

Komplexní analýza systému řízení kvality úřadu

Meno a priezvisko: Martin Štainer

Titul: Mgr., Ph.D.

Funkcia: ředitel

Organizácia: EDUKOL vzdělávací a poradenské sdružení s.r.o.

Adresa: 17. listopadu 43, 779 00 Olomouc, Česká republika

Telefón: 00420 777 693 055

Email: martin@edukol.cz

Stručný profesný životopis autora/prednášajúceho:

Autor působí v poradenské a vzdělávací firmě, která stála u počátků zavádění modelu CAF v České republice. Má mnoho zkušeností z řízení projektů ESF zaměřených na pomoc magistrátům a městským úřadům s implementací a rozvojem modelu CAF v České republice. Na téma kvality ve veřejné správě napsal řadu článků, přednášel na konferencích kvality v ČR a zahraničí (Itálie, Polsko, Portugalsko, Řecko). Je autorem knihy Šetření spokojenosti klientů úřadu, kterou vydalo Ministerstvo vnitra ČR. Je řešitelem řady studií a sociologických šetření z oblasti kvality.

Příspěvek:

V průběhu uplynutého jednoho a půl roku realizovala naše společnost EDUKOL veřejnou zakázku na Krajském úřadě kraje Vysočina s názvem „Zefektivnění systému řízení kvality na krajském úřadě“. Naše práce byla z hlediska své komplexity velmi široká a využili jsme při ní i nové přístupy. Se základními výstupy bychom se rádi podělili v tomto příspěvku.

Krajský úřad Kraje Vysočina (dále jen KrÚ) se sídlem v Jihlavě je jedním z 14-ti krajských úřadů (včetně Magistrátu Hlavního města Prahy) v České republice a v oblasti implementace modelů kvality patří k mimořádně aktivním. To potvrzuje i množství získaných ocenění, včetně nominace na Národní cenu kvality ČR v kategorii Veřejná správa za rok 2009. Proto už samotná příležitost pro navázání spolupráce a případná možnost podílet se na analýze systému řízení kvality na tomto krajském úřadě pro nás byla atraktivní od samotného počátku.

Implementace metod kvality byla na KrÚ započala už v roce 2003, a to uplatňováním principů Místní agendy 21 (dále MA21). V roce následujícím byly zahájeny kroky související se sebehodnocením úřadu podle modelu CAF. K dnešnímu dni toto sebehodnocení proběhlo celkem pětkrát (naposledy v září 2011). V roce 2005 KrÚ vstoupil do iniciativy benchmarkingu na úrovni krajských úřadů ČR.

Naše práce spočívala na několika cílech: V první fázi mělo dojít k posouzení a vyhodnocení stavu řízení kvality v podmínkách Krajského úřadu Kraje Vysočina při využívání metod zvyšujících kvalitu veřejné správy – metoda CAF, MA21 a benchmarking. Na tento cíl měl navázat návrh opatření ke zlepšení řízení kvality v podmínkách úřadu a posouzení významu zavedení modelů ISO a BSC. Další cíle měly povahu vzdělávací a konzultační činnosti v rámci procesu sebehodnocení podle modelu CAF a zpracování e-learningového kurzu pro

zaměstnance úřadu z oblasti řízení kvality ve veřejné správě. Vzhledem k omezenému rozsahu tohoto příspěvku zaměříme svou pozornost pouze na nejzajímavější výstupy naší práce.

V minulých letech jsme měli možnost pracovat s řadou městských úřadů a magistrátů, a co víc, mezi naše klienty patří úřady, které patří v České republice mezi nejaktivnější v oblasti úsilí o zkvalitňování své činnosti, za což byly také oceňovány jak v rámci Národní ceny za kvalitu (Hranice, Děčín, Prostějov, Jablůnkov), tak rezortní ceny Ministerstva vnitra ČR. Krajský úřad Kraje Vysočina byl pro nás ale zcela novou zkušeností. Úroveň formální propracovanosti, rozsahu zpracované dokumentace a strategického přístupu k řízení této organizace není možné srovnávat s žádným jiným z úřadů, kde jsme zatím působili.

Vedení krajského úřadu si uvědomilo, že zlepšování organizace se neobejde bez toho, aby o tuto záležitost měli zájem všichni zaměstnanci. Jako základní prvek strategického řízení a růstu kvality byl proto vytvořen tzv. Portál strategického řízení. K vybudování Portálu strategického řízení i řízení kvality přistoupil KrÚ na začátku roku 2008 po důkladné analýze stavu dotčených oblastí a identifikaci slabých míst procesu zvyšování kvality. Hlavními cíli projektu byla snaha o maximální otevřenost vedení úřadu vůči svým zaměstnancům v otázkách kvality práce úřadu a strategického řízení, a s tím související i průběžná informovanost o stavu plnění strategických cílů úřadu, včasná identifikace negativních tendencí v jednotlivých agendách a také snaha o snížení administrativy v dotčených oblastech. Dalším cílem bylo zvýšit motivaci zaměstnanců ke zvyšování kvality práce úřadu.

Portál je členěn na statickou složku (úložiště dokumentů, datový sklad), dynamickou složku (možnost on-line vyhodnocování klíčových ukazatelů řízení kvality a plnění strategických cílů úřadu) a nástroj pro řízení týmové spolupráce (zejména sloužící sebehodnotícímu týmu CAF jako prostředek efektivní komunikace a archiv všech využívaných dokumentů při sebehodnocení). Z hlediska naší analytické práce jsme tím pádem měli zjednodušenou situaci do té míry, že naprostá většina potřebných dokumentů byla soustředěna „na jednom místě“. Na straně druhé ovšem bylo hned patrné, že samotné studium dostupných dokumentů bude vyžadovat velké časové nároky a nebude jednoduše možné zabývat se izolovaně pouze způsobem aplikace modelu CAF a mezikrajského benchmarkingu v posledních letech. Bylo nutné začít u systému strategického řízení úřadu, jehož součástí jsou i tyto prvky.

Co se týká posuzování strategického řízení KrÚ bylo po prostudování veškerých podkladů a absolvovaných rozhovorech evidentní, že řešení je v podmínkách orgánů veřejné správy ČR jedinečné a model nového strategického řízení zachycený na Obr. 1 začíná po prvních dvou letech vykazovat pozitivní dopady.

Obr.1 Struktura „Nového strategického řízení“ KrÚ



Při posuzování způsobu implementace modelu CAF jsme se zaměřili na následujících pět oblastí:

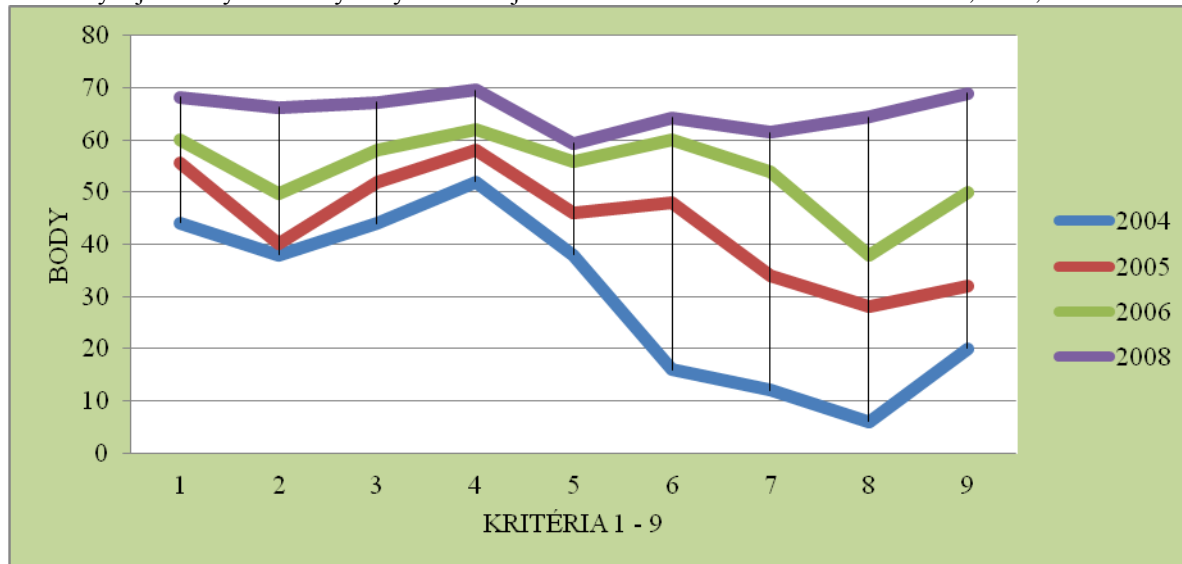
1. Hodnocení metodického postupu v letech 2004, 2005, 2006 a 2008
2. Hodnocení kvantitativních výsledků sebehodnocení v jednotlivých kritériích
3. Hodnocení kvalitativních výsledků
4. Komparace bodových výsledků KrÚ Kraje Vysočina s výsledky vybraných orgánů obcí s rozšířenou působností
5. Posouzení vyspělosti organizace podle metodiky CAF – externí zpětná vazba

Ad 1. Doporučení související s metodickým řízením sebehodnocení se týkala především zlepšení formální stránky sebehodnotící zprávy a zároveň informovanosti zainteresovaných stran (zákazníci, externí instituce, veřejnost). Bylo zřejmé, že v jednotlivých letech nebyl vždy dodržován stejný postup prací na prováděných sebehodnoceních a tomu také odpovídaly rozdíly v obsahovém pojetí sebehodnotících zpráv. Naše závěry tedy vedly k standardizaci obsahu zejména úvodní a závěrečné části zprávy a k doplnění příloh, v nichž by bylo obsaženo zhodnocení plnění minulého akčního plánu zlepšování a shrnutí příležitostí pro zlepšení vyplývajících z provedeného aktuálního sebehodnocení.

Ad 2. U analýzy kvantitativních výsledků jsme kladli důraz především na komparativní analýzu bodových výsledků jednotlivých kritérií a subkritérií a na zhodnocení celkových bodových výsledků a jejich vzájemnou vyváženost. Jak dokládá Obr. 2 KrÚ v průběhu sledovaných let :

- zlepšil bodové hodnoty ve všech kritériích, nejvýrazněji pak u výsledkových kritérií;
- zlepšil vyrovnání bodových hodnot mezi kritérii předpokladů a výsledků;
- zlepšil nejvýrazněji bodové hodnoty v oblasti předpokladů u kritéria 2 a v oblasti výsledků u kritéria 8.

Obr. 2. Vývoj celkových bodových výsledků za jednotlivá kritéria 1 – 9 KrÚ v letech 2004, 2005, 2006 a 2008.



Zdroj: Sebehodnotící zprávy aplikace modelu CAF KrÚ 2004, 2005, 2006 a 2008. Vlastní zpracování.

Při posuzování vyváženosti dosažených bodových výsledků jsme použili metodiku vypracovanou kolegyní Dr. Ivetou Vrabkovou založenou na výpočtu směrodatné odchylky

(SOD¹), střední hodnoty - medián (MED), a na základě výpočtu rozdílu mezi maximální (MAX) a minimální (MIN) hodnotou dosaženou v rámci devíti kritérií daného sebehodnocení.

Z výsledků, které prezentuje Tab. 1, a bodové škály hodnotících panelů modelu CAF 2006 lze konstruovat čtyři úrovně „vyváženosti“ bodových výsledků. KrÚ se pohybuje na úrovni II a III, přičemž výsledky z roku 2008 jsou na hranici úrovně I. a II. Z toho je možné vyvodit, že poslední výsledky sebehodnocení z roku 2008 ukazují, že KrÚ směřoval správným směrem k vyváženosti bodových výsledků.

- Úroveň I – vyvážené (rozdíl ≤ 10 bodů).
- Úroveň II – mírně nevyvážené (rozdíl ≥ 11 bodů a ≤ 30 bodů) – v roce 2005, 2006, 2008.
- Úroveň III – nevyvážené (rozdíl ≥ 31 bodů ≤ 50 bodů) – v roce 2004.
- Úroveň IV – výrazně nevyvážené (rozdíl ≥ 51 bodů).

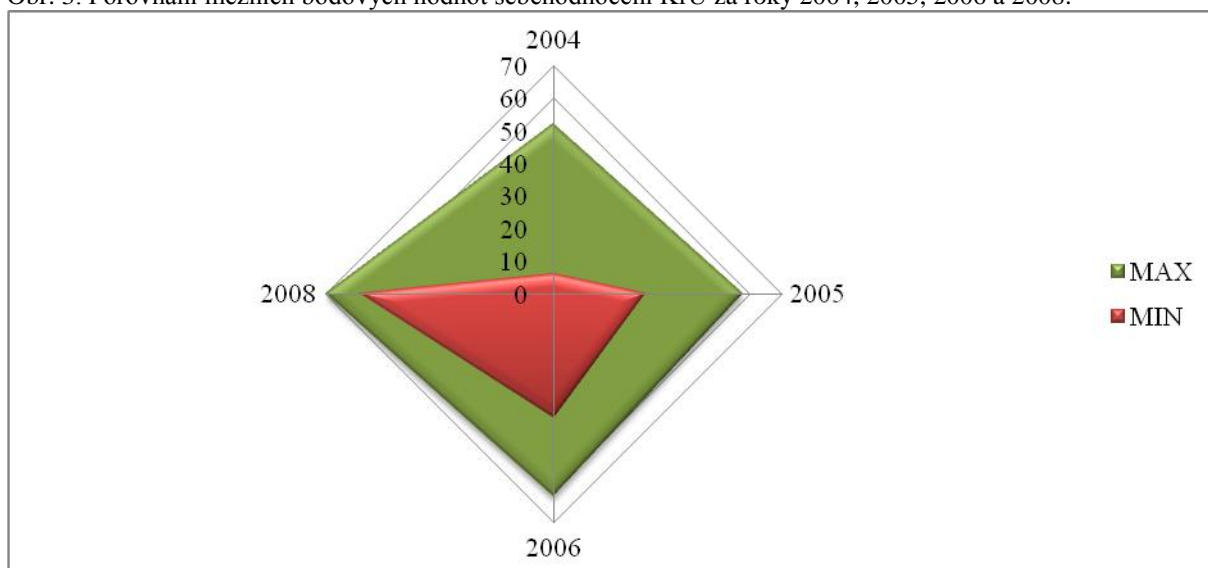
Tab.1. Celkové výsledky sebehodnocení za jednotlivá kritéria a roky 2004, 2005, 2006 a 2008 KrÚ.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	MAX	MIN	MED	SOD
2004	44	38	44	52	38	16	12	6	20	52	6	38	15,65
2005	56	40	52	58	46	48	34	28	32	58	28	46	10,15
2006	60	50	58	62	56	60	54	38	50	62	38	56	7,05
2008	68	66	67	70	59	64	61	64	69	70	59	66	3,27

Zdroj: Sebehodnotící zprávy aplikace modelu CAF KrÚ 2004, 2005, 2006 a 2008. Vlastní zpracování a výpočty.

Výše uvedené zvyrazňuje Obr. 3, ze kterého je vizuálně patrný pozitivní trend rozdílů mezi maximálními a minimálními bodovými hodnotami za jednotlivá kritéria modelu CAF ve sledovaných letech.

Obr. 3. Porovnání mezních bodových hodnot sebehodnocení KrÚ za roky 2004, 2005, 2006 a 2008.



Vlastní zpracování a výpočty.

¹ SOD – směrodatná odchylka vyjadřuje, do jaké míry jsou sledované hodnoty rozptýleny s ohledem na průměr. Jinými slovy, čím vyšší je hodnota směrodatné odchylky, tím výraznější jsou rozdíly mezi mezními hodnotami sledovaného souboru.

V poslední části celkového hodnocení bodových výsledků sebehodnocení KrÚ za sledované období byla naše pozornost zaměřena na ověření existence lineární přímé (kladné) závislosti² mezi dosaženými bodovými výsledky kritérii (1 – 9).

Předpoklad ověřované závislosti vychází z konstatace metodiky CAF (Společný hodnotící rámec – CAF 2006; s. 10 - 11):

- „Pro excelentní organizace je charakteristické pevné propojení kritéria 1 s kritérii 2, 3, 4 a kritéria 3 s kritérii 4, 5.“ A v tomto případě se očekává, že korelační analýza ukáže na **velmi významnou** lineární závislost ($r \geq 0,98$).
- „Holistické pojetí modelu CAF předpokládá příčinnou vazbu (kauzální vztah) mezi předpokladovými a výsledkovými kritérii“, a proto je korelační analýzou ověřována **významná** lineární závislost ($0,98 > r \geq 0,97$).

Tab. 2. Korelační koeficienty (r)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1		0,9042	0,9897	0,9879	0,967	0,9582	0,9753	0,9898	0,96908
2			0,9549	0,9594	0,8861	0,7597	0,866	0,9507	0,97193
3				0,9993	0,9678	0,917	0,9659	0,9964	0,99341
4					0,9576	0,9069	0,9561	0,9985	0,99129
5						0,955	0,9973	0,9463	0,96944
6							0,9741	0,9079	0,88702
7								0,9481	0,95932
8									0,98258
9									

Zdroj: Sebehodnotící zprávy aplikace modelu CAF KrÚ 2004, 2005, 2006 a 2008. Vlastní zpracování a výpočty.

Velmi významná lineární závislost (označeno zeleně) byla korelační analýzou potvrzena mezi kritérii:

- předpokladů - 1 a 3, 1 a 4, 3 a 4;
- předpokladů a výsledků – 1 a 8, 3 a 8, 3 a 9, 4 a 8, 4 a 9, 5 a 7;
- výsledků – 8 a 9.

Významná lineární závislost (označeno žlutě) byla korelační analýzou potvrzena mezi kritérii:

- předpokladů a výsledků – 1 a 7, 2 a 9,
- výsledků – 6 a 7.

Naopak závislost se neprokázala u vztahů, které reprezentují buňky tabulky bez barevného zvýraznění a zejména mezi kritérii 2 a 5, 2 a 6, 2 a 7, 6 a 9 (označeno fialově).

Z výše uvedeného vyplynulo, že KrÚ by měl v budoucnu svou pozornost zaměřit hlavně na zlepšování v oblasti předpokladů u kritérii 2 a 5 (plánování, monitoring a inovaci procesů). V oblasti výsledků v tomto smyslu u kritéria 6 a kritéria 7 (plánování, monitoring a inovace vztahů s občany/zákazníky a zaměření se na to, aby trendy a hodnoty výsledků týkajících se občanů/zákazníků byly srovnatelné s klíčovými výsledky výkonnosti).

² Korelace vyjadřuje vztah mezi dvěma proměnnými (např. x, y). Záporná hodnota (nepřímá závislost) korelačního koeficientu (max. do $r = -1$) znamená, že hodnota x roste a hodnota y klesá. Kladná hodnota korelačního koeficientu (přímá závislost, max. do $r = 1$) říká, že když roste hodnota x, tak roste také hodnota y.

Ad 3. Hodnocení kvalitativních výsledků jsme opírali o posuzování důkazů uváděných v sebehodnotící zprávě u předpokladových i výsledkových kritérií. Externí pohled na soubor využívaných důkazů přinesl desítky nejrůznějších námětů pro další použití.

Ad 4. Další částí hodnocení byla komparace dosažených bodových výsledků s vybranými (třemi) samosprávnými úřady aplikujícími úspěšně model CAF v České republice. Tento pohled byl spíše orientační, avšak poukázal na rozdílnosti bodových hodnocení v jednotlivých kritériích a na určité konkrétní rezervy KrÚ ve srovnání s ostatními.

Ad 5. V posledním kroku hodnocení jsme využili metodiku CAF – externí zpětná vazba. Jedná se o nový způsob posuzování vyspělosti organizace ve smyslu Totálního řízení kvality (TQM). V České republice byla pro tento účel v roce 2010 vydána příručka (originální dokument EIPA Maastricht, duben 2010). V našem případě jsme dle dostupných informací byli patrně prvními v ČR, kteří podle tohoto návodu postupovali.

V úvahu jsme vzali výsledky sebehodnocení dle modelu CAF 2006 z roku 2008 a aktivity či výsledky, které KrÚ vykazoval za období 2009 – 2010 zejména ve smyslu plnění strategických cílů a uplatňování mezikrajského benchmarkingu.

Model CAF – externí zpětná vazba sleduje míru vyspělosti v rámci čtyř úrovní 0 – 3. Úroveň - 0 vyjadřuje nulovou či minimální aktivitu v dané oblasti, která nedosahuje úrovně 1. Úroveň - 1 značí stav **iniciace**, kdy organizace plánuje, komunikuje a zavádí aktivity v dané oblasti. Úroveň - 2 je stav **realizace**, jenž směřuje ke konkrétním aktivitám a zlepšení dané oblasti. Úroveň - 3 vyjadřuje **stav vyspělosti**.

Hodnocení vyspělosti KrÚ v pojetí TQM je uvedeno v Tab. č. 3, kdy nejvyšší dosažená úroveň v dané oblasti je označena symbolem ⊙. Jak tato tabulka ukazuje, KrÚ dosáhl vyspělosti ve třech oblastech. Ve čtyřech oblastech se k vyspělosti zřetelně ubírá a v jedné oblasti „*Řízení dle procesů a faktů*“ vykazuje ve vztahu k vyspělosti nejvýraznější handicap. I z tohoto způsobu hodnocení tedy pro vedení úřadu vyplývají jednoznačné priority na cestě k TQM.

Tab. 3. Úroveň vyspělosti TQM v podmínkách KrÚ

Principy/oblasti TQM	0	1	2	3
Orientace na výsledky			⊙	
Orientace na zákazníka/občana			⊙	
Řízení dle jasných/stálých cílů				⊙
Řízení dle procesů a faktů		⊙		
Rozvoj zaměstnanců a jejich zapojení				⊙
Neustále učení se, zlepšování a inovace			⊙	
Rozvoj partnerství				⊙
Společenská odpovědnost organizace			⊙	

Pramen: CAF – Externí zpětná vazba. (2010). Vlastní zpracování.

V průběhu letošních letních měsíců došlo pod našim metodickým vedením ke zpracování v pořadí poslední sebehodnotící zprávy. Potěšitelným pro nás bylo zejména to, že doporučení vyplývající z provedené analýzy stavu řízení kvality v rámci Krajského úřadu Kraje Vysočina byly brány s náležitou pozorností do úvahy a jak bodové hodnocení, tak formulované důkazy dokládají zřejmý pokrok. Pevně věříme tomu, že se tyto změny také pozitivně projeví v zisku dalšího stupně ocenění, protože si to tato veřejná organizace jistě zaslouží.

Příspěvek byl zpracován ve spolupráci i paní Ing. Ivetou Vrabkovou, Ph.D. z Ekonomické fakulty Vysoké školy báňské v Ostravě.

Použitá literatura

1. CAF – externí zpětná vazba. Praha: Ministerstvo vnitra, 2010. 66 s.
2. Společný hodnotící rámec - CAF 2006. 1. vyd. Praha: ČSJ, 2007. 114 s. ISBN 978-80-02-01901-5.
3. Společný hodnotící rámec (CAF 2006). Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení (CAF CZ 2009). Národní politika kvality.
4. Vrabková, I., Štainer, M. Analýza systému řízení kvality na Krajském úřadě Kraje Vysočina, Olomouc: EDUKOL vzdělávací a poradenské sdružení s.r.o., 2011, 88 s.
5. Intermí materiály KrÚ Kraje Vysočina