

PROCESNÍ ŘÍZENÍ VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Pavel Vlček

ABSTRAKT

Článek se zabývá procesním řízením ve státní správě. Problém s jeho zaváděním tkví v tom, že mnoho řídicích pracovníků si neuvědomuje, že vše co se v organizaci odehrává je určováno procesy. Pokud nejsou popsány v dané organizaci stávající procesy, nebo jak by měly vypadat nové optimální procesy, nebude snaha o reengineering úspěšná. Procesní mapování totiž poskytuje nástroj a ověřenou metodologii k identifikaci stávajících procesů („jak to je“) a lze ho použít také jako návod („jak to má být“) pro reengineering funkcí zajišťujících správní a samosprávní činnosti. Mapování procesů je rozhodujícím pojátkem, které lze využít k lepšímu pochopení a významnému zlepšení procesů v organizacích státní správy a samosprávy, tj. zvýšení kvality poskytovaných služeb a výkonnosti.

KLÍČOVÁ SLOVA: Proces, procesní analýza, procesní model, reenženýring, Capability Maturity Model, BRP (Business Process re-engineering), BPI (Business Process Improvement)

JEL klasifikácia: H10, M21

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY PROCESNÍ ANALÝZY

Orgány veřejné správy mají v otevřené informační společnosti možnost čerpat z poznatků a zkušeností, které získaly mnohé výrobní i nevýrobní a ziskové i neziskové organizace po několik desetiletí v oblasti zdokonalování procesů. Procesní řízení je jedním z možných nástrojů dalšího ekonomického růstu organizace. V oblasti veřejné správy se jedná o zavedení takové změny procesů, které povedou ke:

- § zvýšení výkonnosti veřejné správy, tj. k větší kvalitě služeb poskytovaných v souladu se statutem jednotlivých orgánů veřejné správy,
- § snížení chybovosti,
- § zrychlení dodávky služeb (vyřízení požadavků občana),
- § snížení nákladů na poskytování služeb.

Ve většině organizací, včetně subjektů státní správy existuje velké množství implicitních pravidel, která jsou pozůstatkem minulosti. Tato pravidla jsou často založena na technikách a cílech organizací, které již dnes nemusí platit. S celosvětově rostoucím trendem důrazu na kvalitu poskytovaných služeb se došlo k závěru, že řízení organizace založené na funkční hierarchii vyžaduje nadměrné kvantum času a peněz.

Dnešní subjekty veřejné správy se skládají z vertikálních struktur, založených na dílčích prvcích celkového procesu. Pracovníci zapojení do procesu jsou přiřazeni ke svým útvarům a svým vedoucím, většina z nich nemá přímý vztah k zákazníkovi (občanovi) vně organizace. Málokdo je zodpovědný za procesy jako celek. Tyto problémy jsou důsledkem rozpadu procesů, což vede k následujícím skutečnostem:

- § potlačování inovace a tvořivosti (k přijetí nové myšlenky je nutná souhlas každého řídicího stupně, ale k jejímu zamítnutí stačí pouze jedno záporné stanovisko)
- § vedení organizace je často odtrženo od postupu realizace procesu a v důsledku jeho rozdělení mezi specializované útvary nikdo v organizaci nezastává takové místo, z něhož by rozpoznal podstatné změny procesu
- § nehospodárnost v rozdrobených organizačních jednotkách se neprojevuje v přímých nákladech, ale v režii. Důsledkem je také nutnost práce mnoha pracovníků (auditoři, kontrolóři, koordinátoři atd.), kteří mají za úkol celý proces slepit do celistvého tvaru, což obrazně znamená, že se více platí za lepidlo, než za reálnou práci.

Mezi specifické příčiny nízké účinnosti veřejného sektoru, které mohou vést k neefektivnímu výkonu patří:

- § neexistence kategorie zisku,
- § složité vyjádření nákladů, výnosů a užiteků,
- § nekonkurenční prostředí
- § malé povědomí o významu občana jako příjemce poskytovaných služeb.

2. CÍL PROCESNÍ ANALÝZY

Základní cílem aplikování metod procesního řízení je optimalizace procesů, která vede k následujícím vlastnostem procesů:

- § stanovení optimální velikosti subjektu veřejné správy vzhledem k požadovaným procesům, které mají tyto subjekty vykonávat,
- § schopnost včasné reakce managementu na změny, vyvolané transformací společnosti, což má nejen vliv na efektivitu chodu těchto institucí samotných, ale zpětně i vliv na chod okolních institucí,
- § optimalizaci výdajové stránky státního rozpočtu (zamezení plýtvání veřejnými prostředky),
- § implementace demokratických principů (odbourání byrokracie) s důrazem na posílení vazby občan – státní správa.

2.1 Přístupy k optimalizaci procesů

Procesy v každé organizaci, jejich poznání, formalizace a zejména jejich průběžné zdokonalování jsou důležité z hlediska míry úspěšnosti dané organizace. V podnikatelském prostředí jsou nástroje podpory procesní analýzy a simulace procesů skoro výhradně používány pro „opakující se“ procesy. Takto identifikované procesy jsou formalizovány pomocí procesních map.

Automatizované CASE nástroje podpory procesní analýzy umožňují tvorbu několika variant uspořádání činností procesu a na jejich základě provádět oddělené propočty nejrůznějších sledovaných analytických ukazatelů (statických a dynamických) organizace. Analýzu dynamických ukazatelů (celková doba vyřízení požadavku, zahlcení pracovníků operativními činnostmi) umožňuje automatizovaná simulace chování modelu procesu na základě jemu přidělených zdrojů.

Při zavádění a inovování IS/IT se je třeba zamyslet, pomocí „čeho“ a „jakým způsobem“ lze zajistit pro organizace skutečný výkonnostní posun vpřed. Žádná z analytických technik či zavedení supermoderní IS/IT samo o sobě nemůže napravit nedostatky, které jsou hluboce zakořeněny uvnitř stávajících procesů, jež tvoří hlavní náplň

činností organizace. Obvykle tento způsob implementace IS/IT vede ke kontraproduktivnímu výsledkům, kterými mohou být:

- § posílení starého a přežitého způsobu myšlení,
- § posílení nefungujícího schématu chování organizace,
- § automatizaci nesprávných postupů zakořeněných uvnitř organizace

Veškeré aktivity v oblasti zavádění nových IS/IT by vždy měly být spojeny s předchozím ověřením, zda jsou aplikovány na „zdravě“ fungující procesy organizace. Uplatňování těsné vazby IS/IT na procesy uvnitř organizace tak předchází špatným investicím do projektů, které mají zanedbatelný význam na zvýšení výkonnosti organizace.

Strukturou a fungováním procesů uvnitř organizace se zabývají přístupy označované jako:

- § „Business Process re-engineering“ (BPR),
- § „Business Process Improvement“ (BPI).

BPR se snaží o „zásadní“ přepracování procesů organizace z hlediska zdokonalení procesů pomocí kritických měřítek výkonnosti organizace (náklady, kvalita služeb, rychlost). BPR je ale zároveň spojen s vysokým rizikem neúspěchu, a proto se nedá uskutečnit ze dne na den, což vyžaduje náročnou přípravu a důslednou kontrolu takto realizovaného projektu.

BPI reprezentuje naopak postupnou inovaci procesů uvnitř organizace při respektování omezení, které mohou představovat existující organizační struktury a cíle organizace.

Existuje mnoho přístupů k zavádění BPR nebo BPI s cílem zdokonalení procesů uvnitř organizace, avšak zásadní otázkou managementu dnes je, aby se touto problematikou nezabýval kampaňovitě, ale průběžně. Mezi časté omyly managementu při implementaci přístupů BPR a BPI patří:

- § ztotožňování procesního přístupu s IS/IT a automatizací,
- § hodnocení možností IS/IT z pohledu stávajících procesů uvnitř organizace.

Na nástroje procesní analýzy lze pohlížet ze dvou základních hledisek. Prvním je pohled jako na nástroj podporující vlastní realizaci procesů uvnitř organizace a druhým je pohled jako na prostředek realizace (aktivátora) jejich změny.

2.2 Procesní mapování

Poskytuje nástroj a ověřenou metodologii k identifikaci stávajících procesů v organizaci („jak to je“) a lze ho použít také jako východisko a návod k dosažení požadovaného stavu („jak to má být“) v rámci prováděné analýzy procesů. Mapování procesů je rozhodujícím pojítkem, které lze využít k lepšímu pochopení a významnému zlepšení procesů v organizaci s cílem zvýšení výkonnosti dané organizace.

Procesní mapování představuje ověřený analytický a komunikační nástroj, určený k optimalizaci stávajících procesů a k zavádění nové procesně orientované struktury z hlediska potřeb optimalizace procesů. Je to účinný nástroj procesního řízení, který lze použít k lepšímu pochopení stávajících procesů a k eliminaci nebo zjednodušení těch procesů, které vyžadují změnu.

2.3 Proces

Mezi každým vstupem a každým výstupem je proces. Podrobný průzkum procesů, které mění vstupy na výstupy, je pro celkové chápání a zlepšování podnikových procesů

zcela nezbytné.

Proces je sled kroků navržených za účelem vytvářet výrobek nebo službu. Některé procesy (např. proces programování) mohou být plně obsaženy v jediné organizační jednotce organizace, ale většina procesů prochází napříč funkční strukturou organizace a překlenuje tak „bílá místa“ mezi prvky na organizačním schématu.

Proces lze chápat také jako „hodnotový řetězec“. Každý krok procesu by měl při tvorbě výrobku nebo poskytování služby přidat jistou hodnotu oproti kroku předchozímu. Zjednodušeně lze chápat proces jako transformaci vstupů na výstupy, kdy musíme zajistit aby:

- § byl někdo za celý proces zodpovědný, tzn. je nutné určit vlastníka procesu,
- § zjistit jaké zdroje (finanční, časové, lidské) proces spotřebovává.

2.3.1 Kategorie procesů

Procesy z hlediska jejich vztahu k zákazníkovi (externímu či internímu) lze rozdělit do následujících kategorií (zákazníkem zde chápeme občana):

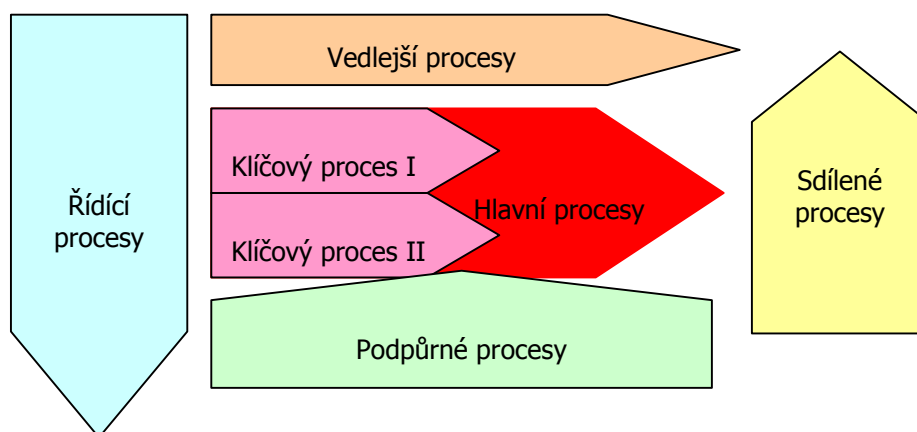
Hlavní procesy vytvářejí výrobky nebo služby a jejichž příjemcem je externí zákazník dané organizace (využívá výstupy vně organizace).

Vedlejší procesy vytvářejí výrobky a služby, které nesouvisí přímo s posláním organizace a jejichž příjemcem je externí zákazník (vedlejší proces je kandidátem na outsourcing).

Podpůrné procesy představují procesy, které vytvářejí výrobky nebo služby neviditelné pro externího zákazníka, avšak nezbytné pro efektivní řízení firmy. Příjemcem výstupu je interní zákazník (subjekt uvnitř organizace).

Řídící procesy zahrnují opatření, jež by měli provádět manažeři na podporu podnikových procesů. Mezi řídicí procesy patří stanovení cílů, operativní plánování, zpětná kontrola, odměňování a alokace zdrojů.

Sdílené procesy vznikají na vyšší úrovni analýzy organizace, která vede k lepšímu pochopení vztahů zákazník-dodavatel mezi jednotlivými funkcemi (prvky funkční struktury). Na úrovni výroby a služeb probíhá zkoumání rozkladem procesů na podprocesy, které mohou být sdíleny několika procesy nižší rozlišovací úrovně a umožňují jejich funkci. Příjemcem výstupů je zpravidla interní zákazník.



Obrázok 1 Struktura kategórií procesů

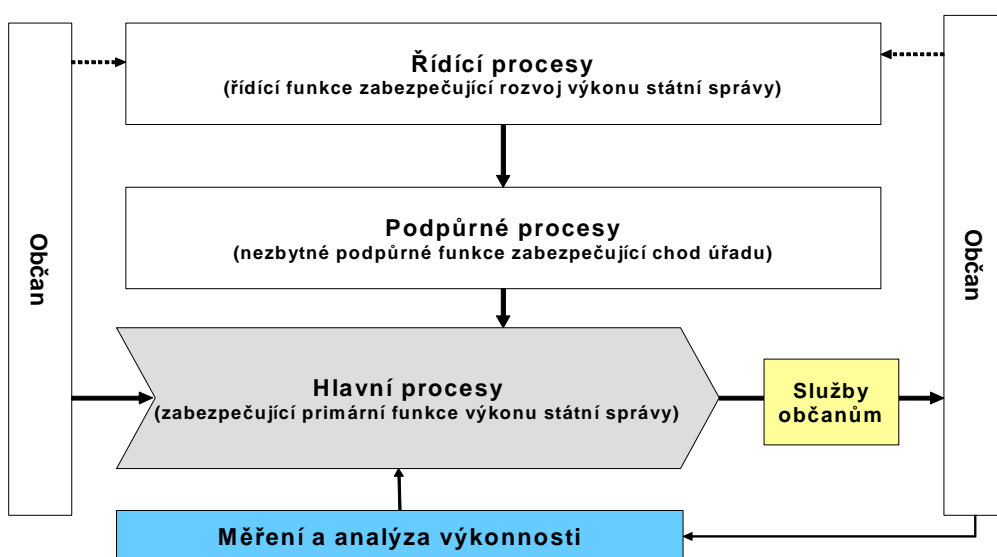
2.3.2 Logika procesního mapování

Organizace je pouze natolik efektivní, nakolik jsou efektivní její procesy. Cíle organizace lze dosáhnout pouze vývojem logiky procesů.

Procesní úroveň je důležitá, protože efektivnost a účelnost procesů by měla podmiňovat celou řadu podnikatelských rozhodnutí. Kupříkladu, jakékoliv reorganizace nebo zeštíhlování organizace jsou zbytečné, pokud v první řadě nezvýší výkonnost procesů.

3. CHARAKTERISTIKY VÝKONNOSTI PROCESŮ

Obecný procesní model subjektů veřejné správy



Obr. 2 Obecný procesní model subjektů veřejné správy

Stěžejním spojovacím článkem mezi výkonností organizace a individuální výkonností procesů jsou tři procesní proměnné:

1. procesní cíle,
2. procesní projektování,
3. procesní řízení.

3.1 Procesní cíle

Každý hlavní proces a každý podpůrný proces existuje proto, aby přispíval k naplňování jednoho nebo několika cílů podniku. Tudíž každý proces by měl být poměřován rovněž procesními cíli, které vyjadřují očekávaný přínos tohoto procesu k jednomu nebo několika cílům státní správy. Měření výkonnosti organizace je nejučinnější, jestliže se provádí s ohledem na strategické záměry nebo taktické cíle úřadu. Procesní cíle se odvozují ze tří zdrojů, jimiž jsou:

1. ciele úradu,
2. požiadavky zákazníkov,
3. benchmarkingové informácie (srovnávaní určitého procesu se stejným procesem ve vzorové organizaci).

Procesní cíle se vážou jak na cíle úradu, tak na požiadavky zákazníkov. Je si třeba uvědomit, že se nejedná pouze o izolované cíle jednotlivých oddělení. Tyto procesní cíle také vyjadřují výkony, které se v procesu realizují v jiných útvaroch organizace (vývoj, marketing, prodej atd.). Splněním těchto cílů uvedený proces významně přispěje k uskutečňování strategické vize úradu.

Ke splnění procesních cílů by manažeři měli stanovit také cíle vedlejších procesů (procesů služeb zákazníkům). V každém případě hlavním cílem procesního mapování je zajistit návaznosť klíčových procesů na požiadavky zákazníka a organizace.

3.2 Procesní řízení

Bohužel ani procesy s nejlepší logikou přímo zaměřenou na cíl organizace, se neřídí samy. Efektivního řízení procesů lze dosáhnout definováním 4 následujících procesů řízení.

1. Cílů
2. Výkonu
3. Zdrojů
4. Návazností procesů

3.2.1 Proces řízení cílů

Cíle procesu by měly sloužit jako základ pro stanovení jeho subcílů. Pokud řídíme stavbu vodovodu, budeme chtít, aby bylo možno měřit tlak a čistotu vody nejen na jeho konci, ale také v různých kritických spojích vodovodu. Jednoduše řečeno, potřebujeme zjistit subcíle procesu po každém kroku, který má zvláště rozhodující vliv na konečné, zákazníkem určené cíle procesu. Jakmile jsou stanoveny subcíle procesu, mohou být určeny cíle organizačních jednotek.

Každý cíl činnosti organizační jednotky, který byl stanoven na podnikové úrovni by měl být, je-li to nutné, upraven tak, aby maximálně přispíval k cílům a subcílům procesů. Protože smyslem činnosti organizační jednotky je podpora procesů, měla by být hodnocena podle toho, do jaké míry těmto procesům slouží. Když stanovíme cíle organizační jednotky tak, aby podporovaly procesy, zajistíme tím shodu s potřebami interních i externích zákazníků. Prvním krokem by měla být identifikace všech organizačních jednotek, podílejících se na procesu.

3.2.2 Proces řízení výkonu

Po identifikaci procesu a zhotovení seznamu jeho cílů a subcílů, by měli jeho manažeři určit způsoby získávání informací pomocí zpětné vazby vzhledem k výsledku procesu od interních i externích zákazníků. Proces řízení výkonu v sobě tedy zahrnuje:

- § posuzování výkonu procesu vzhledem k cílům a subcílům,
- § využívání zpětné vazby organizačními útvary vzhledem k výkonu procesu na němž podílejí,

- § zavádění mechanismu řešení případných problémů v procesu a neustálého zdokonalování jeho výkonu,
- § úpravy cílů tak, aby odpovídaly nově vznikajícím požadavkům zákazníků.

V průběhu posledních několika let bylo získáno mnoho nových poznatků o řízení výkonu procesu. Zjistilo se, že pokud jsou procesy řízeny na základě jejich průběhu, potom manažeři musí zavést styl řízení, kterou mnoho organizací začíná nazývat procesním managementem.

Proces řízení výkonu vyžaduje ohodnotit výkon procesu, oznámkovat jej v oblastech jako spokojenost zákazníka, náklady, jasnost a úplnost dokumentace, jakost a množství produktu nebo míra výkonu služeb. Stejně tak by mělo být ohodnoceno každé přispění organizačních jednotek k procesu na základě následujících činností:

- § Určení vlastníka procesu, který bude dohlížet na celý jeho průběh.
- § Ustavení procesního týmu, který se bude měsíčně scházet, aby:
 - § hodnotil a zdokonaloval výkon procesu,
 - § prováděl měsíční hodnocení operací, ve kterých bude nejprve hodnocen výkon procesu,
 - § navrhoval odměny pro zaměstnance v útvarech na základě splnění cíle procesu a příspěvku útvaru k naplnění procesních cílů.

4. CHARAKTERISTIKA ORGANIZACÍ NA POZADÍ MODELU CMM

Procesy tvoří zobecněný pohled na proces, jako skupinu provázaných aktivit, které vytvářejí výstup přinášející hodnotu externímu či internímu zákazníkovi. Procesním řízením pak rozumíme aplikaci metod zajišťujících systematické a neustálé sledování a zdokonalování procesů uvnitř firem s cílem zlepšení celkové efektivnosti organizace. Stupeň vývoje procesně zaměřených organizací, na základě implementace postupného zdokonalování řízení vnitřních procesů, lze určit na základě obecných vlastností modelu CMM (Capability Maturity Model). Původním záměrem modelu CMM je metodická pomoc stanovení strategie zdokonalování řízení „projektových“ procesů, a to na základě:

- § prvotního určení „stávající vyspělosti“ organizace,
- § následné identifikace „kritických oblastí“ rozvoje organizace.

Pomocí uplatnění metody abstrakce lze zobecnit „projektové“ procesy na procesy obecně. Cílem modelu CMM však není stanovení konkrétního způsobu zavádění a následného zdokonalování řízení procesů uvnitř organizací (přechodu na vyšší úroveň vyspělosti). Způsob tohoto přechodu záleží na schopnostech samotné organizace.

Model CMM rozeznává 5 stupňů vyspělosti organizace u nichž uvádíme pouze základní charakteristiky.

1. stupeň – Úvodní úroveň

Je charakterizována jako výchozí a nachází se v ní všechny organizace, které nemají své procesy definovány a formalizovány. I přesto mohou existovat organizace na tomto stupni vyspělosti, daném modelem CMM, které mají úspěšný management. Typické ale je pro tyto organizace řešení problému přístupem „ad-hoc“. Kvalita poskytovaných služeb a efektivita činností organizace je dosahována za cenu „heroických“ výkonů jednotlivců. V organizacích této úrovně vyspělosti je kladen především důraz na získání a udržení kvalitních pracovníků, kteří definované a formalizované procesy považují za „osobní know-how“.

2. stupeň – Opakovateľná úroveň

Na tomto stupni vyspělosti organizace jsou identifikovány hlavní opakovatelné procesy a existuje jejich popis z hlediska vlastností jejich úspěšnosti.

3. stupeň – Definovaná úroveň

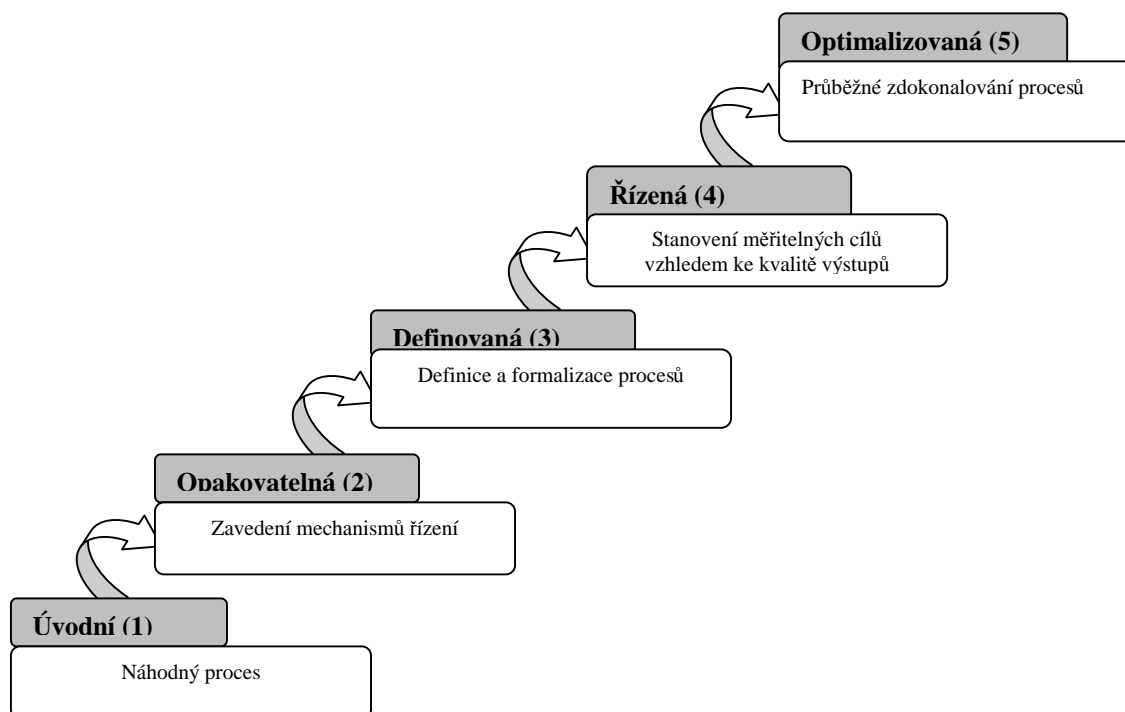
Tato úroveň představuje standardizaci (definici a formalizaci) procesů uvnitř organizace. Definované výstupy jedné činnosti plynule přecházejí jako vstupy do činností následujících. Případné nesrovnalosti mezi činnostmi jsou identifikovány a odstraněny v průběhu definování procesů, nikoli při jejich uskutečňování. Management přizpůsobuje průběh standardních procesů měnícím se vnitřním a vnějším podmínkám organizace.

4. stupeň – Řízená úroveň

Jsou stanovena kritéria pro měření kvality prováděných procesů a jimi vytvářených výstupů. Je prováděno shromažďování a následná analýza reálných dat popisujících průběh procesů. Management provádí měření úspěšnosti stanovených postupů a určuje závažnost vzniklých problémů.

5. stupeň – Optimalizovaná úroveň

Je charakterizován průběžným zdokonalováním procesů uvnitř organizace. Management vlastní prostředky, pomocí nichž umí identifikovat slabé stránky v řízení procesů. Nástroje postupně posiluje s cílem vyloučení vzniku omylů. Na úrovni pracovních týmů je prováděna analýza odhalených chyb a určení jejich příčin. Aktivita eliminující odhalené nedostatky jsou implementovány do standardních procesů organizace. Organizace na tomto stupni vyspělosti je schopna předvídat efekty potenciačních změn vyvolaných úpravami standardních procesů.



Obr. 3 Model CMM - stupně a jejich charakteristika

Přiřazení organizace k danému stupni vyspělosti však neznamená, že daná organizace nemůže profitovat z vlastností, které jsou popisovány na vyšších úrovních vyspělosti. Tato skutečnost vyjadřuje výkonnostní předpoklad organizace pro přechod k vyššímu stupni vyspělosti.

5. ZÁVĚR

Citlivá společenská vazba občan-státní správa může být cíleně ovlivňována využíváním informačních technologií. Vhodná implementace principů procesní analýzy pomocí moderních nástrojů informační technologie poskytuje možnost začlenit automatizované principy demokracie do činnosti organizací státní správy a samosprávy. Vytváří se tak nový způsob každodenní komunikace mezi občanem a aparátem volených zástupců státu, který může být co nejvíce zbaven stále přetrvávajících byrokratických praktik některých nezodpovědných úředníků.

LITERATURA

1. MINISTR J., VLČEK P.: Zvyšování kvality služeb organizací státní správy a samosprávy pomocí nástrojů procesní analýzy, Veřejná správa, ročník XIII., číslo 17, ISSN 0027-8009, vyšlo 25.dubna 2002
2. VLČEK P.: Experience from using of process analyses in call centre, Mezinárodní konference Strategic management and its support by information systems, Horní Bečva 2003, 3.-5.9., ISBN 80-248-0405-0
3. VLČEK P.: Využití procesní analýzy k modelování procesů ve státní správě, VI. mezinárodní konference Transformace hospodářství ČR před vstupem do EU, Liberec 2003, 8.-9.9., ISBN 80-7083-738-1
4. VLČEK P.: Modelování vybraného procesu státní správy nástroji procesní analýzy, Celostátní seminář Informační technologie pro praxi, Ostrava 2003, 30.9., ISBN 80-85988-90-9
5. VLČEK P.: Zkušenosti z využití procesní analýzy při modelování procesů ve státní správě, Mezinárodní konference Svět informačních systémů 2004, Zlín 2004, 8.-9.3., ISBN 80-7318-166-5
6. VLČEK P.: Modelování procesů veřejné správy pomocí First STEP, Celostátní konference Tvorba software 2004, Ostrava 2004, 26.-28.5., ISBN 80-85988-96-8
7. www.iterfacing.com
8. www.lbms.cz
9. www.unis.cz

INFORMACE O AUTOROVI

Ing. Pavel Vlček, Ph.D. pracuje pátý rok jako odborný asistent VŠB-TU Ostrava, Ekonomické fakulty, katedry systémového inženýrství, Sokolská 33, 701 21 Ostrava, pavel.vlcek@vsb.cz. Má cca 10-ti letou praxi v oblasti ICT ve státní správě a 10-ti letou praxi v oblasti ICT ve výrobních firmách. V posledních letech se aktivně podílel na několika projektech ICT státní správy s podporou procesní analýzy.