvků správní, manažerské činnosti.¹¹ Fayol je považován za představitele, který se jako první zabýval vlastní činností řídicích pracovníků. Díky praktickým zkušenostem formuloval řadu závěrů, které jsou často platné dodnes, např. požadavky na správní (řídicí) schopnosti vzrůstají s úrovní řízení. Platné jsou i jeho závěry týkající se nepružnosti horizontální komunikace při striktním dodržování principu hierarchie. Zde Fayol navrhuje spojovací můstek, který vlastně reaguje na negativní důsledky funkční dělby práce. Fayol zřejmě jako první nastolil otázku

¹¹ Mezi pět základních složek správní činnosti patří: předvídání, organizování, přikazování, koordinace a kontrola. (Veber 2003: 292)

rozpětí řízení, vymezil svou představu štábních útvarů, formuloval princip priorit („nenechat se pohlit detaily“).

(Veber 2003: 292-3)

Podobně jako Fayol se na makro-úrovni zaobírali hledáním organizačních principů a kritikou vědeckého řízení Luther Gulick a Lyndall F. Urwick.

3.6 Kritika vědeckého managementu (Gulick, Urwick 1937) a nutnost makro-sociálního pohledu

Ve třicátých letech je správní řízení spojeno s přístupy Luthera Gulicka a Lyndalla F. Urwicka, kteří přenesli zkoumání ze studia tvorby efektivních pracovních náplní a postupů, z mikro-úrovně směrem k problematice struktury velkých administrativních celků. Jejich „*Administrativní management*“ výrazně přispěl k reformám americké státní správy v letech 1936-7. Podobně jako reformy pod vlivem vědeckého managementu i tyto změny měly sloužit ke zvýšení vládní efektivity. Gulick a Urwick však vědecký management kritizovali, jelikož „veřejná správa není pouze záležitostí měření pomocí kancelářských sponek, vteřinových hodiněk a ekonomizujících standardů, ale musí být vbudována do struktury vlády, tak jako je vbudována součástka do celého stroje.“ (Heinrich 2002: 27)

Dalším kritickým bodem vědeckého managementu byl princip jednotnosti příkazů dělby práce, kde Taylor doporučuje jasná, obecně platná nařízení pro zaměstnance. Podle Gulicka není soulad jednotlivých příkazů ve státní správě často možný, a tak naproti standardizaci pracovních úkonů doporučuje specializaci. Dále poukázal na fakt, že opětovně dochází k rozporu mezi více příkazy, kdy úředník v konkrétní situaci neví, jak jednat. Mnohdy je také úředník podřízen více dohlížitelům, kdy může docházet ke konfliktu zájmů.

Strukturální reformy státní správy vyústily v dělbu moci uvnitř hierarchické struktury. Z hlediska měření výkonnosti „*Administrativní management*“ primárně vyžaduje kontrolu vstupů a výstupů a finanční odpovědnost úřadu uvnitř organizace, kde kontrola byla centralizována a administrativní rozhodnutí byla prověřena.

Za zmínku stojí i Gullickovo (1937) organizační schéma známé pod zkratkou „*POSDCORB*“ - plánování, organizování, personální práce, vedení, koordinace, referování a financování.

Od třicátých let začínají být postupně z různých směrů kritizovány klasické přístupy studia organizace. Mezi hlavní směry patří „*Human relations*“ a teorie zkoumající byrokratické dysfunkce. Jednotlivé teoretické přístupy přicházejí s odlišným pohledem na lidské jednání, povahu formálních organizací, jež v důsledku přispívá k odhalení problematických jevů v efektivním řízení.

3.7 Role mezilidských vztahů (Barnard, 1938)

Od třicátých let je formálně racionální přístup následován směrem „*Human relations*“, který zkoumá význam mezilidských vztahů, osobních prvků (jako jsou emoce, postoje, hodnoty a sdílné skupinové klima) pro organizační účinnost. Pro sociologii organizace bylo důležité odhalení prolínání formálních a neformálních prvků, jež prostupuje rovněž organizačními útvary. (Keller 1996: 36)

Mezi prvními, jež na existenci tohoto zjištění upozornili, byl Elton Mayo. Mayo (1925) přichází na základě analýz výkonu ve „Western Electric“ se závěrem, že na výkonnost vedle hmotných (technických) prostředků výrazně působí psychologické a sociální faktory.

Za průkopníka studia neformálních lidských vztahů a jejich vlivu na organizační efektivitu je také považován Chester Barnard.¹² Jeho práce se zaměřuje na integrující roli jednotlivých organizačních pobídek (např. peníze, status, síla, autonomie) a sociálního charakteru kooperativního systému. Barnardův přístup ukazuje, že sociální interakce a povědomí o vzájemné pozici v hierarchii může být větším motivem k výkonu než jasně daná obecná pravidla.

Barnard (1938) vychází ze skutečnosti, že se lidé sdružují za účelem odstranění svých individuálních nedostatků. Hlavním smyslem organizace je morální účel. Lidé se sdružují dobrovolně, spolupracují směrem k jednomu morálnímu cíli organizace. I

¹² Jeho konceptem se budeme v této práci zabírat podrobněji, jelikož jeho základní myšlenky široce ovlivnily dnešní zkoumání sociologie organizace a managementu. V jeho práci nalezneme spojení vědeckého managementu s myšlenkami „*Human relations*“.

když se Barnard snaží spojit organizaci a její pracovníky v jeden fungující celek, má každý účastník duální osobnost – organizační a individuální.

Pro Barnarda je organizace racionální, jelikož je neosobní či nadosobní. Je extrahovaná z individuálního chování logicky založeného na podkladu společných cílů a vůlí kooperovat.

Organizační účinnost tedy znamená plnění daného cílu (účelu). Z hlediska jednotlivce značí schopnost být výkonný uspokojování vlastních individuálních motivů.¹³ Řídící pracovníci musí zajistit kooperující systém, který reaguje na změny prostředí a zároveň přináší uspokojení pro své členy. Na rozdíl od Maya a jeho studií z „Western Electric“, kde se hlavní důraz klade na spokojenost zaměstnanců, se Barnard podobně jako Fayol zaobírá výkonnou mocí a je více orientován na vztah firmy s vnějším prostředím. Velkým přínosem jeho práce je rozlišení mezi formální a neformální organizací. Dále revoltuje proti klasickému autoritativnímu přístupu, kde jsou rozkazy nezbytnou součástí zajištění poslušnosti. Větší roli vidí v neekonomické motivaci, čímž přispívá do teorie pobídek.

Efektivita organizace je tedy výsledkem výkonu svých členů, kteří k ní přispívají svou snahou. Jestliže jedinec zjistí, že jsou jeho motivy uspokojovány v tom co dělá, pokračuje usilovně ve spolupráci, pokud ne, je to pro organizaci fatální. Takový jedinec nepodává dobrý výkon a účinnost organizace je ohrožena. (Barnard 1968: 54)

Barnard shrnuje jednotlivé body svého zkoumání:

- Jedinec je ovládaný limitovanou silou své volby. V ten samý moment je konfrontován se svými pohnutkami, záměry a vůlí je naplnit. Jeho postup je vybrat si částečnou skutečnost z celkové reality a podle svého selektivního vnímání jednat.
- Nejdůležitějším limitujícím faktorem je biologické omezení každého jednotlivce, které je kompenzováno v kooperaci s jinými jedinci.
- Spolupráce je společenským aspektem celkové situace a sociálních faktorů z ní vyrůstajících. Společenské faktory se však mohou změnit v limitující překážky.

¹³ Barnard rozlišuje tedy mezi „effective organization“ a „efficient worker“ (Barnard 1968)

To vede k nutnému zkoumání procesu interakce, která mění motivy a zájmy těch, kteří na ní participují.

- Stálost kooperace závisí na dvou podmínkách – na její účinnosti a na výkonnosti jejích členů. Účinnost je spjata s plněním organizačního cíle, který má svůj obecný, společenský a neosobní charakter. Výkonnost je spojena s uspokojením individuálních motivů. Testem účinnosti organizace je plnění jejího obecného cíle či záměru. Výkonnost je prokázána dostatečně, pokud si její člen přeje pracovat dále v dané organizaci. (Barnard 1968: 58-61)¹⁴

Barnard však stále podle vzoru vědeckého managementu klade největší důraz na úlohu výkonných nadřízených, na jejich moc a autoritu, která usměrňuje nedostatky jednotlivců. Stále je patrná dominance organizace a obecného konsensu, kterému se jednotlivci dobrovolně podřizuje.

Perrow (1986: 77) shrnuje, že „pro Barnarda jsou organizace měřítkem lidských společenských instinktů a jsou v podstatě demokratické a neškodné ve svém vlivu.“

Po druhé světové válce, ačkoliv měl Barnardův přínos o důležitosti sociálních vztahů a podnětů ve formálních organizacích stále ocenitelný vliv na řízení výkonu ve státní správě, se společenské zkoumání zaměřuje na efektivitu a výkon státní služby na individuální úrovni. Jasně definovaná organizační účinnost a výkonnost jednotlivých zaměstnanců pro technický směr se stává diskutovaným problémem. Pro nastupující nové směry bádání je efektivita spíše otázkou hodnotového zaměření než objektivního měřítka. Kritika se zaměřuje i na samotný „kult rozumu“ a na racionální rozhodovací proces. V administrativní vědě se objevuje nutnost citlivějšího porozumění řízení na lidské, individuální úrovni. Koncept efektivity již zdaleka není chápán jako neutrální, nestranné a objektivní měřítko organizační, společenské

¹⁴ Z hlediska teorie zkoumající proces rozhodování je možno považovat Barnarda za základního průkopníka. Na jeho poznatky se odvolává např. Simon ve svém díle „*Administrative Behaviour*“ (1945). Dále ovlivnil teoretiky zabírající se problematikou motivace, Human relations např. Argyris, Likert, McGregor, Roethlisberger, Whyte, Zalesnik a v neposlední řadě jeho institucionální pohled na řídicí pracovníky analyzoval např. Selznik „*Leadership in Administration*“ (1957).

výkonnosti. Efektivita tedy není hodnotou sama o sobě, ale je vždy definovaná v rámci jasného organizačního záměru.¹⁵

3.8 Koncepce omezené racionality rozhodovacích procesů (Simon, 1945)

V polovině čtyřicátých let Herbert A. Simon podrobuje kritice dosavadní zkoumání v oblasti správního řízení. Administrativní věda je dle něj obecná, umělá, vzdálená od reality, jednostranně se zaměřuje na mechanismus autority a nezajímá se o způsoby ovlivňování organizačního chování. Studium se spokojuje s obecnou charakteristikou rozhodovací činnosti, užívání pojmů autorita, centralizace, rozpětí kontroly, funkce, ovšem bez operacionalizace těchto termínů. (Denhardt 1984: 71-73)

Simon (1945) konfrontuje obecné tvrzení o konceptu lidské neomezené racionality (nalezení nejlepšího možného řešení) se selektivním výběrem informací a omezeným rozhodovacím procesem. (srov. Barnard 1968) Simonova teorie omezené racionality (1945) je namířena proti modelu „*homo economicus*“, jedinci, který má přístup ke všem informacím a může jednotlivá možná rozhodnutí jednoznačně seřadit od nejefektivnějších k neefektivním. Ve skutečnosti však jedinec nemá vždy dokonalý přehled o všech možných variantách svého jednání. Simon (1945) hovoří o překážkách jež omezují rozmanitost lidského jednání. Zejména, že lidé nemohou předvídat všechny důsledky svého jednání, nemohou znát všechny možné alternativy jednání a nedokáží si představit všechny možné volby svého rozhodování.

„Protože tedy intelektuální možnosti lidí jsou limitovány ve srovnání se značnou komplexností problémů, které jsou nuceni řešit, opírá se racionální jednání o krajně zjednodušená schémata, která berou do úvahy pouze některé rysy daných problémů, čemuž odpovídá i výsledné řešení.“ (Keller 1996: 63)

Lidé se často rozhodují často pod vlivem selektivního vnímání, nehledají optimální řešení, ale spokojí se s prvním vhodným řešením. Hodnocení uspokojivého rozhodnutí závisí na momentálním vnímání skutečnosti a otázka vidění širších

¹⁵ Zajímavý pohled přináší Dahl (1947), který studuje efektivitu jako neutrální hodnotu ve vztahu k administrativě v nacistickém Německu. Hodnota efektivity zde byla nadřazena ostatním hodnotám,

souvislostí a hlubšího pochopení není pro rozhodujícího důležitá. Na úrovni skupinového rozhodování nejde o nalezení optimálního řešení, ale jde o vytvoření shody - „koalice“ mezi účastníky rozhodovacího procesu. V organizace se lidé opírají o zjednodušující formalizovaná schémata rozhodování.

Organizace eliminují rozhodovací proces svých jednotlivých členů a v podobě obecných norem jim podávají jasný návod, jak řešit jednotlivé problémy. Formální organizace vymezují rozsah zodpovědnosti každého člena, a tím určují cíle, které budou jeho rozhodování řídit. Hierarchická struktura umožňuje specifikaci závazného cíle činnosti každého z svých členů, a také omezuje jeho rozhodování pouze na výběr adekvátních prostředků pro dosažení daného cíle. Organizace ustanovuje mechanismy, které dopředu zužují počet možných alternativ výběru. Mezi ně patří formální pravidla určující hlavní podmínky fungování organizací. Nicméně žádná organizace nedokáže svými formalizovanými pravidly, normami vyčerpat možnosti odstranění všech „zdrojů nejistoty“ tj. nemohou předvídat všechna rozhodnutí.¹⁶

Na úrovni administrativního řízení Simon kritizuje nadměrnou specializaci, vzájemný rozpor různých principů řízení a problém hierarchické víceúrovňové kontroly.

V otázce organizační účinnosti vychází kritérium efektivnosti výkonu veřejné služby ze základních hodnot a cílů organizace. Skrze systém autority a komunikace poskytuje organizace svým členům podstatná hodnotová východiska - organizační cíle. Z hlediska výkonu je důležité zabývat se vnitřními aspekty rozhodovací činnosti a mapovat proces faktického rozhodování. Klíčovou informací o rozhodovacím procesu a tedy plnění organizačních cílů přináší kritéria efektivnosti veřejné služby, individuální identifikace nebo loajalita. Měření účinnosti správních organizací nelze měřit, lze ji však zvyšovat odstraněním překážek v rozhodovací činnosti. (Simon 1957: 170-197; Keller 1996: 64-66)

nad osobní odpovědnost a demokratickou morálku. Dahl kritizuje pokračování obdivu neutrálního konceptu efektivity jako vědeckého faktu.

¹⁶ O těchto zónách nejistoty hovoří již Barnard (1968) v podobě „zón indiference.“

3.9 Ritualismus v byrokratických organizacích (Merton, 1967)

Do konceptu omezené racionality lze zahrnout i Roberta Kinga Mertona (1967) a jeho studium dysfunkcí byrokracie. Merton vychází ze strukturálního funkcionalismu a zaměřuje se na organizační cíle a jejich reálné naplnění. Merton podrobuje kritice Weberův ideální model byrokracie.¹⁷

„I pro něho představuje byrokracie formálně organizovanou sociální strukturu, která se vyznačuje jasně vymezenými vzory činnosti všech svých členů. Tato činnost má přispívat k dosažení stanovených cílů organizace.“ (Keller 1996: 49)

Merton poukazuje na nedostatky Weberova pohledu, na rozdíl od něj nehledá ideální funkční model, díky kterému jsou zajišťovány jasné cíle byrokratické organizace. Naopak se na činnost byrokratických organizací dívá z hlediska jejich nefunkčnosti a neschopnosti dosahování jednotlivých vytyčených cílů organizace. Jedním z hlavních problémů nefunkčnosti byrokratické organizace je právě konformita s formalizovanými pravidly.¹⁸ „Formálnost se projevuje prostřednictvím víceméně složitého sociálního rituálu, který symbolizuje a potvrzuje pevnou hierarchickou stupnici úřadů.“ (Merton 2000: 178) Pro Webera mají právě tato formalizovaná pravidla vyloučit iracionální rozhodování a zajistit výkon daného úřadu. Právě pevně dané normy mají zajistit svědomitý výkon úřednických povinností.

Merton ukazuje, že právě ta opatření, která mají za úkol zvýšit účinnost organizací, vedou ve svých důsledcích nikoli ke zvýšení, nýbrž k poklesu efektivity jejich činnosti.

(Keller 1996: 48)

¹⁷ Od třicátých let je Weberův ideální model kritizován z hlediska zkoumání mezilidských vztahů, které zdůrazňuje úlohu neformálních vztahů. Další pohled přináší R. K. Merton, jenž poukazuje na nesourodost mezi předpokládanými záměry ve vedení organizací a jejich reálným plněním. Kritika plnění obecných racionálních cílů se stala podkladem pro mnoho empirických studií, kde se zejména Mertonovi podařilo spojit empirii s praxí.

¹⁸ Merton v této souvislosti cituje pojmy jako „kvalifikovaná, trénovaná neschopnost“ (Veblen), „profesní psychózy“ (Dewey), „profesionální deformace“ (Warton) či myšlenku K. Burkeho o nutnosti změny výcviku v případě změny vnějších podmínek. Dále poukazuje na psychologický mechanismus přemístění cílů („funkcionální autonomie motivů“, Allport).

V rámci struktury hierarchicky uspořádané autority se činnosti „kvalifikovaných odborníků s pevným platem“ řídí obecnými, abstraktními a jasně vymezenými pravidly, která vylučují potřebu vydávat pro každý konkrétní případ specifická nařízení. Obecnost pravidel vyžaduje neustálé užívání *kategorizace*, již se jednotlivé problémy a případy klasifikují na základě stanovených kritérií a v souladu s ním se řeší. (Merton 2000: 179)

Rutinní opakování striktně daných pravidel chování jednotlivých úředníků bez ohledu na měnící se vnější podmínky je pro Mertona základním problémem dysfunkčnosti byrokracie.

Zájem o stoprocentní konformitu s pravidly může dosáhnout bodu, kdy se dostává do rozporu s realizací vlastních cílů organizace.

„Výsledkem pak je byrokratický virtuos, který do všech podrobností ovládá pravidla příslušných procedur, nedokáže však pomoci jedinému klientovi. I pro ten nejmenší úkon hledá vždy příslušné předpisy. To může vést až k tomu, že odmítne vyřizovat vše, co nemá precedens.“ (Keller 1996: 49-50) Rutinní dodržování daných pravidel vede k přemístění cíle výkonu veřejné služby z uspokojování potřeb občanů na rutinní plnění daných předpisů, což ve svém důsledku vede ke konfliktům s veřejností.¹⁹

Kritika veřejnosti působí na zvýšení kontrolní činnosti vedoucích činitelů, růst nových opatření vede k jejich dalšímu úzkostnému dodržování (čímž se vytvoří „*bludný kruh byrokratické neadaptovatelnosti*“ (Keller 1996)). Dodržování pravidel se pak stává „*cílem sám o sobě*“, proměňuje se v „*účel sám o sobě*“ – Merton nazývá tento proces *přemístování cílů*. Řízení se formalizovanými pravidly se pak stává jediným samoučelem chování úředníků. Jejich výkon je posuzován z hlediska dodržování pravidel. V tomto chování je podporuje také vidina úředního postupu a zajištění ve stáří. To, co však mělo být motivátorem zvýšení efektivnosti veřejné služby, se ve svém důsledku stává cílem sám o sobě. Opatření, jež měla za úkol zvýšit výkonnost jednotlivých úředníků, se ve skutečnosti stala dalším zdrojem jejich nevýkonnosti.

¹⁹ V novodobém diskursu najdeme názor o přímé souvislosti spokojenosti veřejnosti s výkonem státní správy a její samosprávy a s politickou participací občanů. (srov. Crozier 1987 a Caddy; Vintar 2002)

Problematičnost měření výkonnosti a rentability, plnění organizačních explicitních cílů mapuje Merton ve svém zkoumání *manifestních a latentních cílů* organizací. *Manifestní cíle* jsou jasně explicitně uvedené, v realitě se však uskutečňují v podobě *latentních cílů*. „Nejvýraznějším případem iluzornosti *manifestního cíle* a reálnosti *cíle latentního* je přeměna celé organizace z prostředku určeného k dosažení stanoveného cíle, ve svůj vlastní samoučel. Původně vyhlášený cíl se stává pouze prostředkem k ospravedlnění existence organizace.“ (Keller 1996: 78)

Dosahování organizačních cílů v podobě *manifestního cíle* se přeměňuje v rutinní, rituální dodržování pravidel, což je důležitější než schopnost uspokojivě vyřizovat záležitosti klientů. Nezamýšleným důsledkem potřeby kontrolovat jednání úředníků, tedy potřeby, která je sama o sobě pro hladké fungování organizace nezbytná, se stává neefektivnost a samoučelnost. To tedy znamená, že jisté rysy ideálního typu byrokracie vedou k neočekávaným důsledkům, které jsou často protikladné původním cílům organizace. Samostatný ideální typ tak v sobě obsahuje zdroj chronické neúčinnosti. (Keller 1996: 51-2)

Mertonův model ukázal, že obecné principy na nichž je byrokracie založena, jsou silně dysfunkční, brzdí účinnost chodu organizací. To plně odpovídá skutečnosti, že do šedesátých let se teorie řízení byrokratických organizací převážně zabývaly zkoumáním samotné organizace jako uzavřeného systému, kde je efektivita výsledkem plnění daných organizačních cílů, funkčním uplatněním jednotlivých vnitřních zdrojů. Nejistotu rozhodování zaměstnanců redukuje kontrolní systémy, obecné normy. Otázka efektivity je vnímána jako vnitřní problém, ne jako reciproční vztah mezi organizací a jejím prostředím. (Gajduschek 2003: 718) Reakcí na problematiku organizace jako uzavřeného systému je zkoumání kontingenčního přístupu zdůrazňující zejména roli vnějšího prostředí. Na rovině studia byrokratických organizací patří k výrazným osobnostem Michel Crozier, který navazoval na také na Mertonův model byrokratických dysfunkcí.

3.10 Kontingenční přístup (Crozier 1963, 1987)

Východiskem kontingenčního přístupu je neexistence jedné univerzální organizační struktury, která by byla vysoce efektivní a aplikovatelná do všech organizací. V

otevřeném systému, v proměnlivém prostředí není možné dlouhé trvání rigidních obecných norem a stálých charakteristik organizace. Optimální struktura se mění dle různých faktorů, jako je organizační strategie nebo její velikost. Organizační úspěch vidí kontingenční směr v interakci mezi vnějším prostředím a organizací. (Donaldson 2002)

Termín „*kontingenční přístup*“ používají již koncem šedesátých let P. R. Lawrence a J. W. Lorsch (1967) ve své práci o vztahu organizace a prostředí. Zde zdůrazňují relativnost všech dosavadních teorií řízení a trvají na využití směsice jejich jednotlivých prvků v závislosti na situačním kontextu organizace.

K inspirativním dílům o vztahu mezi organizací a prostředím patří práce Burnse a Stalkera (1961), kteří rozlišují mezi mechanickou a organickou strukturou organizace. Mechanický model je vhodný pro stabilní prostředí. Ve chvíli, kdy však organizace čelí vysoké úrovni změny prostředí, je vhodný organický typ. Výsledná vysoká nejistota měnícího se prostředí a povahy úloh jednotlivých organizací znamená nutnost spontánní kooperace uvnitř týmů expertů – tzv. organické uspořádání.²⁰

„Podstatný a pro budoucí vývoj teorie řízení inspirativnější je důraz, jaký oba autoři kladou na skutečnost, že ani jeden z jimi popsanych systémů není sám o sobě ideální, každý vykazuje silná i slabá místa a je nutno prvky obou systémů vhodně kombinovat vždy podle měnících se okolností.“ (Keller 1996: 118)

Perrow (1986: 32) shrnuje, že namísto jasně definovaných proměnných na organizaci působí více faktorů. Tyto faktory nelze všechny zaznamenat, pochopit a začlenit mezi jednotlivé cíle organizace.

²⁰ Pro mechanický systém je typická specializace úkolů, jasná definice práv a povinností, hierarchická struktura kontroly, moci a komunikace, vertikální průběh interakcí, přísná dělba řídicích a výkonných funkcí a důraz na poslušnost. Oproti tomu organická organizace upřednostňuje síťovou kontrolu moci, horizontální komunikaci a zodpovědnost za svěřený úkol má v tomto typu organizace větší váhu než poslušnost a loajalita vůči osobám. (Keller 1996: 118)

Dle kontingenčního směru nelze tedy najít univerzální pravidlo řízení, které by reflektovalo všechny vnitřní i vnější faktory.²¹ Proto se jako vhodná metoda zjišťování efektivních postupů jeví porovnávání²² mezi jednotlivými organizacemi (např. vzhledem k jejich struktuře, strategii a velikosti). Základní studium je zaměřeno na procesy rozhodování v malých skupinách a také na úlohu řídicích pracovníků v organizaci. V malých skupinách se redukuje „zóny nejistoty“²³, což přispívá k efektivnímu řešení daného problému. Se vzrůstající velikostí organizace dochází k větší specializaci, centralizaci rozhodovací činnosti, a tím i k nárůstu „zón nejistoty“. (Crozier 1977, Perrow 1986, Donaldson 2002)

Do popředí zájmu se opět dostává „neformální organizace“ (Barnard 1968) a pojetí organizace jako kooperace. Kontingenční teorie se zaměřuje na participaci, kooperaci a úlohu horizontální komunikace v organizaci. Barnard (1968) popisuje výrazné faktory výkonnosti - neformální skupinu pracovníků, sociální kontrolu založenou na neformálních normách a statutu, jež ovlivňují výkon a „přežití“ organizace.

Kontingenční teorie rozšiřuje zkoumání o řadu faktorů, jež jsou spojovány s organizační strukturou a s vnější pozicí organizace (např. vliv externího prostředí, vnitřní neformální organizace atd.), které přispívají k efektivnímu řízení organizačního výkonu. Základním východiskem je uznání faktu, že relativně

²¹ Oproti teorii klasického managementu, který usiloval o jednotný typ efektivní organizace. Tuto strukturu organizace charakterizoval vysoký stupeň rozhodovacích procesů a plánování na nejvyšší úrovni v organizační hierarchii, takže chování na nižších místech a jednotlivé operace byly specifikovány do detailů dopředu od služebně staršího managementu skrze definování činnosti a pracovní studie. Ve třicátých letech nastupující zkoumání mezilidských vztahů se zaměřuje na zkoumání potřeb jednotlivých zaměstnanců. Za propojení poznatků klasického managementu a studia mezilidských vztahů lze považovat kontingenční teorii.

²² Pozn. aut. metoda porovnání jednotlivých organizací s cílem najít vhodnou strategii, postup je typická i pro benchmarking.

²³ Zóny nejistoty, zdroje nejistoty jsou doprovodným jevem formálních předpisů v organizaci. Tato opatření se snaží odstranit všechny zdroje nejistoty, tj. předvídat všechna rozhodnutí, která mají být učiněna. Formální pravidla mají zajistit nejracionálnější rozhodování a zbavit zaměstnance nejistoty v rozhodování. (viz koncept „omezené racionality“, Simon 1945) Osoby, jež mají prostor v rozhodovací činnosti, disponují jistým vlivem, který jim plyne z kontroly míst nejistoty. To má velký význam např. pro vytváření mocenské struktury uvnitř organizace. (viz Crozier 1977)

jednoduché a obecné formule nejsou v oblasti zkoumání organizací vhodné. Výchozí situací organizačního života je nejednoznačnost, kontextová vázanost a proměnlivost situací. (Keller 1996: 124) Oproti jednoznačným, jasným stanoviskům teorií řízení první poloviny dvacátých let přináší kontingenční přístup „pouze“ typologie, modely a komparativní studie. Kontingenční přístup a jeho stanoviska v nejúplnějši podobě spojuje dílo Michela Croziera.

Crozier (1977) zkoumá z pohledu kontingenčního přístupu specifickou situaci v byrokratických organizacích. Samotné označení „byrokratický fenomén“ spojuje Crozier (1963) se zjevnými maladaptacemi, jež jsou nutným doprovodným jevem existence formálních organizací. Tyto formální organizace mají tendence se stávat postupně nezávislými na svých cílech, kvůli nimž byly zřízeny. Crozier zde navazuje na Mertonovo zkoumání dysfunkcí a zároveň také kritizuje obecné principy, na nichž je byrokracie založena. „Za byrokratickou přitom Crozier považuje každou organizaci, která v situacích, kdy některé ze zavedených pravidel nevede k žádaným výsledkům, nesáhne k tomu, aby od pravidla upustila, nýbrž lpí na něm s ještě větším důrazem. Byrokratický systém, je tedy systém, který ztratil schopnost korigovat své vlastní fungování na základě informací o svých omylech.“ (Keller 1996: 94)

Crozier zkoumá bludný kruh byrokratických dysfunkcí. Tyto dysfunkce, maladaptace analyzuje na základě neosobních pravidel, centralizace rozhodování a jejich účinků na výkon jednotlivých úředníků. Důležitým aspektem je vztah mezi nadřízenými a podřízenými a kontrolou. Nadřízený může kontrolovat výkon jednotlivých úředníků jen v podobě plnění předepsaných norem. Což umožňuje úředníkům vlastní kontrolu nad nenormovaným chováním. To vede k paradoxu – úředníci mají přístup ke „zdrojům nejistoty“ a v této situaci jsou mocensky zvýhodněni proti svým nadřízeným.

Crozier kritizuje další byrokratický rys, a to centralizované rozhodnutí, jež brání vhodné a včasné adaptaci organizace na prostředí a jež zabraňuje zkoumání skutečného plnění organizačních cílů. K reflexi reálné vnější situace dochází na nejnižších úrovních organizace, v každodenním kontaktu s klienty. Pro efektivnější rozhodování by proto bylo vhodné činit rozhodování na nižších úrovních, kde lze předpokládat důvěrnější znalost reality.

Dalším problémem je vertikální izolovanost, což znemožňuje vytváření neformálních skupin složených z různých zaměstnanců na různých úrovních. Vzniká pouze uzavřená skupina kolegů jednoho úřadu, jedné organizační jednotky. Tato izolace vede k pozvolnému vytváření skupiny s vlastními cíly, nezávislymi na obecných cílech organizace. Každá skupina se snaží ovládnout svou oblast, jež umožňuje skupinu utvrzovat ve své výjimečnosti. Solidaritu mezi členy posiluje rituální dosahování zvláštních, skupinových cílů, jež jsou zaměněny za obecné organizační cíle.

K ritualismu by nebylo třeba sahat, pokud by osobní postup závisel na schopnostech prosazovat původní cíle organizace a na schopnostech podporovat věcnou komunikaci mezi jednotlivými hierarchicky uspořádanými patry organizace. Takto však byrokratické organizace nepracují. (Keller 1996: 96)

Crozier se zabývá byrokratickou osobností ke konci dvacátého století. Ritualismus poskytuje skupině prostředky k hájení svých mocenských pozic. Vůle k participaci nebývá u podřízených zpravidla tak velká, jak se předpokládá. „Ten, kdo se uvolí participovat na řešení problémů, vystavuje se tlakům, rizikům a situacím, k nimž by jinak mohl zůstat vcelku lhostejný. Členové organizace tedy nepovažují zpravidla participaci za odměnu samu o sobě, jsou k ní ochotni pouze v případě, že za svou ochotu zúčastnit se na řízení dostanou ještě něco navíc.“ (Keller 1996: 100) Účast na řízení představuje riziko, oproti tomu byrokratický systém zajišťuje jistou nezávislost a bezpečí. Jednotliví účastníci mohou participovat či se stáhnout do ústraní a v omezené míře riskovat zodpovědnost za své rozhodování. Členové byrokratické organizace jsou chráněni vzrůstající izolací od reálného života. Dle Croziera (1987) chybí v byrokratické organizaci efektivní nástroj měření úspěšnosti úsilí svých členů. Zvýšení efektivnosti veřejné služby a redukci byrokratických dysfunkcí spatřuje v konceptu kvality.

Království logiky kvantity je skončeno. Pro moderní společnost je nyní nejdůležitější investice do kvality. Prioritou veřejné služby je kvalita. Koncept kvality pomůže prolomit „bludný kruh“ masové byrokratické organizace. Kvalita, kterou my dnes hledáme, je kvalitou pro všechny, kteří nespočívají na myšlence jedinečnosti a existenci hranic, ale kteří

hledají dokonalost služby, která je měřena mírou úspěchu u klienta, zákazníka. Kvalita, jako motor post-industriální společnosti, je závislá na hledání dokonalosti produktu, techniky, na jejichž vývoji se podílí sami klienti. (Crozier 1987: 174 -177)

Základem nového přístupu je snaha upravit systém rozhodování, který by reflektoval každodenní kontakt se zákazníky dané služby a zejména vnímal jejich požadavky a potřeby.

Hlavní problém Crozier vidí v nutnosti změny postojů, pracovních návyků a zejména ve změně hodnot jednotlivých úředníků. Řídící pracovníci proto musí klást důraz na investice do rozvoje lidského potenciálu.

Otevřenost byrokratického systému a nový postoj zaměstnanců spojuje Crozier (1987) s vytvořením systému hodnocení, jenž bude konkrétně, prakticky a spolehlivě měřit výkon veřejné služby. Autokontrola a odpovědnost uvnitř organizace odpovídá novému cyklu kvality. Ale rozvoj kvality díky angažovanosti a zodpovědnosti každého úředníka závisí také nepřímo na reakci klienta, zákazníka.

Crozier (1987) tedy přichází s nutností změny strategického řízení směrem k managementu kvality. Podnět k této změně lze najít v metodách soukromého sektoru, zejména v „*Total Quality Managementu*“ (TQM). Tento styl řízení akcentuje pojetí a měření kvality v organizaci. Nelze však zapomenout na odlišnost podmínek a pravidel ve veřejné správě oproti soukromému sektoru, zejména neexistenci tržních mechanismů a efektivního konkurenčního prostředí. Z tohoto důvodu je nutno pečlivě volit a přizpůsobovat možné nástroje a metody ze soukromého sektoru. O konkrétním využití nástroje managementu kvality - benchmarkingu ve veřejné správě pojednáme v následující kapitole.

4 Aplikace nástrojů řízení kvality do veřejné správy

Otevřenost byrokratického systému je výrazně spojena s hodnocením efektivnosti veřejné služby a metod jejího měření v kontextu dnešní společnosti. Problém nutnosti změny strategického řízení, evaluace, přístupu k veřejné službě je spatřen v dosavadním uplatnění kvantitativních metod řízení ve zkoumání státní správy a samosprávy. Nový směr řízení veřejné služby může být spatřen v přístupu zdůrazňujícím kvalitu.

V této kapitole se zaměříme na objasnění konceptu kvality ve veřejné správě. Dále popíšeme důvody aplikace TQM do veřejné správy. Dále zmíníme evropskou modifikaci TQM - „*Evropskou nadaci pro kvalitní management*“ (EFQM). Hlavním cílem této kapitoly je uvedení do problematiky benchmarkingu. Benchmarking je nástroj hodnocení výkonnosti jednotlivých organizací a je založen na porovnávání a hledání nejlepší možné praxe. Využití benchmarkingu ve veřejné správě poutá velkou pozornost. Z toho důvodu se budeme benchmarkingu věnovat důkladněji, zaměříme se na jeho definování, metodiku a v závěru představíme dva pilotní benchmarkingové projekty v České republice.

4.1 Total Quality Management (TQM)

V sedmdesátých a osmdesátých letech vzniká „*Total Quality Management*“ (TQM), jež se řadí mezi přední přístupy otevřeného, adaptivního systému řízení. TQM vzniká v soukromém sektoru jako jeden ze směrů managementu kvality.²⁴ Původní

²⁴ Mezi předcházející směry managementu kvality lze počítat např. inspekci kvality po druhé světové válce, které vyvrcholila zavedením technických norem a standardů v masové výrobě. V další fázi dominovalo použití statistických modelů kontroly kvality. Do této doby byla kvalita pouze objektivním, kvantitativně popsaným kritériem. Od padesátých let začíná hrát velkou roli vnější prostředí a začíná se klást důraz na zajištění kvality požadované zákazníky. Kvalita se stala náplní pro všechny pracovníky v organizaci, nejen pro kontrolory. V návaznosti na tuto změnu v chápání kvality jako komplexního procesu, vzniká TQM.

myšlenky byly přeneseny z japonské výroby a byly široce uplatněny ve Spojených státech.²⁵

TQM je obojím – jak filosofií, tak sadou základních principů vedoucích k nepřetržitému zlepšování organizace. TQM je aplikací kvantitativních metod a lidských zdrojů s cílem zdokonalit výrobky a služby poskytovaných organizací, zlepšit všechny procesy uvnitř organizace a povznést úroveň zkoumání potřeb zákazníků. TQM spojuje základní manažerské techniky a je nástrojem zaměřeným na nepřetržité zlepšování. (Löffler 2002: 21)

Mezi zakladatele TQM patří W. Edwards Deming (1986), který zpochybňuje přímou, jednoduše zaměřenou pozornost na kvantitativní masovou výrobu. Deming navrhuje přesvědčit řídicí pracovníky, aby se soustředili zejména na měření a usilování o kvalitu. „*Total Quality Management*“ je kvalitativně zaměřený systém se závazkem vrcholového managementu neustále zlepšovat kvalitu, plně zapojit zaměstnance na všech organizačních úrovních, vyznávat společnou vizi kvality, orientovat se na zákazníka a systematicky sbírat a analyzovat data o výrobku či službě. Tato data jsou předpokladem v určování kvalitativního potenciálu zlepšování výkonnosti organizace. Kvalitativně zaměřené řízení můžeme spatřit ve vyšší úrovni získávání znalostí a informací, jež slouží k ohodnocení a řízení výkonu v termínech kvality a důležitosti faktorů, které stojí mimo kontrolu zaměstnanců. (Heinrich 2002: 28-29)

Deming (1986) obhajuje využití statistické analýzy k pochopení klíčového vlivu systematických, situačních a enviromentálních faktorů na výkon.

Ve zkratce můžeme popsat vývoj přístupu TQM shrnutím čtyř klíčových konceptů kvality v průběhu dvacátého století:

- Technická konformita s normami a standardy, založená na inženýrské vědě
- Systémová analýza dosahování organizačního účelu

²⁵ TQM vzniká převzetím myšlenek z Japonska. Spojené státy špatně konkurovaly levnému a kvalitnímu zboží dováženému z Japonska. V důsledku poklesu prodeje dochází k přejímání pracovních postupů z japonských firem. Největší důraz se klade na kontrolu kvality vyráběných produktů, což vyvrcholilo zavedením nových norem a standardů. Dalším prvkem TQM je zavedení statistické kontroly kvality, cíleně zaměřené na systematickou chybu produkce. (Deming 1986)

- Naplnění přání, očekávání a potřeb zákazníka
- Zahrnutí účasti zákazníka na tvorbě nového zboží či služby (Boivard 1996, cit. z Caddy; Vintar 2002: 20)

Klíčovým bodem použití konceptu kvality v soukromém sektoru je zjištění, že kvalita již není subjektivní neměřitelné kritérium, ale lze ji měřit i v souvislosti s ostatními organizacemi a se zákazníky. Existuje zda široké spektrum přístupů ke kvalitě, které by veřejná správa neměla opomíjet.

4.1.1 Fenomén kvality ve veřejné správě (využití Total Quality Manangementu)

Ačkoliv je aplikace TQM do veřejného správy novou záležitostí, neznamena to, že by se veřejná správa kvalitou do té doby nezaobírala. Kvalita byla však spatřována v dodržování norem a výkonnosti. Od šedesátých let začíná veřejná správa spojovat kvalitu s uspokojením zákazníka. Reformy veřejné správy s využitím TQM probíhají plně až v osmdesátých letech. (Pomahač 1999: 129)

Cílem reforem je vytvořit více zodpovědnou a kvalitní veřejnou správu, která by prospívala všem občanům a spojovala ekonomický rozvoj s existencí stabilní, profesionální a efektivní veřejné služby. Dnes je patrný výrazný tlak na všechny organizace uvnitř veřejné správy na zvýšení investic do zefektivnění výkonu veřejné služby. Snahy aplikovat koncepci kvality do veřejné správy lze najít v např. v Evropské unii, Spojených státech a Austrálii apod. V posledních letech proběhlo mnoho reforem veřejné správy, které byly ovlivněny různými trendy. Charakteristickým obecným trendem je posun od pravidel k zodpovědnosti, od hierarchie k partnerství, od auditu k hodnocení. Tyto trendy jsou založeny na klíčových principech „*good governance*“²⁶ jmenovitě: transparentnost, odpovědnost a otevřenost. (Caddy; Vintar 2002: 10)

Zvýšený zájem o kvalitu ve veřejné správě se zaměřuje zejména na její procesy a výsledky. Zahrnuje zvýšení výkonu veřejné služby bez rozšiřování byrokratické správy, růst uspokojení požadavků zákazníků, potřebu demonstrovat transparentnost používání veřejných výdajů a dokumentaci o výkonu. V neposlední řadě nalezení nových nástrojů k dosahování lepších výsledků bez zvýšení rozpočtu.

²⁶ „Good governance“ je možno doslova překládat jako dobré vládnutí.

Zvýšení kvality ve veřejné správě je spojeno s dosahováním organizačních výhod jako jsou:

- kultura nepřetržitého zlepšování,
- lepší služby zákazníkům,
- zvýšení strategického myšlení ohledně cílů a organizační strategie,
- uchování úrovně výkonu. (Caddy; Vintar 2002: 10)

Smysl kvality ve veřejné správě se změnil aplikací „*Management by Objectives*“²⁷ v šedesátých letech a později se v osmdesátých letech ve Spojených státech a západní Evropě implementuje jako výchozí přístup akcentující uspokojení zákazníka.²⁸

Management ve veřejné správě je důležitým nástrojem, který pomáhá zefektivnit činnost jednotlivých orgánů. TQM je manažerská technika, která je postupně aplikována do prostředí veřejné správy. Důležité je hodnocení dosaženého výsledku, který umožní ověřit výkonnost jednotlivých organizací.

TQM ve veřejné správě je:

- takový model organizace, který poskytuje logický rámec pro následnou analýzu (slovo total zdůrazňuje skutečnost, že v analýze je zahrnuta celá organizace, tj. ve své totalitě),

²⁷ „*Management by Objectives*“ – Řízení podle cílů je metoda, kdy na základě týmové tvorby dlouhodobých, střednědobých a krátkodobých cílů jsou využívány sociálně psychologické faktory stimulace podřízených složek na plnění cílů. Ústřední roli při této metodě má definování cílů, na nichž participují jednotlivé složky daného segmentu. Cíle jsou odvozovány od obecného cíle a postupně dekomponovány (v závislosti na organizační hierarchické struktuře) na cíle nižšího řádu. Cíle nejsou tedy direktivně nařizeny, nýbrž podřízené složky je samy odvozují od cílů vyššího řádu. Vedle vertikální roviny cílů, sleduje tvorba cíle i aspekt časový (cíle krátkodobé, střednědobé, dlouhodobé). Pokusy aplikovat metodu MBO proběhly i v ČSFR. (Ochrana 2002: 203)

²⁸ Aktuálním tématem dnešního diskursu je možnost implementace metod řízení ze soukromého sektoru do oblasti veřejné správy. Otázkou je podobnost obou sektorů, obhájci aplikace metod TQM ukazují na výskyt problému z byrokracie ve velkých veřejných organizacích a ve velkých soukromých společnostech. Kritici naopak ukazují odlišnost cílů, podmínek a prostředí, kde jednotlivé organizace vykonávají svou činnost. Přístup „*New Public Managementu*“ ukazuje, že se hranice mezi soukromým, veřejným a neziskovým sektorem stírají a už neexistuje „jeden veřejný sektor.“ (Heinrich 2002: 29)

- seznam dobrých praktik, k nimž by měla dojít každá organizace, jejíž výkonnost dosahuje vysokých standardů,
- metodologie pro evaluaci organizace srovnávající její charakteristiku s nejlepší organizací uvedenou v seznamu dobré praxe (benchmarking). (Pomahač; Vidláková 2002: 177)

Pojem kvality je multi-dimensionálním konceptem daným celou řadou ukazatelů, indikátorů. Kvalita je identifikována jednotlivými dimensemi kvality, jež ovlivňují zákazníkův pohled na výkon veřejné služby. Jsou obvykle založeny na jednotlivých výzkumech měřících reakce či očekávání skupin respondentů. Kvalitativní ukazatel musí být operacionalizován sadou indikátorů jak kvalitativních tak i kvantitativních (např. spokojenost s vyřízením záležitosti). Pro měření je nutno stanovit „smarta“ indikátory.²⁹ (Honus et kol. 2004: 8) Nesmíme však propadnout představě, že sada indikátorů plně postihne podstatu kvality – přináší pouze částečný obraz.

Mezi základní nástroje hodnocení TQM ve veřejné správě patří:

Norma ISO 9000

Norma ISO³⁰ řady 9000 je zaměřená na systémy managementu kvality. Tato norma je mezinárodním standardem, který je spojen s propracovaným postupem, jak tohoto standardu dosáhnout. Tyto postupy korespondují se správnou provozní praxí. Ta předpokládá, že všechny provozní aktivity jsou zabezpečeny příslušnými, materiálovými, technickými i lidskými zdroji. V důsledku dochází k porovnávání jednotlivých organizací vzhledem k této normě a také ke zlepšení jejich individuálního kvalitativního managementu. (Veber 2003: 338)

²⁹ „Smarta“ – je anglická zkratka slov („specific, measurable, achievable, relevant, time-related, arranged“) – „specifický, měřitelný, dosažitelný, reálný, ve vhodném čase a dohodnutý.“ (Honus et kol. 2004: 8)

³⁰ „ISO“ je zkratkou pro „International Organisation for Standardisation“, což je mezinárodní organizace pro standardizaci, jejímž cílem je příprava mezinárodních standardů a tvorba indikátorů jejich hodnocení.

Občanské charty

V evropských zemích se začaly objevovat „občanské charty“³¹, což jsou technické dokumenty popisující vnitřní a plánované strategie pro zvýšení kvality veřejné služby. Na druhé straně mohou být tyto listiny chápány jako vyjádření shody nad povinnostmi, chováním, odpovědností a právy organizací a jednotlivých zaměstnanců ve veřejné správě. Základní myšlenkou tohoto přístupu je zvyšovat kvalitu výkonu služby, jak je vnímána od příjemců služby. Jedním z hlavních cílů je obnovit důvěru k veřejné službě a k samotnému státu. (Pomahač 1999: 129-30)

Modely dokonalosti kvality (Quality Excellence Model)

Je patrné, že tyto modely vznikaly nejdříve v soukromém sektoru (srov. Waterman a Peters 1982). Detailní srovnání identifikuje organizační a řídicí klíčová kritéria pro zvyšování kvality i ve veřejné správě. Na evropské úrovni vznikají „Ceny za kvalitu“³², jež přispívají ke zvýšení konkurence mezi jednotlivými úřady. Vítězný úřad se stává organizačním modelem pro ostatní. Systém těchto cen ve veřejné správě má také pomoci jednotlivým úřadům a jejich řídicím pracovníkům zlepšit jejich organizační kvality učením se od druhých. Je patrné, že zde je jakási tenze mezi konkurencí a kooperací v soutěži o cenu za kvalitu. (Caddy; Vintar 2002: 30-2)

Jednotlivé nástroje zvyšování kvality, které přinášejí zlepšení, však nejsou, jak varuje Löffler (2002), spásné. Je nutno podrobit kritickému pohledu užití jednotlivých metod a nástrojů a neztratit hlavní cíl, ke kterému jednotlivé nástroje směřují – zefektivnění veřejné služby. O fenoménu, kde se daný nástroj stává cílem sám o sobě pojednáme v závěrečném zhodnocení.

Na evropské úrovni se fenoménu kvality věnuje „Evropská nadace pro kvalitní management“ (EFQM), která také spojuje využití TQM v soukromém sektoru, ale také ve veřejné správě.

³¹ Příkladem takovéto charty může být „Charta uživatelů veřejných služeb“ v Anglii, v níž byly definovány prvky veřejné služby, jež má každý občan právo očekávat.

³² Jednou z cen za kvalitu je „European Excellence Model“ (1998), jež na evropské úrovni předává „Evropská nadace pro kvalitní management“ (EFQM).

4.2 European Foundation for Quality Management (EFQM)

Koncem osmdesátých let měla Evropa nízkou konkurenční pozici na poli globální ekonomiky. V důsledku této situace byl aplikován přístup TQM, který měl zvýšit konkurenční výhodu. TQM byl považován za model, který zvýší konkurenceschopnost evropských organizací na mezinárodním trhu. V důsledku toho byla založena „Evropská nadace pro kvalitní management“ (EFQM). V dnešní době sdružuje přes 850 organizací od velkých nadnárodních společností přes malé soukromé firmy, ale také organizace veřejné správy od vládních úřadů, škol, výzkumných institucí přes policejní složky až po nemocniční zařízení.

Hodnoty EFQM jsou:

- usilování o organizační dokonalost,
- řízení směrem k zákazníkovi,
- hodnota týmové práce,
- projevení respektu k celkové společnosti,
- čestné jednání. (Szejner 2002: 40)

Od devadesátých let EFQM představuje program pomáhající organizacím dosáhnout a upevnit jejich úspěch. Mimo jiné tento program zahrnuje vzdělávací a tréninkové programy jako „self-assessment“ centrum, sdílení pravidel dobré praxe a benchmarking.

Komplexní řízení kvality (TQM, EFQM) se stále úžeji propojuje s benchmarkingem, nástrojem pro zkvalitnění vnitropodnikových procesů učením se od druhých. Benchmarking přispěl ke zkvalitnění činnosti v soukromých firmách a dnes se zkoumá jeho možné využití ve veřejné správě.

4.3 Benchmarking

V této části se zaměříme na uvedení do problematiky benchmarkingu. V úvodu shrneme roli tohoto nástroje v soukromém sektoru. Hlavním cílem je však zkoumání využití benchmarkingu ve veřejné správě za účelem zefektivnění jejího výkonu. V závěru ukážeme konkrétní použití benchmarkingu v České republice a představíme první benchmarkingové výzkumy u nás.

4.3.1 Použití metody benchmarkingu v soukromém sektoru

V druhé polovině sedmdesátých a začátkem osmdesátých let nebylo užívání klasických manažerských metod příliš úspěšné. Nastalo značné vystřízlivění z očekávání, že tzv. exaktní přístupy managementu zajistí výrazné inovační efekty v rozvoji jednotlivých organizací. Postupně se kritice podrobovaly kvantitativní metody v rozhodování. Dosud uplatňované manažerské metody nerefletovaly danou realitu. Růst konkurence a proměnlivost prostředí vedly k nutnosti vzniku nových manažerských metod.

Mezi průkopníky nových metod patřili Thomas J. Peters a Robert H. Waterman, jr. (1982), kteří ve své knize „*Hledání dokonalosti*“ popsali praxi jednotlivých podniků. Autoři vycházeli z taylorovských principů typu „kdy nevíš, jak problém exaktně řešit – pak se podívej, jak ho řeší ti nejlepší a pouč se z toho“ nebo „dobrá teorie musí odpovídat zadání praktických úkolů a nemůže být dlouhodobě v rozporu s realitou života.“ Zvolený výběr „dokonalých“ podniků se řídil dle šesti zvolených ukazatelů jejich dlouhodobé podnikatelské úspěšnosti, posléze byla jednotlivá zjištění formulována do prostých doporučení. Hledání dokonalosti, nejlepší praxe je spojeno s analýzou špičkových podniků v daném oboru, odhalením důvodů jejich úspěšnosti. (Peters; Waterman 1992: 6-10)

Uveřejnění nejefektivnějších postupů a snaha ostatních organizací se danému nejlepšímu podniku přiblížit, patří mezi základní myšlenky benchmarkingu.³³

Benchmarking je proces, nástroj, metoda, jež je schopna zvyšovat organizační účinnost. Jednoduché metody srovnání, porovnávání nejsou ničím novým, síla benchmarkingu je však nová v jeho záměrné a systematické realizaci. Za klasického průkopníka benchmarkingu je považována firma Xerox Corporation,³⁴ která ho

³³ Základ pojmu benchmarking tvoří anglické slovo „benchmark.“ V odborné literatuře je dále překládán jako standard či porovnávací ukazatel.

³⁴ Společnost Xerox Corporation (1979) aplikovala benchmarking, jelikož neustále ztrácela podíl na reprografickém trhu. Cílem bylo zjistit náklady jednotlivých firem v odvětví a zejména ohodnotit kvalitu jejich výrobků. Průzkumy prokázaly, že výrobní náklady firmy Xerox se rovnají prodejní ceně japonských kopírek. Manažeři Xeroxu porovnali činnosti a zjistili, že jedna z oblastí, v níž ztrácí, je skladové hospodářství. Když firma analyzovala činnosti konkurence, zjistila, že společnost L. L. Bean má proces skladového hospodářství na světové špičce a začala s ní soutěžit. Tento proces nazvaný „benchmarking“ firmu úplně proměnil. Metoda se osvědčila jako cenná technika pro zlepšení výkonu

použila jako nástroj zefektivnění své činnosti. Benchmarking byl chápán jako nepřetržitý proces hodnocení výrobků, služeb a postupů ve srovnání s konkurencí nebo těmi organizacemi, které jsou nejlepší v odvětví; proces, který má zajistit úspěšnost firmy. (Hrůzová 1997: 34-37)

Benchmarking se poté stal zásadní součástí úspěchu amerických firem a ujal se také v Evropě v rámci Evropské nadace pro kvalitní management (EFQM). (Friedel 2005: 1)

V dnešní době je benchmarking vlastně procesem hledání toho, kdo je v oboru nejlepší, kdo nastavuje standardy a jaké ty standardy vlastně jsou. Benchmarking je metoda řízení kvality, nástrojem zlepšování se učením od druhých a způsob řízení změny. Je to neustále se vyvíjející činnost, která se snaží najít nejlepší postupy uvnitř organizace s podobnými funkcemi a jejímž smyslem je dosáhnout lepších výkonů ve vlastní organizaci. (Špaček 2005: 51)

„Benchmarking můžeme definovat jako využití strukturovaného porovnávání s cílem najít a zlepšovat dobré praktické postupy. Další definice v něm spatřuje techniku trvalé optimalizace, která porovnává a analyzuje procesy (služby) za účelem zjistit nejlepší praxe (praktické postupy), s nimiž se pak organizace poměří.“ (Honus et kol. 2004: 10)

„Systematický a kontinuální proces měření to je benchmarking; proces nepřetržitého měření a porovnávání organizačních procesů a obdržení informací, které pomohou organizaci zvýšit její výkon.“ (Fong; Cheng; Ho 1998: 3)

Tato definice nabízí detailnější popis obecné povahy benchmarkingu ve třech základních tématech:

- hodnota učení vychází z vnějšího kontextu mimo klasický vnitřní rámec organizace,
- význam tohoto učení je v použití strukturálního a formálního přístupu,

a její používání se rychle rozšířilo. Od této doby se úspěšná aplikace benchmarkingu vztahovala na další organizační procesy. Benchmarking se stal jedním z klíčových nástrojů vedoucích k dosažení dokonalosti, kvality v produktech a organizačních procesech. (Honus et kol. 2004: 4)

- porovnávání praxe mezi vlastní organizací a nejlepší společností v oboru probíhá na kontinuální bázi. (Fong; Cheng; Ho 1998: 4-5).

Benchmarking podporuje sdílení myšlenek a podněcuje diskusi pro nepřetržitý proces zlepšování.

Dle Karlöfa a Östbloma (1995), kteří v praxi ověřovali vlastnosti a přínos uplatňování benchmarkingu,³⁵ má tato metoda podstatný vliv na organizační chování, hodnoty, metody a cíle. Dále polemizují s faktem, že ve svobodné tržní ekonomice si může zákazník volně vybrat mezi různými výrobci. Žádná taková svoboda však podle nich neexistuje ve většině ekonomických aktivit, ať již ve veřejné správě či v podnikové praxi. Jsou to zejména útvary společností a organizací, jež zajišťují dodávky pro jiné vnitřní dodavatele.

Organizace může měřit svoji celkovou efektivnost na základě svého zisku a ztrát, mimo to skrývá rozsáhlou, přesně nevymezenou oblast vhodnou pro zdokonalování v rámci jednotlivých podfunkcí. Benchmarking nahrazuje podněcování růstu efektivnosti způsobované tržními silami v těchto člancích, které nejsou vystaveny působení tržní ekonomiky. Tlak na nutnost pracovat efektivně se totiž snižuje s rostoucí vzdáleností od zákazníka. (Karlöf; Östblom 1995: 11-12)

Benchmarking je soustavný, systematický proces zaměřující se na porovnávání organizační efektivnosti z hlediska produktivity, kvality a praxe se špičkovými společnostmi a organizacemi. Velké organizace či státní aparát uskutečňují vnitřní dodávky uživatelům, kteří si v praxi nemohou volně vybrat jiné, alternativní dodavatele. Třebaže celkový výsledek společnosti lze zjistit u jejích účtů, existuje mnoho jejích funkčních součástí, u nichž se výkon z hlediska zisku a ztrát neměří. Benchmarking nabízí náhradní pobídku efektivnosti, což je jedna z funkcí svobodné tržní ekonomiky. Jestliže nefunguje neviditelná ruka trhu, která by si efektivnost (funkci hodnoty a produktivity) vynutila, ujímá se této funkce benchmarking. Stejná úvaha se týká i všech daňově financovaných systémů, kterým rovněž chybí podněcování k efektivnosti, zajišťované svobodnou tržní ekonomikou. (Karlöf; Östblom 1995: 1-2)

³⁵ Dle Karlöfa a Östbloma (1995) se benchmarking vžil jako název metody měření a hodnocení těch částí organizace, které pracují v podmínkách plánované ekonomiky a jsou bez kontaktu se zákazníkem.

Další rozměr benchmarkingu se objevuje v oblasti lidských zdrojů. Benchmarking je procesem, jehož cílem je přizpůsobení zaměstnanců nové praxi. Jde zejména o spojení vzdělávání, rozvíjení zaměstnanců se současným uskutečňováním aktuálních činností, přičemž se zefektivňuje veškerá práce z hlediska kvality a produktivity. Metoda benchmarkingu zaměřuje pozornost řídicích pracovníků na provozní obsah firemní činnosti. Současně zaměřuje pozornost zaměstnanců na to, co je významné pro krátkodobý i strategický úspěch firmy. To podporuje silný smysl pro umění podnikat a pro orientaci na výsledky, takže proces osvojování si nových poznatků probíhá v těch oblastech, jež mají zásadní význam jak pro firmu, tak pro zaměstnance. (Karlöf; Östblom 1995: 25)

Mezi nejvýznamnější vlastnosti benchmarkingu patří:

- Benchmarking je přímo zaměřen na zvyšování operativní i strategické efektivnosti, což je skutečným obsahem činnosti organizace.
- To vede k přeorientování firemní kultury směrem k procesu osvojování si nových poznatků - „učící se organizaci“, zvyšování pracovních dovedností, kvalifikace a efektivnosti, což má zase za následek trvalý proces rozvoje. (Karlöf; Östblom 1995: 12)

Pro soukromou sféru je tato metoda používána za účelem zvyšování organizační účinnosti. Základem je nalezení nejlepší organizace v dané činnosti. Nejlepší organizace jsou podrobeny analýze příčin, které vedly k dosažení těchto výsledků. Po vzoru nejlepších organizací se vytvoří plán pro zlepšení vlastní činnosti a výkonnosti. Pro výsledné zvýšení efektivnosti je nutná vhodná implementace těchto metod a potřebné monitorování a vyhodnocení výsledků.

V souhrnu benchmarking umožňuje organizaci:

- neustále se zlepšovat,
- měřit svůj výkon,
- porovnávat výkon své organizace s jinými,
- zvyšovat kvalitu služeb. (Honus et kol. 2004: 11)

Benchmarking dále odhaluje, jak daná organizace pracuje z hlediska vstupů (tj. personálu, financí a dalších zdrojů) a jaká je úroveň služeb, které pomocí vstupů

zajišťuje). Přináší i objev možných rezerv v organizaci a zejména poznání, jak věci dělají jiní. (Honus et kol. 2004: 10-11) Toto zjištění je velmi podnětné nejen pro soukromé podniky, ale také pro organizace ve veřejném správě.

4.3.2 Použití benchmarkingu ve veřejné sféře

Ve všech vyspělých demokratických zemích prochází veřejná správa kontinuálním reformním procesem, např. restrukturalizací, přestavbou, modernizací, zdokonalením řízení, zvýšením kapacit, redukcí počtu pracovníků, zkvalitněním činnosti i lidských zdrojů atd. Jednotlivé reformy se střídají v podobě centralizačních a decentralizačních modelů, spolu s koncentračními a dekoncentračními trendy. (Pomahač; Vidláková 2002: 176)

V poslední době poutají pozornost různé vyhodnocovací a kontrolní metody, které mají ohodnotit zahájené reformy nebo naopak upozornit na jejich nedostatky a dále navrhnout možné změny.

Evaluace může být chápána jako nástroj nebo prostředek ke zdokonalení znalostí o dosažených výsledcích změn provedených ve veřejné správě zejména v souvislosti s důrazem na management. Evaluace je obzvláště významná u činností veřejné správy orientovaných na výsledek, jako je poskytování služeb, neboť zde může dobře fungovat jako zpětná vazba zaměřená na dosažení hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. (Pomahač; Vidláková 2002: 176)

Řízení ve veřejné správě může být důležitým nástrojem zvyšování racionalizace a efektivity veřejné služby. Komplexní řízení kvality (TQM, EFQM)³⁶ se stále úžeji propojuje s benchmarkingem.

³⁶ „Evropská nadace pro kvalitní management“ (EFQM) vyvinula model dokonalosti (excellence) pro soukromý sektor, který byl následně převzat i pro veřejnou správu (Public Service Excellence Model). Mezi 14 sledovaných kritérií patří měření úrovně výsledků a kvality služeb, dále hodnocení managementu a jeho snahy ověřit, zda organizace zaměřila vlastní zdroje na hlavní aktivity a zda ji efektivně řídí. (Pomahač; Vidláková 2002: 177-8)

Státní byrokratický aparát a výkon jednotlivých úřadů prožívá krizi do té míry, že se některým jeho činnostem nedaří přispívat určitou částí hodnoty ke společnému blahu. Podkladem pro kritiku je neexistence konkurenčního prostředí mezi jednotlivými úřady a jasné, včasné zpětné vazby od zákazníků daných služeb. Zvláštní předností nástroje benchmarkingu je, že přináší údaje o výkonu nekonkurenčních článků ve správních organizacích, které vedou ke zvýšení jejich efektivnosti. Aplikací ve veřejné správě získává benchmarking další rozměr.

(Karlöf; Östblom 1995: 12-13, 32)

V rámci reformy byly vytvořeny standardy výkonu veřejných služeb a metoda benchmarkingu zde slouží jako nástroj k dosažení parametrů výkonu zakotvených v těchto profesionálních standardech. Hlavním smyslem benchmarkingu ve veřejné správě je odhalení a implementace nejlepší praxe příslušné porovnávané instituce. Jednotlivé instituce jsou tedy porovnávány s jinou institucí nebo standardem.

„Benchmarking však není pouze kopírováním nejlepších postupů, porovnávané instituce se navzájem ovlivňují a dochází k jejich optimalizaci a rozvoji. Porovnávací hodnoty („*benchmarky*“) se mohou stát standardy nejlepší praxe výkonu veřejné služby.”

(Honus et kol. 2004: 15)

Dosud byly normy, standardy ve veřejné správě definovány minimální požadovanou úrovní výkonu. Oproti zákonem stanovenému objemu služeb jsou „*benchmarky*“ používány pro určení standardů nejlepší praxe.

Vzájemným porovnáním mohou jednotlivé organizační jednotky identifikovat svoje slabé a silné stránky (resp. výkony, činnosti, procesy) a následně hledat možnosti či cesty k jejich odstranění či zlepšení.

Hledání a analýza nejlepší praxe je využívána ve vzájemném porovnávání činností mezi organizacemi, modely kvality jsou využívány při porovnávání skutečných činností vůči činnostem definovaným jako standard a ukazatelé výkonnosti jsou používány při porovnávání výsledků vůči cílům a výsledkům definovaných jako standardní. (Karlöf; Östblom 1995: 30)

Mezi ukazatele, které jsou poměřovány, patří i ukazatele „mimoekonomické“ jako např. spokojenost se službou, chováním úředníků, dostupností služby, délkou potřebnou k vyřízení záležitosti na úradě, apod. (Honus et kol. 2004: 5)

Pro lepší orientaci ve formách porovnání je vhodné si uvědomit, jaký subjekt je analyzován. Hledání *nejlepší praxe* je využíváno ve vzájemném porovnávání činnosti mezi organizacemi, *modely kvality* srovnávají skutečné činnosti vůči činnostem definovaným jako standard, *ukazatelé výkonnosti* jsou použity pro porovnání výsledků organizace vůči výsledkům jiných organizací a *standarty výkonnosti* lze aplikovat při porovnávání výsledků vůči cílům a výsledkům definovaným jako standard.

Tabulka 1 - Používané „benchmarky“ podle různé formy porovnání

<i>Co je porovnáváno?</i>	<i>Vůči čemu je organizace porovnávána?</i>	
	jiné organizaci	standardu
činnosti (procesy)	nejlepší praxe	model kvality
výsledky	ukazatele výkonnosti	standarty výkonnosti

Zdroj: Honus et kol., 2004, Benchmarking ve veřejné správě. Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, s. 6.

Společným aktuálním tématem pro státní správy a samosprávy v západních zemích je snaha zefektivnit výkon veřejné služby pro své občany. Cílem jednotlivých reforem je zejména redukce nepotřebné duplicity služeb a zvýšení výkonu státního byrokratického aparátu. Základním východiskem reforem byrokratického aparátu, je úsilí o vytvoření „*lean and mean government agency*“.³⁷ Tento proces vede

³⁷ V překladu snaha vytvořit „štíhlé a skromné“ státní úřady.

k reorganizaci, ke snižování nákladů a k redukci duplicity veřejné služby.³⁸ (Allan; Miranda 1995: 3)

Další obecným argumentem pro použití benchmarkingu ve veřejné správě je zvýšení transparentnosti výkonu veřejné služby. Průhlednost výkonu služeb pozvedne důvěryhodnost jednotlivých úřadů. Allan; Miranda (1995) tvrdí, že benchmarking reprezentuje pragmatický nástroj v hledání vhodnějších forem výkonu veřejných služeb.

Zvláštní pozornost je věnována použití benchmarkingu na municipální úrovni, kde metodou srovnání vytváří „konkurenční“ prostředí mezi jednotlivými úřady, kde lze mluvit o „kontrolované konkurenci“. (Allan; Miranda 1995: 2-3)

4.3.3 Benchmarking na municipální úrovni

V členských zemích Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) je možné najít různé způsoby využití benchmarkingu, které se často prolínají a doplňují. Obecně lze zmapovat dvě základní strategie pro použití tohoto nástroje ve veřejné správě a to zejména na municipální úrovni. Tyto dva druhy benchmarkingu lze pojmenovat jako benchmarking dobrovolný a benchmarking povinný. (Honus et kol. 2004: 6-7)

Pro dobrovolné použití benchmarkingu existuje celá řada iniciativ „zdola“, které sdružují města, obce a organizace veřejných služeb, jejichž členové chtějí vědět, jaká je úroveň služeb, které poskytují v porovnání s ostatními. Přejímání postupů nejlepší praxe vede k dobrým výsledkům a kvalitnějším službám. Mnohdy si jednotlivé organizace vytvářejí vlastní systém benchmarkingu a vlastní metodiku, snaží se najít vhodné partnery pro porovnávání. Místní samospráva může tyto iniciativy podporovat vytvořením jednotné metodiky, vhodných expertíz a pomoci při hledání odpovídajících partnerů.

³⁸ V této souvislosti vystupuje Landau (1963) s otázkou, zda opravdu zdvojení služby nemůže v jisté formě zvýšit organizační efektivitu, výkonnost a spolehlivost. Landau zpochybňuje výchozí tvrzení o tom, zda nulová nadbytečnost je ve skutečnosti měřítkem jak pro hospodárnost tak efektivitu. Dále poukazuje na skutečnost, že snaha o zlepšení správy eliminací zdvojení služeb a jejího překryvání, (zda by to v praxi bylo vůbec úspěšné) bude produkovat opačný efekt. Varováním před tímto efektem může být „latentní funkce“ této nadbytečnosti.

Druhou možností (zpravidla ne tak úspěšnou a samotnými účastníky méně akceptovanou) je benchmarking povinný, daný zákonem, který má sloužit k transparentnosti a k informování veřejnosti o kvalitě poskytovaných služeb. Benchmarking je tak využíván jako forma kontroly výkonu jednotlivých úřadů. Tím je vytvářen reálný konkurenční tlak. Je však otázkou zda externě nařízený benchmarking příslušným ministerstvem vede k reálnému zefektivnění veřejné služby a růstu odpovědnosti vzhledem k občanům. Takový systém je aplikován např. ve Velké Británii. (Bowerman; Ball; Fry 2002: 3)

Oba přístupy k aplikaci benchmarkingu mají své výhody a nevýhody. V případě nutnosti zajistit účast všech určených organizací, které zajišťují relativně homogenní služby, je vhodné použití externího benchmarkingu. Zúčastněným organizacím umožňuje sdílení zkušeností a informací. Povinný benchmarking umožňuje snazší standardizaci metod a propojení rozpočtového procesu a jiných faktorů důležitých pro rozhodování. Tato skutečnost může být důležitá, pokud je benchmarking aplikován zejména s cílem posílení interní konkurence ve veřejné správě. Při externím přístupu existuje nebezpečí, že výsledky budou využívány pouze ústřední či municipální úrovní a ne v rámci samotných organizací. Ukazuje se, že extenzivní popis veřejných služeb prostřednictvím tisíců indikátorů a ukazatelů je mnohdy neefektivní, nepřehledný a především nejde „do hloubky“, pod povrch věcí, a nedokáže identifikovat to podstatné – nejlepší praxi a nejlepší procesy vedoucí ke kvalitním službám. (Honus et kol. 2004: 15-20)

Hodnocení výkonu veřejné služby a definování ukazatelů naznačuje, jak důležitou roli hraje vhodný výběr ukazatelů při jejím měření. Na bližší podobu tohoto problému se podíváme v následující kapitole.

4.3.4 Měření výkonu ve veřejné správě

Základem benchmarkingu je měření výkonu (tzv. metrický benchmarking). Jednotlivá data o výkonech a nákladech se převádějí na ukazatele. Na základě těchto ukazatelů je možné aplikovat techniku benchmarkingu, vyvodit závěry a uskutečnit změny.

Měření výkonu je důležité, protože umožňuje identifikaci nejlepších postupů.

Pro minimalizaci chyb je potřeba postupovat podle tří zásad:

- měřit, co je pro organizace důležité,
- měřené hodnoty musí být v souladu s celkovými a dílčími cíli organizace,
- měřené hodnoty musí sledovat to, co je důležité pro klienty (zákazníky, občany) organizace. (Honus et kol. 2004: 15)³⁹

Jak již bylo řečeno v úvodu, metoda benchmarkingu se při měření výkonů organizace prioritně zaměřuje více na výstupy než vstupy. Při měření výkonu ve veřejné správě lze používat různé druhy měřítek. Skutečná měřítka (vedená v reálných hodnotách jsou vhodná pro porovnání) výkonu ve veřejné správě lze rozdělit do následujících čtyř kategorií:

- měřítko výkonů (výstupu), jež slouží k porovnání služeb jednotlivých organizací (úřadů, municipalit),
- měřítko účinnosti (např. v jednotkách nákladů či v jednotkách produkováných zaměstnancem za hodinu) znázorňující vztah mezi službami nebo produkty a zdroji nutnými k jejich produkci,
- měřítko efektivnosti, jež srovnává kvalitu výkonu nebo indikuje rozsah, v jakém jsou plněny cíle dané jednotky (organizace, odboru, oddělení),
- měřítko produktivity, je ve veřejné správě používáno vzácně, spojuje složky účinnosti a efektivnosti jedním ukazatelem (např. počet bezchybně vyřízených žádostí za hodinu). (Ammons 2001: 12-15; Honus et kol. 2004: 10-12)

³⁹ V praxi bohužel často dochází ke zdůrazňování konkrétních hodnot a nikoli sledování daných cílů organizace, to však vede pouze k získání informací, které ale nepřispívají k zisku nových vědomostí a porozumění měřeným výkonům. (Honus et kol. 2004: 10)

Tabulka 2 - Příklady základních druhů měřítek výkonů

Funkce / Činnost organizace			
Měřítko pracovní náplně	Měřítko účinnosti	Měřítko efektivnosti	Měřítko produktivity
městský úředník			
počet připravených materiálů na jednání obecní rady	počet hodin pracovníka strávených při přípravě materiálů	materiály schválené při jednání obecní rady beze změn (v %)	materiály schválené při jednání obecní rady beze změn připravené v posledních sedmi dnech (v %)
knihovna			
celkový oběh knih	oběh knih na jednoho zaměstnance	oběh knih k celkovému rozpočtu knihovny	oběh knih na 1000 Kč rozpočtu knihovny
zaměstnanci			
počet žadatelů o práci	náklady na jednu zpracovanou žádost o zaměstnání; náklady na jedno nové pracovní místo	procento nových zaměstnanců po zkušební lhůtě pracujících uspokojivě v následujících šesti měsících	náklady na úspěšně zaplněné pracovní místo (tj. zaměstnanec pracuje uspokojivě v následujících šesti měsících)

Zdroj: Honus, et kol., 2004, *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha, Ministerstvo vnitra České republiky, str. 13.

V procesu zjišťování výkonu jednotlivých organizačních složek je také důležité vysvětlovat účel a cíl měření výkonu. Často se zaměstnanci daného úřadu mohou obávat, zda měření výkonu jejich činnosti může být použito proti nim.⁴⁰

Podstatou benchmarkingu je tedy měření a analýza výkonů organizace, kdy prostřednictvím systematického porovnávání s výkonem ostatních se pro rozhodování hledají nejlepší řešení. Cílem je nalézt optimální vztah mezi kvalitou a cenou poskytovaných veřejných služeb a nacházet příležitosti k nápravě procesů a postupů ve vlastní organizaci.⁴¹ (Bednařík, 2004: 29-30)

K nalezení optimálního výkonu je důležité zvolit vhodná východiska, typ a cyklus benchmarkingu.

4.3.5 Východiska, typy a cyklus benchmarkingu

V oblasti veřejné správy je velmi těžké objektivně hodnotit provedené činnosti a výkony jednotlivých organizací. V podmínkách veřejné správy lze většinou provést evaluaci pouze vzhledem ke standardu dané služby nebo srovnání s jinou institucí. Oproti tržnímu prostředí zde chybí tlak vytvářený konkurencí. Benchmarking a jeho vhodné použití vede k vytvoření pobídek pro zlepšení.

V rámci jednoho úřadu může být pro řídicí pracovníky složité jasně určit problematické oblasti, jež lze prostřednictvím benchmarkingu odhalit.

Další výhodou použití metody srovnání je schopnost identifikovat lepší a kvalitnější postupy a uplatnit je v praxi. Pozitivní vlastností benchmarkingu je propojení individuálních postupů s celkovou činností, spojení procesů s výsledky.

V neposlední řadě benchmarking také mapuje, zda prováděná zlepšení byla úspěšná a zajišťuje tak v důsledku zpětnou vazbu inovačnímu procesu.

Benchmarking lze klasifikovat dle uplatněného přístupu srovnání:

⁴⁰ Vztah zaměstnanců a jejich pomoc při prováděném měření a zejména podávání pravdivých informací je jedním z klíčových bodů provádění měření výkonu ve veřejné správě. Celková změna organizační kultury vede k otevřenému postoji ke změně s cílem zefektivnit výkon služby.

⁴¹ „Benchmarking vždy měří dva základní parametry každé činnosti nebo služby: CENU a VÝKON (KVALITU)! Organizace může poskytovat velmi levné služby, které však neuspokojí potřeby klientů a občanů.“ (Honus et kol. 2004: 12)

- strategický benchmarking – zkoumá dlouhodobé strategie a obecné přístupy, např. nové produkty a služby,
- výkonový benchmarking – zjišťuje postavení organizace vzhledem k výkonovým charakteristikám služeb; patří mezi nejběžnější typ benchmarkingu, jenž se zaměřuje na celkový chod organizace,
- procesní benchmarking – hledání nejlepších procesů, činností mezi organizacemi,
- funkční (druhový) benchmarking – cílem je nalézt inovační možnosti vedoucí ke zlepšení obdobných funkcí či pracovních postupů,
- vnitřní, vnější a mezinárodní benchmarking – porovnává různé subjekty uvnitř organizace; se špičkovými organizacemi v oboru a partnerskými organizacemi na nadnárodní úrovni. (Honus et kol. 2004: 15- 6)

4.3.6 Benchmarkingový cyklus

Benchmarking je soustavný plynulý cyklus výběru, měření, analýzy, implementace změn a kontroly vedoucí k vysoké kvalitě a vynikajícím službám. Organizace (OMBI)⁴² tajemníků v provincii Ontario popisuje metodiku benchmarkingového cyklu v sedmi krocích:

- Výběr činnosti/oblastí pro benchmarking – rozhodnutí, co podrobit benchmarkingu - specifikace služby, činnosti, kterou lze měřit a hodnotit v rámci stanovených cílů,
- Vypracování profilů služeb – podrobná analýza služeb, činností, což umožní stanovení vhodných ukazatelů výkonu,
- Sběr a analýza dat o výkonu – shromáždění dat o službě, definované ukazateli výkonu, může zahrnovat např. data z průzkumů spokojenosti občanů,

⁴² V kanadské provincii Ontario mají obce ze zákona každoročně povinnost poskytovat ministerstvu vnitra řadu údajů pro porovnávání kvality služeb (např. v činnosti policie, hasičů, při údržbě silnic, v dopravě, při dodávkách vody, u svozu a likvidace odpadů, u odpadních vod, skládek). Nadto se ještě přibližně dvě desítky velkých obcí sdružily a vytvořily vlastní benchmarkingovou organizaci „*Ontario Municipal Benchmarking Initiative*“ (OMBI), která porovnává další oblasti. (Voldánová 2004)

- Stanovení pásma výkonů – stanovení kritéria pro identifikaci vhodného pásma přijatelných výkonů a nalezení nejlepšího výkonu,
- Identifikace nejlepších postupů – zjišťuje nejlepší postup na základě kombinace nákladů a kvality,
- Vypracování strategie pro porovnávání – modifikovat nejlepší postup vzhledem k potřebám dané organizace a vytvořit pro ní vhodnou strategii přijetí nového postupu,
- Vyhodnocení výsledků a procesů – hodnocení a sledování efektivity nově zavedeného postupu. (Honus et kol. 2004: 16-19; Bednařík 2004: 29-30; Kärlof; Östblom 1993: 65-67)

Po skončení cyklu začíná nový, během kterého lze benchmarking uplatnit nejen pro další oblast, ale především porovnávat ukazatele vlastní organizace s údaji za minulé období. Lze si tak ověřit, zda došlo po uplatnění změn ke zlepšení.

Konkrétní podobu využití benchmarkingu ukážeme na příkladu v České republice.

4.4 Použití benchmarkingu v České republice

V úvodu této kapitoly se soustředíme na uvedení do specifické situace veřejné správy v České republice. Zevrubnou pozornost věnujeme pilotnímu benchmarkingovému projektu „Cena a výkon“, který porovnával činnosti v samostatné působnosti obcí a také projekt „Benchmarking v oblasti s rozšířenou působností obcí třetího typu“. Poslední části kapitoly patří představení dalších příkladů používání benchmarkingu v České republice.

4.4.1 Veřejná správa v České republice

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 vytvoření samosprávy na obecní úrovni a po alokaci jednotlivých kompetencí s využitím principu subsidiarity, byla vytvořena nová organizační struktura veřejné správy. Nicméně strukturální reformu musí doprovázet „reforma vlastní technologie výkonu veřejné správy, správní nasazení regulačních mechanismů, využití moderní výpočetní techniky,

zjednodušení administrativních postupů pro občany, ale i lepší organizace práce – zjednodušeně řečeno reforma kvality.” (Honus et kol. 2004: 5)

V České republice bylo používání nových metod akcelerováno specifickými okolnostmi. Zejména se jedná o přípravu a nutnou modernizaci a inovaci ve veřejné správě z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie. Dále zaměření na reformy veřejné správy, především zrušením okresních úřadů, dále zřízením Rady vlády pro jakost a organizaci propagující kvalitu služeb nebo propagací uplatňování metod zvyšování kvality života a udržitelného rozvoje. Dále změnou vnímání občanů v roli zákazníků, klientů daných služeb.

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

- snahou hledat cesty efektivního řízení úřadu a rozvoje měst,
- 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, řízením investic a nákupů,
- získáním nástroje k řízení rizik, využíváním možných příležitostí a znalostí,
- zájmem získávat pravidelně výsledky, o kterých lze diskutovat s občany.

(Půček 2004: 40-2)

V rámci rozvoje spolupráce s evropskými zeměmi byl v České republice zahájen projekt uplatňující metodu benchmarkingu na úrovni obcí s rozšířenou působností. Postupné zvyšování kvality, modernizace veřejné správy představuje nikdy nekončící proces. Veřejná správa má v tomto ohledu významnou výhodu proti komerčnímu

sektoru, který musí čelit konkurenci. Ve veřejné správě samozřejmě může být motivací poskytovat občanům lepší a kvalitnější službu než-li 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.⁴³ (Honus et kol. 2004: 23)

Pro lepší ilustraci využití benchmarkingu ve veřejné správě a jeho procesu, ukážeme na praktických příkladech využití benchmarkingu v České republice. Prvotní výzkumy probíhaly na lokální úrovni, pilotním projektem je „Cena a výkon“ a plně hodnotným projektem, který proběhl v minulém roce, je „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí třetího typu“.

4.4.2 Konkrétní použití benchmarkingu na lokální úrovni

Pilotní projekt pro Českou republiku „Cena a výkon“ – benchmarking v oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu

K prvotnímu využití benchmarkingu došlo v rámci pilotního projektu „Cena a výkon“, který probíhal 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 v šesti statutárních městech (Ústí nad Labem, Plzeň, Jihlava,

⁴³ Ministerstvo vnitra České republiky a Úřad vlády se výrazně podílejí na koordinaci reformy veřejné správy. Mezi oba úřady byla rozdělena i zodpovědnost za koordinaci a podporu kvality na úrovni územní veřejné správy a ústřední státní správy, samozřejmě při úzké vzájemné spolupráci.

Kvalita veřejné správy je i hlavním tématem pravidelného setkání v rámci Evropské unie. Na evropské úrovni se konají v posledních dvou letech konference kvality. Konference jsou místem prezentace dobré praxe a také vzájemného učení se, tedy jednoho z principů benchmarkingu. Dále se podporuje uplatňování metody CAF, která byla na rozdíl od jiných metod kvality řízení speciálně vyvinuta pro veřejnou správu.

V České republice se stala klíčovou organizací pro koordinaci programu kvality Rada České republiky pro jakost při Ministerstvu průmyslu a obchodu i pracovní skupina této Rady pro veřejnou správu při

Pardubice, Ostrava a Havířov). Cílem pro budoucí využití metody benchmarkingu bylo ověření zda lze metodu bez omezení a s úspěchem použít při zvyšování kvality veřejných služeb v podmínkách veřejné správy ČR.

Projekt byl inspirován praxí místních samospráv ve Velké Británii, kde řízená výměna zkušeností na základě vyhodnocení měřitelných ukazatelů probíhá již několik let.

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. (Michalec 2004: 20)

Projekt „Cena a výkon“ byl realizován ve třech fázích:

- přípravná fáze - výběr oblasti veřejné služby, definice konkrétní služby, nominace zástupců statutárních měst – finančníka a odborníka na vybranou oblast veřejných služeb daného městského úřadu.
- realizační fáze - kurz uvedení do problematiky benchmarkingu; posléze spolu s britskými supervizory a českými experty proběhla detailní příprava konkrétního projektu:
 - vytvoření projektového týmu a definice základních indikátorů pro zvolenou oblast,
 - vypracování harmonogramu sběru dat,
 - stanovení termínů, úkolů a vymezení odpovědnosti,

aktivním vedením ze strany Ministerstva vnitra ČR a Úřady vlády. Významným nositelem kvality nejen pro veřejnou správu je i občanské sdružení Česká společnost pro jakost.

- vyhodnocovací fáze - realizace projektu vyhodnocení ukazatelů, zpracování zprávy, identifikace nejlepších procesů a vyhodnocení praktického využití výsledků projektu. Následovala fáze prezentace výsledků v médiích.

Vypočtené ukazatele⁴⁴ a dosažené výsledky vzájemného porovnávání byly analyzovány s cílem poukázat jak na absolutní výši zjištěných rozdílů, tak i na interpretaci jejich příčin (také ve formě procesních map). Hlavní cíl spočíval v analýze zjištěných dat a zkušeností a dále v definování doporučení pro další analýzy a případnou identifikace nejlepších výkonů veřejné služby. Každé město mělo v rámci benchmarkingu také definovat a sestavit vlastní plán, jak zlepšit a vymezit oblasti likvidace a svozu komunálního odpadu, na jejichž zlepšení se zaměří (např. na problém ceny, stížností, oblast kontroly, separace a recyklace apod.).

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 managementu a lidmi, kteří tuto práci vykonávají. (Honus et kol. 2004: 33)

Projet přinesl řadu doporučení a návrhů, a ačkoliv nepodal vyčerpávající odpověď na všechny problematické oblasti, bylo jeho přínosem otevření diskuse a poukázání na nové oblasti zkoumání. Prvotním cílem této pilotáže bylo zjistit, zda je benchmarking použitelný na municipální úrovni v českém prostředí.

⁴⁴ Mezi ukazatele s největší vypovídací hodnotou patřily např. cena za likvidaci jedné tuny komunálního odpadu, počet tun komunálního odpadu připadajícího na jednoho obyvatele, neinvestiční výdaje na jednoho obyvatele, doplatek statutárního města na jednoho obyvatele atd.. (Honus et kol. 2004: 28-30)

Projekt „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí třetího typu“

Problematika

Součástí reformy veřejné správy v České republice bylo zrušení okresních úřadů k 31.12.2002. Došlo k částečné delegaci jejich kompetencí na vybraných 205 obcí (obcí s rozšířenou působností, tzv. obcí III. typu), to však znamenalo velký zásah do fungování těchto obcí. Obce měly k výkonu nových kompetencí státní správy různé počáteční podmínky a připravily se na tyto změny s různou mírou důkladnosti.

Přenos řady kompetencí státní správy z okresních úřadů na obce třetího typu byl 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. Tento přechod byl z hlediska nepřipravenosti obecních úřadů často a výrazně kritizován jak z řad specialistů tak i občanů. V prvním období změn měl málokdo potřebný časový prostor na hledání dobré praxe, pozitivních zkušeností s konkrétními řešeními v jiných městech.

Postupně se představitelé měst za pochodu snažili zjistit, jak se s novými pravomocemi vypořádala jiná města, porovnat s nimi svůj výkon a najít nejlepší způsob zajišťování těchto úkolů. Jako optimální metoda se pro řešení této problematiky jevil benchmarking. (Voldánová 2005)

Projekt vznikl za podpory Ministerstva Vnitra České republiky a Svazu měst a obcí České republiky, probíhal v letech 2003-2004. Na realizaci projektu se podílelo Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o. p. s.. Do projektu se zapojilo a dobrovolně přihlásilo 48 měst, které byly podle své velikosti rozděleny do pěti pracovních skupin:

Pracovní skupina „A“: města se správním obvodem s více než 80,000 obyvateli – Děčín, Havířov, Chomutov, Jihlava, Kladno, Ostrava, 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 – 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, Štenberk, Vítkov, Zábřeh. (Honus et kol. 2004: 38)

Hlavní cíle projektu:

- Vytvořit a pilotně testovat udržitelný benchmarkingový systém v ČR
- Pomoci obcím 3. typu prostřednictvím benchmarkingu analyzovat současný výkon rozšířené působnosti, porovnat jej s jinými obcemi a nalézt nejlepší řešení.

Projekt si kladl za cíl pomoci obcím třetího typu prostřednictvím benchmarkingu analyzovat současný výkon vybraných nově přenesených pravomocí státní správy, porovnat jej s jinými obcemi, nalézt nejlepší řešení a identifikovat příležitosti měst ke zlepšení vlastní práce a kvality poskytování veřejných služeb. (Honus et kol. 2004: 37)

Fáze výzkumu

Každá pracovní skupina složená ze zástupců zúčastněných měst si zvolila ke zkoumání dvě oblasti přeneseného výkonu státní správy. V jednotlivých skupinách došlo k přesné formulaci souboru vstupních údajů, které popisují daný proces a jejichž definice byla zpřesněna v několika krocích, včetně zdrojů, kde lze tato data získat, a dohodla se na sadě poměrových ukazatelů, které popisují výkon a kvalitu dané služby.

Každá pracovní skupina detailně popsala metodiku sběru dat a ukazatele za „své“ agendy a tyto byly předány ostatním městům, takže všechna města sbírala data ze všech 29 agend.

Pro ilustraci konkrétních ukazatelů uvádíme jejich přehled.

Popis ukazatelů

Postupem času pracovní skupina v řadě používaných ukazatelů identifikovala ty nejpodstatnější ukazatele („nejukazatele“) a ukazatele doplňkové, které určitý fenomén podrobně popisují a mohou mít praktický význam zejména pro odborníky, kteří se konkrétní agendou dennodenně zabývají.

Hlavní ukazatele

Počet zaměstnanců na 1000 obyvatel správního obvodu

Počet zaměstnanců na 1000 obyvatel obce III. Typu

První dva ukazatele popisují míru „zaměstnanosti“ v rámci této agendy vzhledem k počtu obyvatel správního obvodu příp. obce samotné. Jde o důležité ukazatele, které v kombinaci s ukazatelem produktivity vedení obce mnohé napoví.

Počet úředních hodin /týden

Kvalitativní ukazatel, který popisuje míru „pohodlí“ poskytovaného klientům při vyřizování úředních záležitostí. Jedná se o oficiálně zveřejněné úřední hodiny úřadu i přes to, že v mnohých městech občana obslouží i mimo úřední den. Nastavení úředních hodin má přímý vliv na komfort klientů i rozložení tzv. špiček návštěvnosti v určitých hodinách, jimž se budeme věnovat později v rámci popisu měření čekací doby.

Počet úkonů celkem na zaměstnance

Již zmíněný ukazatel produktivity vzniká součtem všech skupinou definovaných a objektivně měřitelných úkonů v dané agendě, který dělíme počtem zaměstnanců agendu vykonávajících (včetně započtení části úvazku vedoucího pracovníka případně administrativní síly).

Průměrná čekací doba občana ve frontě

Doba v minutách, kterou stráví občan čekáním ve frontě před prepážkou nebo kanceláří. Měřeno ručně nebo automaticky tzv. odbavovacím („lístečkovým“) systémem ve dvou čtrnáctidenních intervalech. Měření čekací doby přineslo

zajímavé poznatky o špičkách návštěvnosti a jejich charakteru ve vazbě na oficiální počet úředních hodin.

Průměrná čekací doba občana - vlastní vyřizování u přepážky

Doba v minutách, kterou stráví občan vlastním vyřizováním záležitosti u přepážky nebo v kanceláři. Tento ukazatel má tedy o něco nižší vypovídací schopnost, může být zkreslen mnoha neovlivnitelnými faktory. Jestliže by byl měřen v delším časovém období jeho validita by se výrazně zvýšila.

Ukazatele doplňkové

Počet vydaných pravomocných rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu dle §12 zák./počet úkonů celkem

Počet přihlášení k trvalému pobytu z jiného okresu/počet úkonů celkem

Počet přihlášení k trvalému pobytu z jiného okresu/počet úkonů celkem

Součet zpracování matriční změny narození, úmrtí a sňatků/počet úkonů celkem

Počet změn trvalého pobytu ve správním obvodu/počet úkonů celkem

Počet oznámení vlastníkům objektů o počtu přihlášených osob/počet úkonů celkem

Počet poskytnutí údajů z informačního systému oprávněným osobám včetně osob fyzických/počet úkonů celkem

Výše uvedené doplňkové ukazatele popisují strukturu úkonů (počet úkonů celkem), které provádějí zaměstnanci v rámci dané agendy.

Po definování jednotlivých ukazatelů, došlo k postupnému sběru dat. Na základě těchto výstupů mohly pracovní skupiny dále porovnávat hodnoty ukazatelů konkrétního města v dalších oblastech činnosti úřadu vůči ostatním městům, zjistit rozdíly, snažit se hledat důvody těchto diferencí a poučit se z nich pro další práci a řízení úřadu.

Jednotlivé fáze výzkumu můžeme z důvodu přehledu shrnout do jednotlivých kroků:

- Nábor obcí vytvoření pracovního týmu projektu
- Výběr témat jednotlivých pracovních skupin a výběr obcí

- Komunikace s vybranými obcemi: vyjádření závazku obce spolupracovat na projektu + nominace 2 pracovníků obce do pracovní skupiny, 1 zástupce obce do řídicího výboru a 1 koordinátora
- Vytvoření řídicího výboru a koordinační skupiny
- Proškolení pracovního týmu projektu, lektorů a vedoucích pracovních skupin
- Proškolení členů pracovních skupin v benchmarkingu
- V průběhu projektu celkem 4 pracovní schůzky skupin:
 - užší zaměření skupiny, definování indikátorů, etický kodex projektu, časový harmonogram
 - verifikace dat a indikátorů, analýza procesů
 - výběr nejlepšího řešení, formulace doporučení
 - závěrečná zpráva, akční plány obcí
- Sběr dat
- Zpracování dat, analýza, výsledky, porovnávání
- Prezentace výstupů jednotlivých pracovních skupin na národní konferenci

Přínos projektu

Účast v projektu umožnila obcím III. typu zjistit, jak jsou na tom ve srovnání s ostatními. Získají konkrétní představu o dobrých praktických postupech, které fungují jinde, poučí se z jejich dobrých řešení i chyb a využijí je jako inspiraci a podklady pro kvalifikovaná rozhodnutí o změnách ve fungování vlastního úřadu. Tak může obec zefektivnit a zkvalitnit výkon přenesené působnosti, po zvládnutí metody může použití benchmarkingu rozšířit na další aktivity úřadu i obce.⁴⁵ (Honus et kol. 2004: 40-45)

Porovnání naměřených hodnot a ukazatelů přineslo řadu překvapení i dalších otázek. Často nelze některé extrémní rozdíly vysvětlit bez podrobného zkoumání konkrétních případů (zda se jedná o objektivní nebo subjektivní příčiny), ale to je už úkol pro jednotlivé partnery projektu, kteří své výsledky kriticky porovnávají s výsledky dosaženými v pracovní skupině nebo v rámci celého vzorku 48 měst.

⁴⁵ Pokud projekt aspoň minimálně přispěje ke zvýšení kvality služeb spojených s přeneseným výkonem státní správy, může být příznivě reflektován více než čtvrtinou obyvatel České republiky. (Voldánová 2004: Veřejná správa)

Závěr

Po odhalení těchto rozdílů, dochází k provedení změn a pak přijde opět měření, do jaké míry se provedené změny promítly do zvýšení výkonnosti nebo kvality práce obecního úřadu. 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 a také zda došlo k uplatnění plánovaných změn a jejich prostřednictvím ke zlepšení. Tím probíhá typický cyklus benchmarkingu jež směřuje k „*benchlearnigu*“.⁴⁶

4.4.3 Zmapování současného vývoje a možnosti využití tohoto nástroje do budoucnosti

Benchmarking je hojně využíván v jednotlivých demokratických západních zemí. Na úrovni Evropské unie jde o programovou evaluaci, která vyhodnocuje jednotlivé veřejné správy pomocí benchmarkingu, který je používán např. jako součást projektu tvorby „Evropské sady indikátorů udržitelného rozvoje“, jenž slouží k porovnání jednotlivých ukazatelů měst v Evropské unii. Na tomto projektu začínají participovat i česká města.⁴⁷ V evropské databázi lze najít výsledky měření daných indikátorů a porovnat je s jinými městy. Organizace OECD v rámci reformy vytváří multidisciplinární projekty, jejichž cílem je mezinárodní komparace s účelem získat zkušenosti („*benchmarky*“) dobré, případně nejlepší praxe dosažené v jiné zemi.

Další využití najdeme v metodice kvality „Místních Agend 21“ v sestavení akčních plánů. V rámci sítě „Zdravých měst“ se vytváří dotazníková databáze benchmarkingu. V České republice vzniká nezisková organizace „Benchmarkingová iniciativa“, kde s pomocí České společnosti pro jakost vzniká internetová databáze, kde se jednotlivé obce mohou podle stanovených ukazatelů poměřovat s ostatními a spolupracovat na vytvoření nejlepší praxe.

⁴⁶ „*Benchlearnig*“ je soustavný proces využívání benchmarkingu a neustálého učení se a přejímání nejlepší praxe.

⁴⁷ Do evropské sady indikátorů patří: např. měření spokojenosti občanů s místním společenstvím, mobilita a místní přeprava cestujících, dostupnost místních veřejných parků a služeb, kvalita místního ovzduší apod. (Evropská komise 2000, upraveno dle Honus et kol. 2004: 46-48)

5 Hodnocení benchmarkingu jako nástroje zvyšování efektivity veřejné služby

Cílem této kapitoly je poukázat na možné problematické body v procesu zvyšování výkonnosti veřejné služby. Jelikož nadšení pro nástroje zvyšující kvalitu a jmenovitě zejména pro benchmarking roste, pokládáme za důležité upozornit na možné sporné body jeho aplikace do byrokratických organizací.

Obecně aplikace konceptu kvality do veřejné správy může v praxi narazit na typické vlastnosti a mechanismy byrokratických organizací. Z toho důvodu je důležité brát v potaz příspěvek klasických autorů.

5.1 Koncepce kvality

Pojetí kvality se změnilo z neuchopitelného subjektivního kritéria v měřitelný aspekt výkonu organizace.

Löffler (2002) varuje před jednostranným zaměřením na měření, hodnocení a monitorování, jenž může jednoduše vytvořit novou byrokracii ve veřejné správě bez velkého zlepšení ve veřejné službě.

Přestože je svůdné redukovat kvalitu na to, co lze kontrolovat zřízením inspekčních jednotek, tvorbou standardů, počítáním výstupů, provedením benchmarkingových cvičení a organizováním výzkumů spokojenosti, je nutno se tomuto pokušení vyvarovat. Kvalita musí být prožívána lidmi, zákazníky s vysokým očekáváním směrem k veřejnému či soukromému sektoru – a to v jejich subjektivním hodnocení, které musí být nakonec základním měřítkem, zda je či není kvalita obsažena v daném zboží či službě. (Löffler 2002: 24)

O zásadní úloze klientů, zákazníků v měření kvality pojednává i Crozier. Velký důraz Crozier klade na získávání nových informací a propojení vnějšího (např. pohled zákazníka) s vnitřním prostředím organizace.

Dle Croziera (1987) je stanovení priority investice do kvality v praxi složitější než se zdá. Hlavní problém v transformaci veřejné správy směrem ke kvalitě spatřuje ve změně stylu myšlení, hodnot a zvyků zaměstnanců. Kvalita služby se nerozvine

pokud zásadní změna neproběhne na úrovni lidských zdrojů. Nutnost participace jednotlivých zaměstnanců na organizační změně je zásadní. Pokud nedojde ke spolupráci na přijetí nových pravidel výkonu veřejné služby, nemusí dojít k využití přínosu jednotlivých nástrojů. To může postihnout i benchmarking.

Nyní se zaměříme na uvedení benchmarkingu do širších souvislostí mimo jiné v kontextu příkladu jeho použití v obcích třetího typu a pokusíme se identifikovat možné kritické body na obecnější úrovni zkoumání byrokratických organizací, na niž nelze zapomínat při aplikaci jakéhokoliv nástroje pro zefektivnění veřejné služby. V druhé části popíšeme problematiku kroky v samotném provedení benchmarkingu.

5.2 Benchmarking a efektivita veřejné služby v byrokratických organizacích

Na organizační úrovni lze benchmarking použít, pokud je sama organizace otevřena změně. Postoj ke změně je zvláště v byrokratických organizacích velmi problematický. Byrokratické rysy mohou bránit efektivnímu využití benchmarkingu. Pro řídicí pracovníky, jež užívají nástroj benchmarkingu, je velmi důležité uvědomit si charakter byrokratické organizace a rysy pracovního výkonu jednotlivých úředníků. Je nutno vidět širší souvislosti, které by mohly využití benchmarkingu komplikovat a ve svém důsledku plně devalvovat. Na druhé straně tyto nástrahy otevírají prostor pro efektivnější využití benchmarkingu, pokud budou reflektovány.

Odlišnost používání benchmarkingu v soukromém sektoru a veřejné správě je spatřována v odlišnosti dopadu zjištění benchmarkingu. V soukromém sektoru organizace, které nedosahují standardu efektivnosti služby či produktu, čelí neúspěchu a pravděpodobné likvidaci. Když nedostatky trvají dlouho, je nutno přijmout rozhodující změny. Model hodnocení kvality je užíván zejména pro přiblížení se nejlepším organizacím v oboru. Podobně ve veřejné správě, standardy výkonu služeb mohou sloužit jako základní, obecné hodnocení. Je však pouze teoreticky možné, aby firma v soukromém sektoru, kdy kvalita služby neodpovídá úrovni ostatních organizací v oboru, byla z dlouhodobého hlediska udržitelná. Trh přirozeně reguluje produktivitu a kvalitu služeb dané organizace. Veřejná správa postrádá tržní princip,

a tak jsou benchmarking a TQM pouze techniky, nástroje pro efektivní využití, které však závisí na přístupu řídicích pracovníků ve státní správě a samosprávě. Hodnota nového nástroje poroste paralelně se vzrůstajícími hodnotami demokracie, vládnutí, nového stylu řízení, ostatních manažerských metod a technik a otevřeností vůči změně.

5.2.1 Organizační kultura správy a otevřenost vůči změně

Organizace bývají často zajatci své vlastní osobité oborové kultury, do té míry, že nejsou schopni vstřebat informace z vnějšího prostředí. Závisí na tom, jak je daná organizace otevřena novým podnětům. Organizace musí čelit stále více proměnlivému prostředí a reflektovat jeho změnu. Reakcí na změnu je otevřenost vůči potřebným inovacím a také vůči potřebě neustále si osvojovat nové poznatky. „*Učíci se organizace*” (Senge 1993) využívají mnoho nástrojů a technik k mapování nových podnětů z prostředí a flexibilně se přizpůsobují těmto zjištěním.

„Organizační kultura je nejčastěji chápána jako souhrn kolektivně sdílených hodnot a norem. Ty se ustavily na základě společných zkušeností členů organizace, získaných při souběžném řešení problémů její vnitřní integrace a jejího přizpůsobení vnějšímu prostředí.” (Vláčil 2002: 173)

Vhodné užití benchmarkingu v podstatě ovlivňuje základní dimenze organizační kultury – styl řízení, kontrolu, participaci a jednání zaměstnanců atd.. „*Učíci se organizace*” vycházejí z vlastní minulosti, ze zjištění od ostatních organizací, z informací od zákazníků, veřejnosti. Charakteristikou organizace osvojující si nové poznatky je, že pozoruje a zaznamenává, studuje a zpracovává poznatky o úspěšném chování, čímž vytváří základ pro rozvíjení svých vlastních znalostí, dovedností a kvalifikace (benchmarking). Přehodnocení dosavadních pracovních zkušeností, postupů vede k účinnějším správním rozhodnutím a k efektivnějšímu výkonu služby.

Podle Petera Sengeho (1993), lze „*učící se organizace*“ osvojující si nové poznatky charakterizovat tak, že se vedoucí pracovníci i ostatní zaměstnanci učí po celou dobu nové věci. Dalším rysem je kodifikace úspěšného chování zaznamenaného kdekoli v dané či jiné organizaci. To podněcuje a rozvíjí špičkové dovednosti. Metoda

V otázce změny organizační kultury hrají nezastupitelnou roli řídicí pracovníci.

5.2.2 Úloha řídicích pracovníků v aplikaci benchmarkingu

Řídicí pracovníci musejí být připraveni obecně na změny a otevření novým zjištěním vyplývajícím z benchmarkingu. Zjištění, která budou z procesu získána, jednoznačně povedou k tomu, že budou pracovníci nuceni měnit své metody práce a učit se z výkonu práce ostatních. V prvních letech benchmarkingu musejí být organizace (např. obecní úřady) připraveny přijmout změnu svého stylu řízení a metod poskytování služeb, pokud chtějí využít přínosů, které benchmarking nabízí. „Benchmarking neslouží jen k pozvednutí těch, kterým jde „něco hůře“ na úroveň těch nejlepších, ale ke zlepšení činnosti všech organizací prostřednictvím výměny nápadů a poznatků.” (Honus et kol. 2004: 21)

Benchmarking jde dál a posuzuje základní, rozhodující obsah činnosti a schopnosti a umění řídit, což bývá základem úspěchu. Benchmarking může nalézt špičkové provedení v dané oblasti v jakékoli sféře lidských aktivit a aplikovat poznatky ve své vlastní situaci. Benchmarking je navíc uplatňován lidmi, kteří odpovídají za řádnou činnost výkonného managementu. Benchmarking vyžaduje aktivní účast zainteresovaných manažerů, a tím pomáhá vytvářet angažovanost lidí, což se projeví v nejvyšší možné efektivnosti této metody. (Karlöf, Östblom 1993: 25-6)

Benchmarking tak přispívá k efektivní komunikaci mezi jednotlivými úřady, tedy na horizontální úrovni. Ale zároveň pomáhá zvyšovat úroveň komunikace uvnitř jednoho úřadu, tedy na vertikální úrovni. Jednotliví řídicí pracovníci musí být v kontaktu se svými podřízenými, a to zejména v procesu stanovení jednotlivých ukazatelů, ale i v dalších fázích např. vhodného a kvalitního sběru dat.

O úloze komunikace vertikální a horizontální v boji proti „bludnému kruhu“ byrokracie hovořil již Crozier (1970). Dalším aspektem narušení „uzavřenosti“ jednotlivých úřadů je spolupráce s externími specialisty např. v otázce jednání a vytváření postupu benchmarkingu.

Z hlediska užívání benchmarkingu však hrozí nebezpečí, že se jeho aplikace stane cílem sám o sobě (srov. Löffler 2004). Tlak veřejnosti a probíhajících reforem vede

Benchmarking a ostatní nástroje by měly sloužit ke zlepšení služeb svým klientům. Snaha by měla být spatřována zejména v boji proti byrokratizaci úřadu. Byrokratizace vede k tomu, že organizace přestává svým klientům poskytovat služby, kvůli nimž vlastně vznikla. Služby pak nejsou provozovány dle potřeb klientů, nýbrž tak, aby v první řadě odpovídaly potřebám samotné organizace, jejího vedení či jejich členů. (Keller 1996: 163-5)

Benchmarking a zejména zveřejnění údajů výsledného hodnocení, by mělo přispět k informovanosti občanů. Byrokratické organizace se vymaňují z kontroly veřejnosti. Kontrola a její výsledky by měly být přístupné pohledu zvenčí. Prezentace výsledků benchmarkingu, nástrojů kontroly a evaluace by zejména na lokální úrovni mohly přispět k zvýšení zájmu a participace na dění města. Otevřenost, transparentnost výkonu služeb přispívá k větší spokojenosti občanů. Nástrahu benchmarkingu je možno spatřit ve vytvoření uzavřeného akčního plánu, procesů i hodnocení výkonnosti, tedy bez možnosti vstupu a informovanosti občanů.

„Pouze průběžná komunikace správních orgánů s veřejností může vracet případná nedorozumění a odstraňování nedůvěry občanů. Důkazy o transparentnosti a kontrolovatelnosti potřebných opatření a zdůvodnění mohou být zveřejňovány extenzivněji a s výraznějším dopadem na adresáty. k tomu lze využít osvědčených metod a technik „*Public Relations*.“⁴⁸ (Vláčil 2002: 198)

Nyní se zaměříme na popis kritických bodů v postupu samotného benchmarkingu. V této části budeme vycházet ze zkušeností použití benchmarkingu v České republice.

5.3 Benchmarking a problematičnost jeho použití

Nástroj benchmarking se v České republice začal používat za účelem efektivního měření výkonu jednotlivých organizací a v neposlední řadě k odhalení nejlepší praxe, nejlepšího výkonu. Mezi velké přínosy benchmarkingu patří také jeho další etapa -

⁴⁸ „*Public Relations*“ je celkovou prezentací podniku vůči zákazníkům, sdělovacím prostředkům, správním orgánům, sociálním hnutím apod.“ (Vláčil 2002: 188)

Pro úspěšné uplatnění benchmarkingu je také nutná podpora vedoucích pracovníků, kteří zajišťují potřebné organizační, finanční a personální zdroje.

Sporným bodem je výběr výkonnostních ukazatelů a indikátorů. Výběr ukazatelů probíhá v diskusi mezi jednotlivými zástupci a externími specialisty. Důležité je stanovit výkonnostní ukazatele, jejichž výstupy lze vhodně standardizovat.⁴⁹

Benchmarking, jak již bylo řečeno, spojuje činnosti a výsledky, což může být v praxi problematické z hlediska porovnání. „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 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.“

(Honus et kol. 2004: 20)

V další fázi je důležité, aby nezůstalo pouze u sběru dat. Jednotliví účastníci benchmarkingu by měli usilovat o využití těchto dat ke stanovení nutné změny v organizaci. Analýzou dat je možné určit charakteristické rysy nejlepší praxe. Odhalení nejlepší praxe povede ke stanovení jasného akčního plánu, jenž obsahuje konkrétní výstupy, praktické postupy. Tento plán obsahuje přesný popis nastupujících změn a také způsoby, kterými má být těchto změn dosaženo. Není to však plán strnulý, v průběhu změn musí reflektovat vývoj a podmínky v jednotlivých organizacích.

Poté následuje etapa realizování změn potřebných ke zlepšení výkonu. V momentě, kdy jsou stanoveny „cílové výkony“, je důležité, aby organizace skutečně přijala závazek změnu provést. „To vyžaduje neustále 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.“ (Honus et kol. 2004: 20-1)

Pro použití benchmarkingu je nutné zajistit, aby:

⁴⁹ Pro potřeby benchmarkingu a stanovení jednotlivých ukazatelů došlo v České republice ke sjednocení metod evidence a účetnictví v jednotlivých obcích. (Honus et kol. 2004: 20)

spatřuje v jasných organizačních cílech a v zájmu o rozhodovací proces. Z hlediska výkonu bylo také důležité zaobírat se vnitřními aspekty rozhodovací činnosti. Otázkou organizačních cílů, jež určují úroveň výkonu veřejné služby, se zabíral i Merton. Jeho odhalení manifestních a latentních cílů výrazně přispělo k odkrytí imanentní neefektivnosti byrokratických organizací. Také Crozier označil za zdroj neefektivnosti obecné principy byrokracie. Zvýšení efektivnosti vidí v přeměně byrokratických organizací směrem k otevřenosti vůči změně a vlivu vnějšího prostředí. Hlavní cíl spatřuje v odklonu od kvantitativních metod řízení směrem ke konceptu kvality. Kvalita musí být doprovázena v první řadě změnou organizační kultury, zvýšením participace zaměstnanců a také nárůstem úlohy vlivu zákazníků, občanů.

V druhé části práce jsme objasnili aplikování nástrojů řízení kvality do veřejné správy. Základním východiskem byl přístup „*Total Quality Managementu*“, kde jsme hledali inspiraci pro zavedení nových nástrojů za účelem zefektivnění výkonu veřejné služby do veřejné správy. V úvodní části druhé kapitoly jsme stručně popsali vznik a smysl TQM v soukromém sektoru. Pozornost jsme však zaměřili na využití TQM ve veřejné správě. Na obecné rovině je nutno zdůraznit klíčový přínos TQM - jeho pojetí kvality. Kvalita již není subjektivním, neměřitelným kritériem, ale lze ji měřit i v souvislosti s ostatními organizacemi a vzhledem k požadavkům zákazníků. K základním nástrojům zvyšování efektivity veřejné služby patří standardizovaná „*norma ISO 9000*“ výkonu služby, „*občanské charty*“ a v neposlední řadě „*modely dokonalosti kvality*“. V evropském prostředí je kvalita spojována s činností „*Evropské nadace pro kvalitní management*“ (EFQM). EFQM zvyšuje využívání nástroje TQM zvláště v kontextu veřejné služby na evropské úrovni.

Vzhledem k záměru této práce nás zejména zaujaly modely dokonalosti kvality, jež slouží k odhalení nejlepšího praktického organizačního výkonu v daném oboru. S hledáním nejlepší praxe úzce souvisí aktuálně používaný nástroj – benchmarking. Tato metoda „*porovnávání nejlepších přístupů*“ vznikla v soukromém sektoru za účelem zlepšování se formou učení od druhých. Benchmarking je technikou trvalé optimalizace, jejímž cílem je porovnávat a analyzovat organizační postupy za účelem zjištění „*nejlepší praxe*“. Benchmarking je tedy nástrojem, který slouží k řízení

změny. Benchmarking se jevil jako ideální nástroj, jelikož ho lze použít i v netržním prostředí.

V České republice dochází k výrazným reformám veřejné správy. Jednotlivé strukturální změny musí doprovázet reforma vlastní technologie výkonu veřejné správy, správné nastavení regulatorních mechanismů, zjednodušení administrativních postupů pro občany, ale i zlepšení organizace práce. Ke zvýšení úrovně veřejné služby může přispět použití benchmarkingu.

Pro dokreslení teoretického popisu benchmarkingu jsme na konkrétní rovině popsali dva pilotní benchmarkingové projekty u nás. Jednalo se o dva výzkumy „Cena a výkon“ (realizován v letech 2000-2) a „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí třetího typu“ (který proběhl v letech 2003-4). Oba projekty ukázaly, že benchmarking lze v českém prostředí využít.

V rámci Evropské unie vzniká mnoho iniciativ, jak využít benchmarking za účelem mezinárodního srovnání úrovně veřejné služby. Také v České republice se rozvíjí např. anonymní dotazníková databáze, kde jednotlivé organizace např. městské úřady mohou porovnat svůj výkon s ostatními.

Závěrečná kapitola byla věnována kritickému zhodnocení konceptu kvality a benchmarkingu. V této části došlo k propojení teoretických přístupů a jejich zjištění s nástroji zefektivnění veřejné služby. Považovali jsme za velmi užitečné a vhodné poukázat na možná úskalí aplikace těchto nástrojů a nových metod řízení. Z hlediska studia byrokratických organizací je nutné zmínit stále přetrvávající platnost mnoha jejich klasických neefektivních mechanismů a vlastností ve veřejné správě. V první části věnované konceptu kvality jsme varovali před redukcí kvality pouze na měřitelné standardy, kvantifikaci výstupů a absolutní užívání nástrojů, např. benchmarkingu. Löffler upozornila na důležitý aspekt kvality veřejné služby - na její percepci zákazníky, občany. O hlavní úloze zákazníků v evaluaci výkonu veřejné služby hovoří také Crozier. Participace klientů veřejných služeb na jejich evaluaci patří dnes k aktuálním tématům a je jistě námětem na další vědecké zkoumání. Naším cílem však bylo poukázat na možná úskalí v aplikaci benchmarkingu. Za hlavní kritické body jsme uvedli nízkou otevřenost organizační kultury vzhledem ke změně, kde byla nutná přeměna dosavadní organizace směrem k „učící se

organizaci“ - pak by přínos benchmarkingu mohl být efektivní. Na organizační změně a využití benchmarkingu měli velký podíl řídicí pracovníci dané organizace. Oni byli prvotními nositeli změny a nastartování nového stylu organizace práce. Dobrovolná účast na benchmarkingu přispívá k otevřenosti, a tím i ke zlepšení komunikace uvnitř organizace a k narušení možného bludného kruhu byrokracie (Crozier). Velké nebezpečí na něž poukazovali (např. Merton, Davis) je v přetvoření benchmarkingu v „*cil sám o sobě*“, kdy je použití tohoto nástroje pouze manifestací snahy o transformaci - ve skutečnosti však nedochází k žádné velké změně v organizaci. Dalším problémem v aplikaci benchmarkingu byla dosavadní evaluace výkonu veřejné služby a s ní spojená minimální úroveň motivace úředníků k vyšším, excelentním výkonům. V neposlední řadě jsme ukázali na důležitou roli, jež hraje např. prezentace výsledků benchmarkingu či zveřejnění akčního plánu změny výkonu veřejné služby zákazníkům, občanům. Kontrola by měla být naopak otevřena pohledu zvenčí a zejména na lokální úrovni pak může přispět ke skutečnému zefektivnění veřejné služby.

V závěrečné části této kapitoly jsme ve stručnosti poukázali na problematiku vlastního postupu benchmarkingu. Na začátku této části jsme se zmínili o roli legislativního rámce, jenž vytváří obecné podmínky chodu veřejné správy, a o jeho změně, která výrazně ovlivní výpovědní hodnotu benchmarkingu. K dalším problematickým bodům patří výběr vhodných poměrových ukazatelů, indikátorů a kvalitní sběr dat. V neposlední řadě byla sporná tvorba a přijetí akčních plánů přeměny a přechod k nastartování organizační změny směrem k „*učící se organizaci*“.

Benchmarking a další nástroje a jejich aplikování musí být spojeno s kritickým zhodnocením možných sporných bodů vzhledem k vlastnostem byrokratické organizace. Problémem je, že benchmarking byl určen prvotně určen pro soukromý sektor, a proto je velmi důležité klást důraz na citlivou implementaci daného nástroje do veřejné správy. Je jisté, že vyhodnocení celkového přínosu benchmarkingu (tzn. že dojde k ovlivnění managementu, organizační změně na základě získaných výsledků z evaluace) přijde až po delší době.

Od druhé poloviny 90. let minulého století se na obecné rovině věnuje pozornost metodologii a technice evaluace výkonu veřejné správy. Systémy měření výkonnosti jsou však chápány pouze jako jedna z forem hodnocení veřejné správy, neboť k původním třem hlavním ekonomickým kritériím nazývaným též „3E“ (*economy, efficiency, effectiveness*) -- hospodárnost, produktivita, účinnost, přibylo čtvrté „E“, a tím je etika. Její měření je daleko obtížnější, i když pro celkovou spokojenost občana s veřejnou správou je stejně důležité, někdy i důležitější než její ekonomické výstupy.

Závěrem dodejme, že vysoká úroveň veřejného řízení zvýší nejen spokojenost občanů s veřejnou službou, ale také vybuduje důvěru ve veřejnou správu skrze transparentní proces, odpovědnost a demokratický dialog. Konvenční kvalitativní přístup ze soukromého sektoru, který vidí úřady jako provozovatele služeb a občany jako zákazníky, musí být obohacen o demokratický koncept kvality, který chápe veřejné úřady jako katalyzátory občanské společnosti a občany jako součást zodpovědné a aktivní občanské společnosti.

7 Literatura

Knihy

- Alvesson, M.; Thompson, P., 2004, *The Handbook of Work and Organization*. Oxford, Ackroyd.
- Ammons, D. N., 2001, *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Bagla-Gökalp, L., 1998, *Sociologie des organisations*. Paris, La decouverte.
- Ballé, C., 1990, *Sociologie des organisations*. Paris, QSJ.
- Barnard, Ch. I., 1968, *The Functions of the Executive*. London, Harvard University Press.
- Bělohlávek, F.; Košťán, P.; Šuleř, O., 2001, *Management*. Olomouc, Rubico.
- Blau, P. M., 1956, *Bureaucracy in Modern Society*. New York, Random House.
- Busino, G., 1993, *Les theories de la bureaucratie*. Paris, QSJ.
- Caddy, J.; Vintar, M., 2002, *Building Better Quality for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Ljubljana, NISPAcee.
- Clegg, R. S.; Handy, C.; Nord, W. R., 2002, *Handbook of Organization Studies*. London, SAGE, vybrané kapitoly.
- Crozier, M., 1987, *Etat modeste, etat moderne – stratégies pour un autre changement*. Paris, Fayard.
- Crozier, M., 1970, *La société bloqué*. Paris, Édition du seuil.
- Crozier, M.; Friedberg, E., 1977, *L'acteur et le systeme*. Paris, Édition du seuil.
- Denhard, R. B., 1981, *Theories of Public Organization*. Monterey, Brooks.
- Duben, R., 2003, *Veřejný sektor (formy a nástroje realizace činností ve veřejném sektoru)*. Praha, VŠE.
- Hendrych, D. et kol., 2003, *Správní právo: obecná část*. Praha, C. H. Beck, vybrané kapitoly.
- Honus, R., et kol., 2004, *Benchmarking ve veřejně správě*. Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

- Kaufmann, F. X., et kol., 1991, *The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Karlöf, B.; Östblom, S., 1995, *Benchmarking: Jak napodobit úspěšné – ukazatel cesty k dokonalosti v kvalitě a produktivitě*. Praha, Victoria Publishing.
- Keller, J., 1992, *Nedomyšlená společnost*. Brno, Doplněk.
- Keller, J., 1996, *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha, Slon.
- Keller, J., 1995, *Úvod do sociologie*. Praha, Slon.
- Klofáč, J.; Tlustý, V., 1967, *Soudobá sociologie – druhý díl*. Praha, Nakladatelství Svoboda.
- Kol. aut., 1996, *Velký sociologický slovník*. Praha, Vydavatelství Karolinum.
- March, J. G.; Simon, A., 1969, *Les organisations*. Paris, Dunod.
- Merton, R. K., 2000, *Studie ze sociologické teorie*. Praha, Slon.
- Mommsen, W. J., 1989, *The Political and Social Theory of Max Weber*. Cambridge, Polity Press.
- Nemec, J.; Wright, G., 2003, *Management veřejné správy - teorie a praxe*. Praha, NISPAcee.
- Ochrana, F., 2002, *Manažerské metody ve veřejném sektoru – teorie, praxe a metodika uplatnění*. Praha, Ekopress.
- Perrow, Ch., 1986, *Complex Organization - a Critical Essay*. Mc Graw-Hill, Yale University Press.
- Perry, J. L.; Kraemer, K. L., 1983, *Public management (public and private management)*. Monterey, University of California.
- Peters, T. J.; Waterman R. H. Jr., 1992, *Hledání dokonalosti*. Praha, Nakladatelství Svoboda Libertas.
- Pomahač, R., 1999, *Průvodce veřejnou správou*. Praha, ISV.
- Pomahač, R.; Vidláková, O., 2002, *Veřejná správa*. Praha, C. H. Beck.
- Potůček, M., et kol., 2002, *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. Praha, Gutenberg.
- Potůček, M., et kol., 2001, *Vize rozvoje České republiky do roku 2015*. Praha, Gutenberg.
- Reed, M., 1989, *The Sociology of Management*. New York, Harvester Wheatsheaf Press.

- Průcha, P., 2004, *Veřejná správa a samospráva*. Praha, VŠAP.
- Simon, H. A., 1957, *The Administrative Behavior – a Study of Decision – Making Processes in Administrative Organiasation*. New York, The Macmillan Company.
- Veber, J., et kol., 2003, *Management – základy, prosperita a globalizace*. Praha, Management Press.
- Vláčil, J., 2002, *Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti*. Praha, Linde.
- Von Mises, L., 2002, *Byrokracie*. Praha, Liberální institut.
- Weber, M., 1947, *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, University Oxford Press.
- Weber, M., 1997, *Autorita, etika a společnost*. Praha, Mladá fronta.

Vybrané články

- Allan, L.; Miranda, R, 1995, „Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administration Review*. Vol. 55, Iss. 2, s. 193-205.
- Bednařík, J., 2004, „Benchmarking pomůže zlepšit úroveň veřejných služeb“. *Moderní obec*. č. 1, s. 29-30.
- Bednařík, J., 2001, „Hledání správné cesty“. *Moderní obec*. č. 12, s. 30-31.
- Bourdieu, P., 1997, „De la mason du roi a la raison d’Etat: un modele de la genese du champ bureaucratique. *Actes de la recherche en science sociales*. n. 118, juin, s. 55-68.
- Curry, A.; Magd, H., 2003, „Benchmarking: Achieving Best Value in Public – Sector Organisations. *Public-sector Organisation*. vol. 1, s. 261-286.
- Davis, H., 2004, „Zlepšování místních veřejných služeb: Praktické zkušenosti s benchmarkingem v místní správě ve Spojeném království“. *Sborník první české národní konference kvality ve veřejné správě ČR s mezinárodní účastí v Ostravě*. 8-9.12.2004, s. 85-91.
- Donaldson, L., 2002, „The Normal Science of Structural Contingency Theory“. *Handbook of Organization Studies*. London, SAGE, s. 57-76.

- Gajduschek, G., 2003, „Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality“. *Administration and Society*. č. 1., s. 700-723.
- Hrůzová, H., 1997, „Benchmarkingové jiskření“. *Moderní řízení*. č. 8, s. 34-37.
- Löffler, E., 2002, „Measuring Quality in the Public Sector“. *Building Better Quality for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Ljubljana, NISPAcee. s. 35-40.
- Michalec, R., 2004, „Pilotní projekt pro ČR „Cena a výkon“- benchmarking v oblasti svozu a likvidace komunálního odpadu“. *Sborník první české národní konference kvality ve veřejné správě ČR s mezinárodní účastí v Ostravě*. 8-9.12.2004, s. 19-26.
- Heinrich, C. J., 2002, „Measuring Public Sector Performance and Effectiveness“. *Handbook of Public Administration*. s. 25–36.
- Division for Public Economics and Public Administration, 2000, „Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions“. *Public Administration – United Nations*.
- Půček, M., 2004, „Vsetín vyzkoušel metodu BSC, která mu přináší užitek“. *Moderní obec*. č. 8, s. 35-6.
- Szejner, M., 2002, „Total Quality Management in Public Services“. *Building Better Quality for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*. Ljubljana, NISPAcee. s. 56-62.
- Špaček, M., 2005, „K čemu a jak využít benchmarking“. *Moderní řízení*. č. 4, s. 51-54.
- Trčka, M., 2005, „Co je a co není benchmarking“. *Moderní řízení*. č. 3, s. 34-36.
- Wilson, W., 1887. „The Study of Administration.“ *The Political Science Quarterly*. n. 2, s. 197-222.

Internetové články

Association of Municipalities of Ontario. Dostupné z <http://www.amo.on.ca> (ze dne 29.10)

Benchmarkingová iniciativa. Dostupné z <http://www.benchmarking.vcvscr.cz> (ze dne 12.12)

(Bowerman, F.; Ball, L.; Fry, K., 2002, *Public value failure: When efficient markets may not do*. Dostupné z <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=111274988> (ze dne 29.10)

Česká společnost pro jakost. Dostupné z <http://www.csq.cz>;
<http://www.benchmarking.cz> (ze dne 20.10.)

Evropská síť benchmarkingu. Dostupné z <http://www.eubenchmarking.net> (ze dne 30.10)

Evropský institut pro veřejnou správu. Dostupné z <http://www.eipa.nl> (ze dne 30.10)

Fong, S. W.; Cheng, W. L. E.; Ho, D. C. K., 1998, *Benchmarking: a General Reading for Management Practitioners*.

<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=111274988> (ze dne 30.10.)

Friedel, L., 2005, *Co je to benchmarking*. Dostupné z <http://www.benchmarking.cz> (ze dne 19.05)

Ministerstvo vnitra. Dostupné z <http://www.mvcr.cz>

Národní informační centrum středisko pro podporu jakosti. Dostupné z <http://www.npj.cz> (ze dne 30.10)

Löffler, E., 1999, *Benchmarking and performance measurement in public sector – towards learning for agency effectiveness*. Dostupné z

<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=111274988> (ze dne 29.10)

Vodlánová, H., 2005, *Benchmarking pro oblast obcí s rozšířenou působností III. typu*. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/casopis/s/odkazy.htm> (ze dne 12.12.2005)

Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR, o. p. s..Dostupné z <http://www.vcvscr.cz> (ze dne 01.01.20006)