

# RIADENIE POMOCOOU KONTRAKTU

## RADY A NÁVRHY NA ZÁKLADE DÁNSKÝCH SKÚSENOSTÍ

### 1. Cieľ tohto dokumentu

Okrem prezentácií a informácií poskytnutých 29. mája na stretnutiach na Protimonopolnom úrade (PMÚ), by sme radi poskytli viacero všeobecných rád a odporúčaní, ako aj konkrétnych skúseností z využitia kontraktov v Dánsku v organizácii rovnakého zamerania. Veríme, že pomôžu pri návrhu prvého kontraktu na slovenskom PMÚ, aj keď si samozrejme uvedomujeme, že nie každý model sa dá len jednoducho prevziať z iných podmienok a skopírovať na podmienky domáce. Veríme však, že dánske skúsenosti budú prinajmenšom užitočnou inšpiráciou pre PMÚ.

### 2. Proces, ktorý viedol k prvým kontraktom v Dánsku

Na začiatku boli indikátory a potrebné údaje dostupné len v obmedzenej miere. V takejto pozícii bola väčšina organizácií a úradov v Dánsku pred vytváraním prvých kontraktov. Napriek tomu však treba dodať, že jedna z hlavných príčin zavádzania kontraktov je tá, že sa tým odštartuje proces tvorby potrebných informácií o činnostiach, zdrojoch a výsledkoch, či výstupoch organizácií.

Znalosť takýchto údajov je prínosom nielen pre samotnú organizáciu, ale aj pre ministerstvo (v prípade, že je zriaďovateľom organizácie), pretože to pomáha znižovať informačné asymetrie (tj. ministerstvo, ktoré priamo nedokáže sledovať činnosť organizácie, získava oveľa lepší prehľad o jej skutočnom fungovaní a kontexte).<sup>1</sup>

Samozrejme, výber ukazovateľov (indikátorov) by mal vychádzať z relevantných kritérií. V opačnom prípade bude administratívna náročnosť príliš veľká a získaný prínos malý.

Kritériá pre výber ukazovateľov výkonnosti by mali byť založené na **poslaní a vízii organizácie**, ktoré sa opierajú o príslušné zákony, rozhodnutia parlamentu, a pod. Poslanie a víziu organizácie by malo definovať jej vedenie (môže pritom využiť aj spätnú väzbu ostatných zamestnancov) na základe **externých podnetov** (zákony, rozhodnutia parlamentu alebo vlády, a pod.) a tiež na základe vlastných strategických zámerov a cieľov.

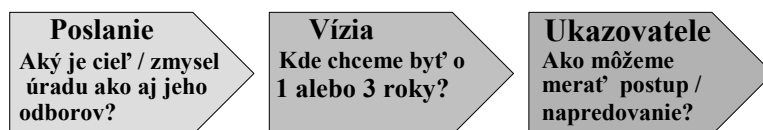
Zvážiť treba samozrejme aj využitie **dovnútra zameraných ukazovateľov**, akými sú napríklad motivácia pracovníkov a rozvoj ich schopností. Tieto ukazovatele sú samozrejme dovnútra zamerané len čiastočne, pretože napríklad ak budeme mať schopnejších a motivovanejších pracovníkov, výrazne to prispeje k lepšej činnosti organizácie.

---

<sup>1</sup> Kontrakty môžu byť vo všeobecnosti uzavierané medzi ministerstvom a podriadenou organizáciou, medzi vedením organizácie a jej výkonnou zložkou, medzi ministerstvom a riaditeľom organizácie, apod. V tomto texte budeme najčastejšie odkazovať na kontrakt medzi ministerstvom a organizáciou (je to prípad dánskeho PMÚ) ale rovnaký prístup sa dá využiť aj v prípade kontraktu medzi vedením organizácie a jej výkonnou zložkou, ktorý je vhodnejší pre slovenský PMÚ.

Proces určovania kritérií a ukazovateľov možno znázorniť nasledovne:

**Obrázok 1. Vytvorenie ukazovateľov pomocou definovania poslania a vízie**



Vytvorenie ukazovateľov potvrdá samozrejme určitý čas. Platí to predovšetkým vtedy, ak sa tvorba kontraktu nepovažuje len za technickú formalitu, ale je spojená aj významnou rolou vedenia pri vysvetľovaní a komunikovaní celého procesu pracovníkom. Zámerom je, aby ukazovatele boli všeobecne pochopené aj prijaté celou organizáciou, z čoho vyplýva aj ich osvojenie a prístup k nim (pocit vlastníctva a záväzku). Pre tento účel je vhodné použiť SWOT analýzu<sup>2</sup>. Existujú však aj iné spôsoby a nástroje.

Do úvahy musíme brať aj otázku dostupnosti údajov. Je však lepšie, ak začneme prípravu kontraktu a jeho ukazovateľov bez ohľadu na to, ktoré údaje máme práve teraz dostupné. Ak budeme vytvárať ukazovatele takýmto prístupom, povedie nás to k spísaniu akéhosi hrubého zoznamu. Až potom by sme mali začať realisticky zvažovať možnú dostupnosť údajov. Samozrejme môžeme potom zistiť, že niektoré ukazovatele považujeme za strategicky významné, ale náklady na vytvorenie a udržiavanie s nimi spojených údajovej základne budú neprijateľne vysoké. Pre túto príčinu budeme musieť od niektorých želaných ukazovateľov minimálne v prvotnom období používania kontraktu upustiť. Je možné, že v neskoršej fáze sa budeme vedieť k týmto údajom dostať za nižšie náklady, prípadne sa k nim môžeme vrátiť vtedy, keď budeme niekedy v budúcnosti zavádzať iný systém výkazníctva alebo iný softvér.

Všetky tieto odporúčania môžeme zhrnúť do jednoduchého príslovia: *lepšie je začať nedokonale, ako nezačať vôbec*. Na pozadí tohto príslovia je aj fakt, že kontrakty nepredstavujú z právneho hľadiska záväzný základ (pre súdne a legálne rozhodnutia), ale sú základom a príležitosťou pre rozvoj organizácie a zlepšenie jej výkonnosti.

Pri tvorbe kontraktu je potrebné samozrejme zvážiť ciele organizácie a ich ukazovatele. V ideálnom svete by sme mohli rozlišovať medzi dvoma modelmi. Prvý model kontraktu by bral do úvahy len najdôležitejšie a najviac strategické ciele organizácie. Pri takomto prístupe sa do kontraktu dostane asi len 4-8 cieľov a ich ukazovateľov. Výhodou je, že každému sú zjavné priority. Nevýhodou je, že nie každá časť, či odbor organizácie bude zahrnutá do kontraktu a toto môže znižovať silu kontraktu a jeho účinok v podobe záväzku. Opačnou extrémnou alternatívou je, že kontrakt pokryje všetky činnosti. Takýto kontrakt bude v podstate (veľmi) podrobným pracovným plánom. Týmto spôsobom sa zviditeľní prínos všetkých pracovníkov, ale môžeme pritom stratiť z perspektívy celkové zámery a ciele. Okrem toho, náklady na meranie plnenia takéhoto detailného kontraktu budú pravdepodobne príliš vysoké v porovnaní s prínosmi, ktoré ním môžeme získať. Ak naše predošlé príslovie adaptujeme na túto situáciu, znelo by: *lepšie je začať bez úplnej miery podrobnosti, ako nezačať vôbec*.

<sup>2</sup> S – strength (silná stránka), W – weakness (slabá stránka), O – opportunity (príležitosť, výzva), T – threat (hrozba, riziko).

Bez ohľadu nato, aký počet ukazovateľov zvolíme, bude potrebná určitá doba na vytvorenie štartovacej údajovej základne, ktorá bude tvoriť základ pre meranie a porovnávanie nárastov/poklesov vo výkonnosti v ďalšej fáze. V závislosti od počtu zvolených ukazovateľov môže táto predbežná fáza trvať 3 mesiace alebo až celý rok. Pri vytváraní údajovej základne treba samozrejme tam, kde je to oprávnené, zohľadniť aj sezónne faktory.

V prípade PMÚ je otázkou, či by bolo možné definovať ciele a ich ukazovatele v 3. štvrťroku, vybudovať predbežnú údajovú základňu v 4. štvrťroku, čím by meranie výkonnosti (porovnávané s 3. štvrťrokom 2002) mohlo začať od 1. januára 2003. Ak sa takýto časový scenár nedá uskutočniť, potom je možné považovať kontrakt na rok 2003 ako predbežný vývojový kontrakt, pričom kontrakt na rok 2004 by už bol prvý skutočne operatívny kontrakt. Tento spôsob prenosu („rolovania“) kontraktu počas dvoch rokov sa uplatnil aj v mnohých dánskych úradoch a inštitúciách.

### 3. Výňatky z kontraktu dánskeho Protimonopolného úradu

V tejto časti uvedieme konkrétne ukážky z kontraktu dánskeho Protimonopolného úradu týkajúce sa poskytovaných služieb, kvality a produktivity. Nadviážeme tým na prezentáciu a diskusie, ktoré sme mali 29. mája s vedením a riaditeľmi odborov PMÚ.

#### *Služby poskytované ministrovi alebo vláde / časy spracovania*

Keď položí parlament ministrovi otázku, týkajúcu sa fúzií, kartelov a pod., minister za bežných okolností musí odpovedať do 14 dní. Pri vypracovaní odpovede na takúto otázku bude minister závislý na odbornej expertíze PMÚ. Z tohto dôvodu je veľmi dôležitým kritériom úspechu a ukazovateľom spoľahlivého chodu PMÚ aj čas vypracovania takejto odpovede pre ministra. V bežnej situácii to znamená, že čas spracovania odpovede musí byť kratší ako 10 dní. V prípade veľmi komplikovaných otázok existuje možnosť vypracovania predbežnej odpovede a zároveň uvedenia času, kedy bude vypracovaná definitívna odpoveď.

V nasledujúcej tabuľke sú uvedené ciele a dosiahnuté výsledky kontraktu na roky 1999-2002.

**Tabuľka 1. Časy spracovania pre ministra**

	1999	2000	2001	2002
<b>Ciele:</b> Percento prípadov, ktoré majú byť spracované v danom časovom limite	95	95	95	95
<b>Výsledky:</b> Percento prípadov, ktoré boli spracované v danom časovom limite	98,3	100	100	-

Takýto ukazovateľ musí byť samozrejme adaptovaný na slovenské podmienky, aby sa zohľadnil fakt, že slovenský PMÚ nie je podriadený ministerstvu, ale zodpovedá sa vláde ako celku. Do úvahy treba vziať aj počet otázok predložených PMÚ ročne, aby sme určili, či je takýto ukazovateľ vôbec relevantný na slovenské pomery. V Dánsku je priemerný počet takýchto otázok za rok asi 150. Avšak aj 20 otázok ročne možno považovať za dôležitý ukazovateľ, pretože vláda musí - popri domácich a zahraničných podnikoch, požadujúcich spravodlivú hospodársku súťaž - patriť medzi najdôležitejších klientov PMÚ.

Dánsky kontrakt obsahuje nielen časy spracovania pre prípady, iniciované parlamentom (alebo vládou), ale aj podnikmi, ktoré narazili na porušovanie pravidiel hospodárskej súťaže. Ciele sú stanovené pre každý typ činnosti: kartely, štátna pomoc, zneužitie dominantného postavenia, verejné obstarávanie, a pod. Nasledujúca tabuľka 2 ukazuje ciele pri podaniach, týkajúcich sa verejného obstarávania. Aj v tomto prípade vidno, že ciele nie sú „vymyslené“ ale sú stanovené na základe minulých skúseností.

**Tabuľka 2. Čas spracovania: Sťažnosti (odvolania) týkajúce sa verejného obstarávania**

Priemerný čas spracovania v mesiacoch	1999	2000	2001	2002
<b>Ciele</b>	2,4	2,4	3,0	4,0
<b>Výsledky</b>	2,4	2,6	2,1	

Je zaujímavé, že cieľ na rok 2002 bolo v skutočnosti zmiernený v porovnaní s obdobím 1999-2001. Dôvodom je, že úrad zmenil zameranie svojej činnosti smerom k oveľa väčšej komplexnosti a zložitosti. Táto informácia je dôležitá nielen z pohľadu vedenia, ale aj z politického hľadiska: úrad teraz pôjde po „veľkých rybách“! V skutočnosti sa však úradu podarilo ešte viac skrátiť čas spracovania prípadov. Úplné vysvetlenie, prečo k tomu došlo úrad neuvádza. Dôvodom môže byť jednak to, že sa im podarilo udržať vysokú úroveň kvality aj pri rastúcej zložitosti prípadov, alebo určité časové oneskorenie: sťažnosti prichádzajú až s časovým oneskorením po spracovaní určitého množstva prípadov.

#### ***Kvalita spracovania prípadov***

V roku 2002 bola po prvý raz uvedená ako ukazovateľ aj kvalita práce úradu. Ukazovateľ je definovaný ako podiel prípadov, v ktorých boli úspešné odvolania (rozklady). Ako vidíme z ďalšej tabuľky, cieľová hodnota ukazovateľa na rok 2002 bola stanovená na základe údajov za obdobie 1999-2001. Podobne ako v predošlom príklade, cieľ je postavený o niečo miernejšie, ako v predchádzajúcich rokoch, pretože sa zvyšuje z 2,5% na 4%. Príčinou je politický sľub vedenia úradu, že v ďalšom období bude úrad viac proaktívny, a preto považuje za pravdepodobné, že sa zvýši počet úspešných odvolaní (rozkladov). V tomto zmysle môže riaditeľ dánskeho PMÚ považovať kontrakt za svoj veľmi explicitný politický mandát. Povedané jednou vetou: urobiť viac chýb je v takejto situácii oprávnené, ale len do určitej miery: konkrétne do 4% (úspešných odvolaní/rozkladov).

**Tabuľka 3. Percento úspešných odvolaní / rozkladov**

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Ciele</b>	-	-	-	2,5	4,0
<b>Výsledky</b>	5,8	2,3	1,9	4,4	2,5

V niektorých iných dánskych štátnych úradoch a inštitúciách sa uplatňujú vnútorné audity kvality. Jedným zo spôsobov ich realizácie je pozrieť sa na náhodnú vzorku spracovávaných prípadov (napr. jeden z 20 prípadov) a hodnotiť ho z nasledujúcich hľadísk: Je v tomto prípade legislatíva uplatňovaná správne? Je analýza prípadu a samotné rozhodnutie (t.j. odpoveď na podnet o porušovaní hospodárskej súťaže) komunikované zrozumiteľným spôsobom? Dodáme, že dôraz sa pritom kladie na proces učenia sa a nie na zatratenie tých, ktorí prípad riešili.

V dánskom kontrakte sa objavila aj položka „spokojnosť klientov“. Zisťovanie ich spokojnosti sa môže realizovať rozličnými spôsobmi, vo všeobecnosti by sa však malo robiť anonymne. Jeden z možných prístupov je požiadať konzultantskú firmu, výskumnú organizáciu (alebo SGI), aby takýto prieskum spravila. Metódou môže byť telefonický prieskum na základe dotazníka. Otázky by sa mali týkať času spracovania, poskytovania informácií o riešených prípadoch (*aký je postup? ako dlho to zvyčajne trvá?* a pod.) a zrozumiteľnosti rozhodnutí (informácií), ktoré vydáva úrad (*rozumejú klienti v skutočnosti vašim rozhodnutiam?*).

Takýto prieskum spokojnosti klientov možno naplánovať veľmi ambiciózne s vysokým počtom respondentov, ale dá sa realizovať aj s malým počtom respondentov. Pri malej vzorke síce nebudú zistenia platné z čisto štatistického pohľadu, ale pri dobre zvolenej vzorke môžu v dostatočnej miere poslúžiť potrebám úradu.

V kontrakte slovenského PMÚ sa môže preto zaradiť ako samostatná položka plán vykonať takéto zisťovanie, pričom v kontrakte na rok 2004 sa môže spraviť porovnanie medzi výsledkami zisťovania v roku 2003 a v roku 2004. Čísla z takéhoto zisťovania treba samozrejme chápať len ako základ pre ďalšie činnosti. To, na čom v realite záleží, je navrhnutie a uskutočnenie konkrétnych činností (akčného plánu) založených na údajoch zo zisťovania.

### **Produktivita**

Meranie produktivity v PMÚ je zložitá úloha, ak berieme do úvahy rozličné typy prípadov a rôzny stupeň ich zložitosti. Dánsky PMÚ bral tento fakt na zreteľ a vytvoril celkový ukazovateľ produktivity, tzn. produktivity úradu ako celku.

Produktivita sa pritom meria podľa nasledujúceho vzorca:

$$PR = \frac{\sum (\text{počet prípadov})_n \cdot X (\text{váha})_n}{\text{Čas spracovania prípadov}}$$

Čitateľ tohto vzorca určuje produkciu. Zastúpené sú tu všetky kategórie možných prípadov, vrátane tých viac administratívnejšieho charakteru. Pre každú kategóriu prípadov sa spočíta počet skutočne šetrených prípadov a toto číslo sa násobí váhou, ktorá vyjadruje zložitosť každej kategórie prípadov.

Váhy sú vytvorené na historickom základe a pre jednotlivé kategórie sa výrazne líšia. Spracovanie prípadu fúzie, pri ktorom úrad neudelí súhlas, je priradená váha 3, pričom súhlasné rozhodnutie úradu o fúzii má váhu 0,5. Väčšina služieb realizovaných pre ministerstvo má váhu 0,2.

Menovateľ vyjadruje celkový čas strávený riešením prípadov.

Ako sme uviedli, tento vzorec sa aplikuje na úrad ako celok, ale aj na jeho jednotlivé odbory.

Ľudia na dánskom PMÚ si uvedomujú podstatu tejto metódy: je ambiciózna a dáva zmysel, súčasne je však dosť jednoduchá. Z tohto dôvodu nepovažujú malé zmeny v produktivite za skutočne zaujímavé. Nárast alebo pokles o 2-3% môže byť skôr výsledkom štatistickej nepresnosti, ako nejakej výraznejšej zmeny v práci úradu.

Táto jednoduchá metóda sa nepoužíva na vynášanie súdov, ale skôr na učenie sa, ako zlepšiť riadenie úradu a jeho postupy, ako aj motiváciu a znalosti jeho zamestnancov, a ako týmto spôsobom zvýšiť aj produktivitu, kvalitu a poskytované služby celého úradu.

Takýto spôsob učenia sa, založený na zisťovaní kvantitatívnych údajov, však samozrejme prináša so sebou aj určité náklady.

- Vyššie spomenuté vytvorenie váh (pre kategórie prípadov) na historickom základe môže byť samo o sebe náročnou úlohou. Na to, aby boli váhy presné, mali by byť založené na nejakom spôsobe systematického zaznamenávania časov spracovania jednotlivých prípadov.
- Spočítavanie počtov uskutočnených prípadov môže byť tiež vyčerpávajúce, ak neexistuje nejaký spôsob záznamov / výkazníctva.
- Údaje v menovateli bude ľahké vytvoriť. Do úvahy však treba vziať, či treba pracovný fond úradu očistiť o napr. PN-ky, OČR-ky a pod.

Keď zhrnieme doteraz napísané: meranie produktivity takýmto spôsobom môže byť presnejšie, ale znamená aj určitú námahu. Stojí preto za zváženie, či takýto spôsob merania zaviesť radšej až po určitej dobe a medzitým získať prvé skúsenosti s niektorými zjednodušenými spôsobmi. Súčasne je dobré zistiť, aké existujúce a zabehnuté systémy výkazníctva a IT je možné využiť pri monitorovaní výkonnosti.

#### **4. Dopad použitia kontraktu na organizáciu**

Administratívna záťaž, ktorá vyplýva zo zavedenia kontraktu, by mala byť vždy vyvážená očakávanými prínosmi pre klientov. Rovnaký výrok platí aj pri monitorovaní plnenia kontraktu. Pre inštitúcie veľkosti slovenského PMÚ by bolo určite neúnosné investovať do strategických monitorovacích a výkazníckych IT systémov.

Podobne, nedá sa očakávať, že vedenie organizácie, ktoré je zamestnané množstvom iných významných úloh, by malo zodpovedať aj za množstvo operatívnych úloh, spojených s kontraktom. Na úrovni vedenia by mali byť realizované len strategické analýzy a rozhodnutia, pričom úlohy operatívneho charakteru (ako napr. zber a prezentácia údajov) by mali byť delegované na nižšiu úroveň riadenia. Môže to byť úlohou niekoho z kancelárie predsedníčky alebo z ekonomického odboru.

Zvážiť treba aj periodicitu a spôsob (prostriedok) vykazovania plnenia kontraktu. Za normálnych okolností postačuje na korekciu nedostatkov alebo adaptáciu na nové prostredie (napr. legislatívu) vykazovanie 2-krát za rok.

Hlavný prostriedok vykazovania údajov by mala byť výročná správa. Znamená to, že k súčasnej výročnej správe by sa pridalo povedzme 3-5 strán, kde by boli prezentované ciele a výsledky a bol by k nim uvedený slovný komentár. Komentár môže obsahovať aj návrhy

na zmenu cieľov alebo niekedy dokonca aj vízie. Týmto spôsobom riadenie pomocou kontraktu reflektuje minulý vývoj a prispôsobuje mu budúcu činnosť. Ukazuje to obr. 2.

**Obrázok 2. Reflektujúce riadenie pomocou kontraktu**

