



MASARYKOVA UNIVERZITA
EKONOMICKO-SPRÁVNÍ FAKULTA

Poskytování veřejných služeb obcemi - tutoriál 04

Teorie a praxe rozvoje měst a obcí
Ing. Jiří Velinský, 22. 11. 2014

Na odlehčení

- „Neptej se, co může udělat úřad pro tebe. Ptej se, co můžeš udělat ty pro úřad.“
(parafráze výroku z inauguračního projevu Johna Fitzgeralda Kennedyho: „Neptej se, co může udělat tvá země pro tebe. Ptej se, co můžeš ty udělat pro svou země.“)

Program

- teorie statků a alokační činnost obcí
- veřejné služby
- způsoby poskytování veřejných služeb
- stanovení výše výdajů na službu
- stanovení ceny poskytované služby
- hodnocení poskytovaných služeb
- kvalita poskytovaných služeb
- standardy kvality veřejných služeb
- metody hodnocení kvality

Teorie statků I.

■ Strecková

- čisté veřejné
- smíšené
- privátní (soukromé)

■ Savas

- individuální
- toll goods
- kolektivní statky
- worthy goods

Teorie statků II.

- charakter statků se může v čase měnit
- určení veřejně zabezpečovaných statků
 - historický vývoj
 - kulturní vývoj
 - veřejná volba

Alokační činnost obcí I.

- tradiční činností územní samosprávy je alokační činnost, která souvisí se zabezpečováním čistých a smíšených veřejných statků, u nichž dochází k selhání trhu
- u čistých veřejných statků je kvantita i kvalita statku nedělitelná mezi spotřebiteli - nelze určit podíl jednotlivce na spotřebě

Alokační činnost obcí II.

- u smíšených veřejných statků je kvantita dělitelná, takže lze určit podíl jednotlivce na spotřebě statku, ale je nedělitelná kvalita
- u veřejných statků může dojít k nadspotřebě, snížení kvality veřejného statku pro všechny spotřebitele v důsledku přetížení (návalu)

Veřejné služby I.

- služba vytvořená, organizovaná nebo regulovaná orgánem veřejné správy. A to proto, aby byla poskytována způsobem, který lze považovat za nezbytný pro uspokojení společenských potřeb při respektování principu subsidiarity (dle usnesení vlády ČR č. 164 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb)

Veřejné služby II.

- všechny úrovně veřejné správy - služba pro občana
- občana obvykle nezajímá způsob vnitřního uspořádání veřejné správy
- občana zajímá
 - dostupnost poskytované služby
 - kvalita služby
 - cena služby

Veřejné služby III.

- rozdělení veřejných služeb
 - věcné veřejné služby
 - správní činnosti
 - finanční podpory (zlepšení podmínek, za kterých jsou veřejné služby zajišťovány)

Věcné veřejné služby I.

- sociální služby (senioři, zdravotně postižení, děti, rodiny, sociálně vyloučení, atd.)
- zdravotnictví (ambulantní péče, ústavní péče, atd.)
- školství (předškolní, základní, střední, atd.)
- zaměstnanost (politika zaměstnanosti)
- kultura (profesionální umění, neprofesionální umění, muzea, knihovny, památková péče, atd.)

Věcné veřejné služby II.

- doprava (silniční, drážní, vodní, letecká)
- obrana (vojenská, záchranná a pátrací služba)
- vnitřní věci (bezpečnost a veřejný pořádek, IZS, archivnictví, azylová zařízení, atd.)
- spoje (pošta, telekomunikace)
- životní prostředí (ochrana přírody a krajiny)
- služby technické infrastruktury (voda, energie)
- informační služby (portály veřejné správy)

Dostupnost místních veřejných služeb

- mapování potřeb poptávkové strany
- kapacity nabídkové strany
- podpora procesu komunitního plánování
- informační služby

Dostupnost a kvalita místních veřejných služeb

- stanovení standardů v právním předpise
- resortní koncepce
- komunitní plánování
- řešení transparentnosti
- porovnávání a soutěžení (benchmarking)

Způsoby poskytování veřejných služeb

- vlastními silami
- prostřednictvím zřízené organizace
- spoluprací
- externím nákupem

Odlišnosti při poskytování veřejných služeb

- možnost řízení a kontroly
- povinnosti a omezení organizační formy
- transparentnost finančního hospodaření

Vlastními silami versus externě

Inhouse	Contracting out
Zodpovědnost vůči veřejnosti	Efektivnost
Byrokratická instituce	Soukromý subjekt
Zodpovědnost za procesy	Zodpovědnost za výsledek
Vertikální způsob řízení	Prostor pro tvořivost
Minimalizace rizika (vyhnout se chybám)	Zvyšování produktivity
Politická zodpovědnost	Zodpovědnost kontraktora
Občan	Zákazník

Externí zajištění

- stanovit podrobné standardy výkonu
- hlášení a monitorování stížností
- častá obnova smlouvy s možností výpovědi

Přínosy externího zajištění služeb

- stupeň konkurence
- možnost stanovení požadavků na kvalitní zabezpečení služby a jejich monitorování
- riziko ze špatného zabezpečení služby
- citlivost občanů na špatné zabezpečení služby

Externí zajištění služeb - studie I.

- Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities; Jonathan Levinw, Steven Tadelisz, 2007
- způsob kontraktování se odvíjí od transakčních nákladů
- <http://www.nber.org/papers/w13350>
- jaké služby město zajišťuje je dáno historicky a institucionálně

Externí zajištění služeb - studie II.

■ Formy zajišťování

- 60 % vlastními silami
- 20 % kontraktování se soukromým subjektem
- 12 % kontraktování s jiným veřejným subjektem
- jiný způsob zabezpečení služby (franšíza, dobrovolníci)

Omezení pro externí zajištění služeb

- obtížné stanovení a sledování ukazatelů výkonu
- potřeba flexibility v zajišťování služeb
- nedostatečný počet firem na soutěž
- služby kde jsou občané/politici citliví na kvalitu
- existuje politický tlak poskytovat službu určitým způsobem

Stanovení výše výdajů na službu

■ Historická metoda

- změna v rozsahu zabezpečování
- změna v kvalitě poskytované služby
- nárůst cen vstupů
- možnost využití nových technologií při zabezpečování

■ Metoda nulové základny

- priority a cíle obce
- stanovení standardu
- odhad jednotkových nákladů
- odhad celkových nákladů

Stanovení ceny poskytované služby

- jaké jsou priority obce při zajišťování veřejné služby
- jak mají být náklady veřejné služby rozloženy mezi občany
- jaký je zamýšlený dopad poskytování veřejné služby na rozpočet obce

Poplatek za poskytování služby

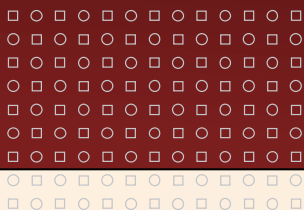
- administrativní náročnost výběru poplatku
- schopnost spotřebitelů za službu platit
- vliv zavedení poplatku na spotřebu dané služby

Hodnocení poskytovaných služeb I.

- náklady: běžně stanovené za jednotku služby (např. tuna odpadu, kilometr komunikace, hektar parku)
- míra využití: porovnání dodávky služeb s veřejnou poptávkou (např. procentuální obsazenost sedadel v divadle, počet cestujících na jeden autobus)
- kvalita: (např. čistota vody, doba potřebná k provedení opravy městského bytu)

Hodnocení poskytovaných služeb II.

- pokrytí/rozsah zajišťování služby: vztah služby k zákonem stanovenému či politickému cíli (např. procentuální množství recyklovaného komunálního odpadu, procentuální množství čištění odpadních vod)
- dostupnost: do jaké míry mohou jednotlivé typy potenciálních uživatelů službu skutečně využívat (např. procentuální vyjádření počtu budov s bezbariérovým přístupem, dostupnost titulů knihovního fondu v Braillově písmě atd.)
- spokojenost



Hodnocení poskytovaných služeb III.

- spokojenost: měří se průzkumy veřejného mínění nebo počtem stížností



Důvody pro analýzu a hodnocení poskytovaných služeb

- zvýšení efektivity vynakládaných prostředků
- zajištění žádoucího rozložení služeb
- snížení rozsahu - není poptávka ze strany obyvatel
- zvýšení výdajů - nabídka je nedostatečná vzhledem k poptávce veřejnosti či záměrům obce

Zvýšení účinnosti vynakládaných finančních prostředků

- minimalizace nákladů
- vyšší produktivita
- zavedení konkurence
- úspory z rozsahu

Zavádění změn

- „Kdykoliv chcete zavést změnu, čkejte tuhý odpor.“ (*Britský polní maršál Slim*)
- „Kdykoliv měníte organizaci, zvyklosti a řády, měníte vyjeté koleje. U většiny lidí je třeba očekávat určitou setrvačnost, nedůvěru, strach ze změn. Buďte si vědomi těchto aspektů a vždy je zahrnujte do svých úvah o zamýšlených změnách. Mluvte s lidmi, vysvětlujte, přesvědčujte, motivujte - bez nich nebude fungovat sebelépe navržený systém.“ (*Jan Doležal*)

Kvalita

- v rámci ISO norem definována jako „souhrn všech znaků produktu nebo služby, které ovlivňují jejich schopnost uspokojit stanovené a předpokládané potřeby“
- bezvadnost
- kvalitativní parametry
- stabilita v čase

Řízení kvality

- politika řízení kvality
- kvalitativní cíle
- zajištění kvality
- kontrola kvality
- audit kvality
- plán řízení kvality

Metoda PDCA

- plan - plánuj - analýza, návrh řešení
- do - dělej - testování navrženého řešení
- check - kontroluj - ověření, zda navrhované řešení vede k zamýšleným výsledkům
- act - jednej - je-li řešení úspěšné, implementuje do běžných procesů

Meskimenův zákon

- „Nikdy není dost času na to, aby se to udělalo dobře. Ale vždycky je dost času na to, aby se to udělalo znovu.“ (*Murphy*)

Důležité aspekty u poskytování služeb

- zajištění souladu kapacit a požadavků
- výběr pracovníků
- výcvik pracovníků a jejich motivace
- role ústní reklamy
- řízení styku s veřejností a pověsti
- využití technologií
- informace o způsobu poskytování služby -
urychlení průchodu

Standardy kvality veřejných služeb

- použití
 - kontrola a zlepšování činnosti
 - nástroj srovnávání obcí
 - podklad pro smlouvu - kontraktování
- informace o tom, čeho má daná služba dosáhnout
- odlišení dobrých a špatných služeb
- měření není vždy snadné, ale je důležité obtížnost měření nezveličovat

Typy standardů kvality veřejných služeb

- dosažitelné
- vycházející z dostupných zdrojů a využívající tyto zdroje co nejlépe ve vztahu k veřejné poptávce
- absolutní (např. zajištění a kontrola hasicích přístrojů v bytových domech, ekologické normy - kvalita vody, nakládání s odpady - stanoveny v zákonných normách
- relativní (častější) - využívání dostupných zdrojů

Nebezpečí absolutních standardů

- mohou být příliš nákladné
- přehlíženy
- spotřebovávají příliš mnoho prostředků na úkor ostatních potřeb stejné důležitosti

Relativní standardy

- lze stanovit na základě současné úrovně zajišťování služby obcí
- cíl: zlepšení současného stavu
- cíl: k úrovni ostatních obcí (benchmarking)

Standardy kvality veřejných služeb - novinka? I.

- oživení socialistické praxe?
- centrální plánování - normy hmotného zajišťování služeb
- normy určovány plánovači, nikoliv místními představiteli
- nebyly výsledkem preferencí a poptávky
- nezohledňovaly dostupné zdroje na jejich financování - nadbytek infrastruktury a nedostatek prostředků na údržbu

Standardy kvality veřejných služeb - novinka? II.

- zájmy poskytovatelů
- malý zájem o preference uživatelů
- určování norem ve smyslu nabídky namísto poptávky, využití nebo míry spokojenosti

Příklad standardů v oblasti veřejné dopravy I.

- cena: běžně za jednotku služby
- využití: např. počet cestujících na 1 autobus
- kvalita: míra uspokojení potřeb zákazníka
- pokrytí: vztah služby k cílům stanoveným zákonem nebo obcí
- dostupnost: např. maximální vzdálenost mezi domácnostmi a trasou veřejné dopravy
- spokojenost: průzkum veřejného mínění nebo objem stížností

Příklad standardů v oblasti veřejné dopravy II.

■ základní standardy

- 1) jízdné včetně slev – důležitý ukazatel pro rozhodování cestujících mezi veřejnou hromadnou dopravou a individuální automobilovou dopravou
- 2) obsaditelnost vozidla – obsazenost vozidla, poměr sedící/stojící
- 3) frekvence spojů, intervaly mezi spoji (špička, sedlo)
- 4) docházková vzdálenost (mimo město, ve městě)
- 5) počet přestupů
- 6) doba strávená přepravou – závisí na rychlosti vozidel, prostupnosti dopravní sítě, počtu přestupů, docházkové vzdálenosti

Příklad standardů v oblasti veřejné dopravy III.

■ doplňkové standardy

- 1) spolehlivost dopravy – jízdy dle jízdního řádu, zrušené jízdy
- 2) využití – jednotlivých linek
- 3) informační a odbavovací systém – integrace tarifů
- 4) provázanost jednotlivých druhů veřejné dopravy v rámci systému – integrované systémy
- 5) přístup pro lidi se sníženou pohyblivostí – nízkopodlažní vozidla
- 6) bezpečnost provozu
- 7) objem stížností
- 8) ekologičnost provozu

Na odlehčení

- Přejde pan Novák na ministerstvo a ptá se ve vrátnici: „Toto ministerstvo je velké, že?“ „To víte, že ano!“ „A mohl byste mi říci, kolik tu asi dělá lidí?“ „No, řekl bych, že necelá polovina.“

Metody hodnocení kvality

- ISO
- TQM
- EFQM
- CAF

ISO I.

- International Organization for Standardization (Mezinárodní organizace pro standardizaci)
- světová federace normalizačních organizací, 1947, Ženeva
- v Česku od roku 2009 zastupuje Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, <http://www.unmz.cz>

ISO II.

- ISO 9001: stěžejní norma řady 9000, požadavky na systém řízení kvality
- ISO 14001: životní prostředí
- ISO/IEC 2000: IT/IS
- poplatek za certifikaci

ISO III.

- 8 obecných zásad (normy ISO řady 9000)
 - 1) zaměření na zákazníka – analýza potřeb
 - 2) vedení – proaktivní přístup, motivace
 - 3) zapojení pracovníků
 - 4) procesy – nastavení procesů
 - 5) systémový přístup k managementu
 - 6) neustálé zlepšování
 - 7) rozhodování na základě faktů – analýza údajů a informací – monitoring
 - 8) vzájemné výhodné dodavatelské vztahy – úsilí o partnerství

TQM I.

- Total Quality Management (komplexní management jakosti)
- Japonsko - po druhé světové válce, dále USA a Evropa
- náročnější na zavedení než ISO

TQM II.

■ základní zásady

- 1) vedení každé firmy (leadership) má nezastupitelnou úlohu
- 2) kvalita je záležitostí všech pracovníků firmy
- 3) orientace na zákazníka
- 4) bezvadnost výrobků či služeb je samozřejmostí
- 5) úsilí o trvalé zlepšování
- 6) procesní přístupy

EFQM I.

- model excellence EFQM
- 1991: Evropská nadace pro management kvality
- doporučení podnikatelskému sektoru i neziskové sféře, jejichž aplikace se dotýká posunu ve stylu řízení těchto organizací a v jejichž důsledku by mělo dojít ke zlepšení, která se projeví jak v ekonomických výsledcích, tak i ve vztazích se zákazníky, zaměstnanci a společnostmi

EFQM II.

- vedení, politika a strategie, lidské zdroje, partnerství a zdroje, procesy, spokojenost zákazníků, spokojenost pracovníků, vliv na společnost, výkonnost organizace
- zavedení charakteristik
- samohodnotící zpráva
- audit skupinou prověřovatelů
- udělení ceny EQA

CAF I.

- Common Assessment Framework (společný hodnotící rámec)
- Evropský institut pro veřejnou správu (EIPA)
- první verze 2000, Lisabon
- poslední vylepšení 2006, Tampere, 4. Evropská konference kvality veřejné správy

CAF II.

- volně šiřitelný nástroj
- bez licenčního poplatku
- zlepšení výkonnosti organizace veřejného sektoru pomocí předem daného rámce
- 9 kritérií - sebehodnocení organizace
- založen na TQM a EFQM

CAF III.

■ kritéria předpokladů

- 1) vedení
- 2) strategie a plánování
- 3) zaměstnanci
- 4) partnerství a zdroje
- 5) procesy

■ kritéria výsledků

- 6) občané/zákazníci – výsledky
- 7) zaměstnanci – výsledky
- 8) společnost – výsledky
- 9) klíčové výsledky výkonnosti

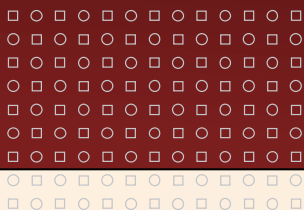
CAF IV.

■ 4 hlavní cíle

- 1) seznámení veřejná správa s principy TQM, změnit princip PD na PDCA
- 2) usnadňovat sebehodnocení úřadu a poskytovat informace pro jeho zlepšení
- 3) propojení různých nástrojů pro řízení kvality
- 4) usnadnění benchmarkingu a benchlearningu

Klíčové body

- poskytované služby - občan hodnotí dostupnost, kvalitu a cenu
- mapování potřeb poptávkové strany
- externí zajišťování služeb
- stanovení výše výdajů na služby
- stanovení ceny poskytovaných služeb
- řízení kvality, standardy kvality
- systémy řízení kvality



Děkuji za pozornost!

- Ing. Jiří Velinský
- jiri.velinsky@econ.muni.cz

