

# Relevance zavedení procesního řízení do samosprávy ČR

**Markéta Zimmermannová**  
Fakulta statistiky a informatiky  
Vysoká škola ekonomická v Praze  
[zimmermannova.marketa@gmail.com](mailto:zimmermannova.marketa@gmail.com)

**Abstrakt:** Oblast územní samosprávy (respektive veřejné správy) má v porovnání se soukromým sektorem mnohem širší okruh kompetencí. Z toho vyplývají také mnohem komplikovanější požadavky na procesní, funkční, organizační i technologickou strukturu orgánů samosprávy. Implementace takové struktury může být usnadněna určitou formou standardizace podnikových procesů a využitím prvků Enterprise architecture. Článek se zaměřuje na první zmíněný aspekt – standardizaci podnikových procesů – a zkoumá relevanci zavedení Procesního řízení do samosprávy ČR.

**Klíčová slova:** Územní samospráva, Procesní řízení,

**Abstract:** In comparison with the private sector, local self-government area (and also public administration in general) has to deal with much wider scope of competencies. This fact implies also much more complicated requirements on functional, organizational and technological structure of a local self-government body. Implementation of such a structure could however be simplified with the certain form of business processes standardization and by the usage of the Enterprise architecture elements. The article focuses on the first mentioned aspect – business processes standardization – and explores the relevance of the implementation of the Business process management (BPM) in the local self-government.

**Keywords:** Local self-government, Business Process Management (BPM)

## 1. Úvod

Článek se zaměřuje na prozkoumání relevance zavedení Procesního řízení do samosprávy ČR. Autorka nejdříve přibližuje pojem a potřeby samosprávy ČR a dosavadní snahy o koncepční řešení v této oblasti (potažmo veřejné správy jako takové). Dále se zabývá obsahem a přínosy procesního řízení. V poslední části navazuje vlastním průzkumem stavu Procesního řízení v samosprávě ČR z roku 2016. Závěrem pak konstatuje, že Procesní řízení je metodou, která může pomoci optimalizaci samosprávy ČR.

## 2. Samospráva ČR

### 2.1 Pojem veřejná správa a samospráva

**Veřejná správa** je činnost spočívající ve spravování veřejných záležitostí, která se dělí na **státní správu** (vykonávanou zejména státními orgány) a **samosprávu** (vykonávanou územními samosprávnými celky nebo orgány zájmové/profesionální samosprávy).

Ústava ČR definuje **územní samosprávu** jako správu věcí veřejných na místní úrovni. Územní samosprávu v ČR vykonávají obce, kraje a hlavní město Praha, která je současně obcí i krajem. Územní samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými subjekty než je stát (obcemi a kraji).

Podle Evropské charty místní samosprávy (kterou ČR podepsala v roce 1998) se jedná o „Právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných“. [Evropská charta místní samosprávy]

Obecní samosprávy upravuje zákon č.128/2002Sb o obcích (obecní zřízení), který byl aktuálně novelizován od 1.ledna 2016. Obec spravuje své činnosti samostatně, v samostatné působnosti a dále také vykonává v konkrétních zákonem stanovených případech výkon státní správy, v přenesené působnosti.

Vyššími územně správními celky jsou kraje. Jejich působnost upravuje zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Česká republika má 14 krajů, v kontextu EU se jedná o územní statistické jednotky NUTS 3 (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques), kde NUTS 1 je Česká republika a NUTS 2 uměle vytvořené celky za účelem dosažení stejné granularity při porovnání v rámci EU.

Také kraje vykonávají činnosti buď samostatně, nebo v přenesené působnosti s tím, že při výkonu samostatné působnosti nejsou podřízeny státním orgánům, v přenesené jsou pak podřízeny příslušným ministerstvům.

Veřejná správa je oblastí, která by měla plnit požadavky vyplývající z orientace na občana, respektovat globální prostředí, být transparentní, dostatečně využívat poznatky z jiných oblastí apod.

Chceme-li tedy hovořit o efektivní samosprávě, je třeba také pochopit poslání a možnosti řízení věcí veřejných, která spočívá ve správném pochopení a věnování pozornosti sociálnímu a kulturnímu prostředí všude tam, kde probíhá participace občanů na veřejném životě.

## **2.2 Charakteristika potřeb samosprávy a dosavadní řešení v ČR**

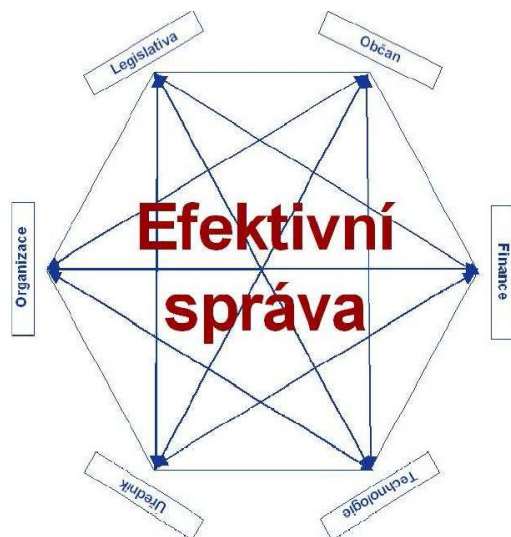
Klíčové problémy v samosprávě (v samostatné i přenesené působnosti) identifikovala studie Smart Administration [Smart Administration, 2007-2015], která konstatovala, že „významným faktorem, který ovlivňuje jednotlivé oblasti výkonu veřejné správy na místní úrovni, je velká roztržitost sídelní struktury České republiky. Existuje přes 6 tisíc obcí, z nichž 80% je menších než 1000 obyvatel“. Přestože se jedná o údaj z roku 2007, čísla se výrazněji nezměnila. K 1. 1. 2016 bylo z celkového počtu 6258 obcí 77% menších než 1000 obyvatel. [ČSÚ, 2016]

Zmíněná strategie definovala tyto oblasti klíčových problémů, na které pak navázala stanovení konkrétních cílů pro rozvoj v letech 2007 - 2015:

- Finance. Neodráží reálné náklady na výkon státní správy, vysoké náklady na výkon veřejné správy díky vysokému počtu malých obcí, nejednotný systém strategického plánování a jeho provázanost na finanční řízení.
- Efektivita, kvalita, profesionalita. Požadavky na kompetence, které se vyskytují u obcí s malou frekvencí, nedostatečná kvalifikovanost a kompetentnost managementu zvláště u menších obcí.
- Služby. Různá kvalita služeb (absence řady služeb u malých obcí)

- Lidské zdroje. Systém odměňování nezohledňuje výkonnosti, nejednotný systém řízení znalostí, různá úroveň řízení lidských zdrojů apod.
- Komunikace a koordinace aktivit. Nefungující koordinace s podnikateli a neziskovými organizacemi při rozvoji obce, nedostatečná koordinace investičních záměrů sousedících obcí, obtížná komunikace se subjekty mimo veřejný sektor.
- Role státu. Nedostatečná koncepční a metodická činnost státu.
- Modernizace. Pomalá inovace, nedostatečné zavádění a využívání ICT apod.

Jako řešení vidí komplexní přístup, který řeší problematiku v šesti základních oblastech: občan, finance, technologie, úředník, organizace, legislativa.



**Obrázek 1: Hexagon efektivní správy,**  
zdroj: [Strategie realizace Smart administration, 2007]

Strategie poukazovala také na to, že dosavadní aktivity směřující ke zlepšení stavu veřejné správy nepřinesly významné zlepšení. Negativně hodnotila fakt, že předchozí reformy veřejné správy byly příliš zaměřeny na aspekt územního rozdělení a nedošlo na popis kompetencí nebo změnu financování, změny nebyly provázány se Zákonem o státní službě a zavádění ICT probíhalo izolovaně od ostatních aktivit, takže v této oblasti došlo k minimálnímu rozvoji.

Je třeba konstatovat, že ani strategie Smart administration nepřinesla očekávané výsledky. Dle analýzy Vyhodnocení implementace Strategie Smart administration „existuje významné množství strategických projektů, které nejsou realizovány“ a zmiňuje na jedné straně řadu realizovaných projektů (např. Czech Point, Portál veřejné správy, procesní modelování agend veřejné správy), na straně druhé řadu projektů nerealizovaných (např. vytváření služeb pro informační společnost v oblasti zdravotnictví, školství, důchodové péče a justice, re-design kompetencí a funkcí

veřejné správy, analýza komunikačního prostředí ve veřejné správě). [Vyhodnocení implementace Strategie Smart Administration, 2011]

Mnohem ostřejší je ve svém hodnocení naplnění strategie NKÚ, který dokonce neúčelné využití prostředků na projekty vyhodnotil pokutou za porušení rozpočtové kázně. „Hlavním garantem strategie *Smart Administration* bylo Ministerstvo vnitra. Resort nestanovil konkrétní cílový stav, kterého měla veřejná správa v roce 2015 dosáhnout. Proto ani nemohl vyhodnotit, zda a do jaké míry se podařilo strategii naplnit. Kontroloři také prověřili, jak se podařilo naplnit konkrétní cíle osmi kontrolovaných projektů. Zjistili, že sedm z nich své cíle nenaplnilo, a tedy k efektivnější veřejné správě a snížení nákladů na administrativu nepřispělo“ [NKÚ, 2015] NKÚ dále negativně hodnotí chybějící informace o projektech, neexistující provázanost projektů na strategické cíle a nefunkční komunikaci na meziresortní úrovni.

Po ukončení období, které pokrývala strategie Smart administration, vznikla potřeba navázat nějakým dalším koncepčním dokumentem. Důsledkem je vznik **Strategického rámce rozvoje Veřejné správy České republiky 2014-2020**, který stanovuje směr dalšího rozvoje.

Hlavní problémy výkonu efektivní veřejné správy shrnuje takto [Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020]:

- Neznalost procesních postupů u agend vykonávaných ústřední státní správou
- Nestandardizovaný výkon agend a jejich financování
- Neefektivita podpůrných a obslužných agend ÚSÚ
- Kvalita ve veřejné správě
- Byrokratická zátěž
- Platnost zákona č.36/1960 Sb., o územním členění státu
- Problematika územně členěných měst
- Veřejnoprávní smlouvy
- Místní příslušnost
- Financování přeneseného výkonu státní správy
- Zadluženost obcí ČR

**Projekt Parma, (Public Administration Reference Model Architecture** [Řepa, 2012, Řepa, 2016], který aplikací Metodiky modelování a analýzy podnikových procesů (MMABP) směřoval k vytvoření obsahové architektury veřejné správy (tedy obecného referenčního modelu procesů a objektů), ve svých počátcích provedl SWOT analýzu stavu samosprávy. Jím odhalené slabé stránky do značné míry korelují s analýzou výše, zejména v oblasti efektivity procesů a snížení byrokracie a v oblasti veřejnoprávních smluv (resp. korupce). Obě analýzy také v nějaké podobě zmiňují závislost na nedokonalé legislativě. Konkrétně SWOT analýza projektu Parma uvádí tyto slabé stránky:

- Závislost na politické situaci a měnící se legislativě
- Nedokonalá legislativa – např. legislativní nutnost ručně psané evidence
- Problém motivace pracovníků – nejsou ztotožnění se svou prací, není zřejmý

ani systém odměňování, hrozí ztráta kvalifikovaných pracovníků

- Neefektivnost některých procesů, zbytečné činnosti či jejich zdlouhavý průběh, byrokratické řízení
- Neprovázanost IS úřadů navzájem a nekoordinovanost zavádění IT
- Z důvodu monopolního postavení a závislosti občanů na činnosti úřadu není snaha o efektivitu, jako příjemce rozpočtových zdrojů nemá snahu o snižování nákladů
- Vysoká náchylnost ke korupci při koncentrované zodpovědnosti za celou oblast, službu nebo funkcionalitu

Strategický rámec pak navazuje charakteristikou konkrétních cílů, které je třeba naplnit na cestě ke kvalitní, efektivní a transparentní veřejné správě.



**Obrázek 2: Cíle efektivní veřejné správy,**  
zdroj: [Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020]

Rámec tedy silně reflektuje identifikovaná slabá místa fungování veřejné správy návrhem postupu řešení konkrétních problémů. Autorka však ve strategii nenašla postupy, které by veřejnou správu řešily jako celek, a které by koncepčně stanovily jeho plánovaný stav v budoucnosti.

Konkrétně strategie nezodpovídá:

- Co v rámci veřejné správy vykonáváme. Jde o poznání toho, co a jak veřejná správa nabízí svému zákazníkovi. Jedná se o definici konkrétních prvků jednak po stránce obsahové, jednak po stránce významové (tj. jaké služby, jakými procesy, v jaké organizační jednotce atd.).
- Co v rámci veřejné správy vykonávat chceme. Jaká má být struktura a obsah zmíněných prvků v budoucnu.
- Jak je zajištěno naplnění těchto prvků v celé struktuře organizace. Jde o zajištění toho, co veřejná správa nabízí svému zákazníkovi, ze všech aspektů – z business pohledu, aplikačně, atd.)
- Jak má být zajištěno naplnění budoucích prvků v celé struktuře organizace.
- Jak zajistit co možná nejvíce jednotné poskytování těchto prvků napříč veřejnou správou po stránce kvalitativní, časové a finanční.
- Jak komunikovat současný a budoucí stav toho, co má veřejná správa vykonávat všem zainteresovaným stranám tak, aby tomu každý rozuměl.
- Jak postupovat při zmapování současného stavu organizace a jak postupovat při definici budoucího stavu organizace.
- Jak vydefinovat to, co chceme, aby veřejná správa vykonávala v budoucnu.
- Jak zajistit kontinuitu a transparentnost naplnění dílčích cílů ve vztahu k celkové koncepci.

Autorka pro zodpovězení těchto otázek stanovila několik hypotéz. Tento článek se v dalších kapitolách zaměřuje specificky na prokázání tvrzení, že **pro definici budoucího stavu toho, co má veřejná správa vykonávat, je třeba využít procesní řízení.**

### 3. Procesní řízení

#### 3.1 Pojem a přínosy procesního řízení

Procesní řízení se zabývá optimalizací procesů jako klíčového konání organizace.

„Podnikový proces je souhrnem činností, transformujících souhrn vstupů do souhrnu výstupů (zboží nebo služeb) pro jiné lidi nebo procesy, používající k tomu lidi a nástroje.“ [Řepa, 2007]

Důležité je, že tyto činnosti nejsou vykonávány pouze v rámci oddělení nebo hierarchické úrovně, ale jsou vykonávány napříč organizací. Jedná se tedy o opuštění tradičního funkčního modelu řízení, ve kterém jsou činnosti vykonávány v rámci funkčních jednotek, které jsou vytvořeny na základě požadovaných dovedností. Dle [ČSN EN ISO9000, 2001] „požadovaného výsledku dosáhneme mnohem účinněji, jsou-li činnosti a související zdroje řízeny jako proces.“

Hlavní přínosy Procesního řízení shrnuje ve své knize Grasseová [Grasseová, 2008]. Mezi tyto přínosy řadí například:

- Prostředí pro trvalý monitoring dosahovaných cílů organizace
- Jasně definice strategie podpůrných činností organizace, určení měřitelných cílů jejich naplnění
- jednoduché a rychlé řízení změn

- Monitoring výkonnosti procesů s propojením na motivační nástroje
- Jasně definice pracovních pozic a rolí
- Nákladové plánování navázané na procesy a jejich parametrizaci
- Možnost využití benchmarkingu
- Odhalení a odstranění úzkých míst
- Schopnost provádět simulace vedoucí k optimalizaci procesů
- Snadné a rychlé definování požadavků na funkcionality informačních systémů
- Zvýšení informovanosti pracovníků na všech úrovních
- Vytvoření platformy zapojení všech pracovníků do zlepšování procesů

Těchto a dalších benefitů je možné dosáhnout optimální aplikací procesního řízení, kterou ovlivňuje řada faktorů. Dle [Řepa, 2007] jsou těmito faktory:

- Aktivní podpora - sponzorství – vrcholovým vedením (silné a soustavné zapojení do projektu).
- Strategické zaměření (shoda projektu s podnikovou strategií).
- Neúprosná případová studie (business case) chystané změny (s měřitelnými cíli).
- Dobrá metodika (umožňující zejména vytvoření vize).
- Efektivní systém řízení změny (zahrnující především kulturní transformaci).
- Liniová vlastnictví (vlastnictví s měřitelností efektů).
- Vytvoření reengineeringového týmu (dostatečně velkého a s potřebnou znalostí).

Na faktory úspěchu zavádění Procesního řízení se zaměřuje také jeden z autorů konceptu BPR (Business process reengineering, definice viz níže), Hammer. Dle jeho zkušenosti, kterou popisuje v [Hammer, 2007] řada projektů, které zaváděly procesní řízení, skončilo neúspěchem. Hlavním důvodem dle Hammera byl fakt, že vedení si uvědomovalo, že je třeba změnit velké množství věcí, ale nevěděli přesně jak a kdy. Výsledkem několikaletého projektu je pak konstatování, že klíčem k úspěchu je Model zralosti (Process and Enterprise Maturity Model, PEMM). „Společnosti musí zajistit, aby byly jejich procesy více zralé – jinými slovy, aby byly schopny zajistit vyšší výkonnost v čase. Aby se toto stalo, musí společnosti vytvořit dva druhy charakteristik: faktory zralosti procesu a faktory zralosti organizace.“ [Hammer, 2007]

Faktory zralosti organizace jsou nutnou podmínkou pro odpovídající zralost procesů. Jsou to faktory, které je nutné zajistit, aby organizace fungovala jako celek. Jedná se o vůdcovství, firemní kulturu, řídicí mechanismy a odbornost.

Faktory zralosti procesů spadají do pěti kategorií: Návrh, Vykonavatelé, Vlastník, Infrastruktura a Metriky a jedná se o celkem třináct faktorů. Hodnocení dle PEMM pak hodnotí vospělost procesu vždy z pohledu konkrétního faktoru a využívá k tomu čtyřstupňovou škálu P1 – P4.

Interpretace úrovní vospělosti je tato [Hammer, 2007]:

- **Úroveň P1** - proces běží spolehlivě a předvídatelně, čili jde o stabilní proces.

- **Úroveň P2** – proces přináší skvělé výsledky, protože podnik do něj začlenil všechny relevantní činnosti a pokryl všechna pracoviště, které jej zajišťují, od začátku do konce.
- **Úroveň P3** – proces podává optimální výkony, protože je možné jej ve všech potřebných oblastech propojit s dalšími vnitropodnikovými procesy tak, aby maximálně přispíval k co nejlepší výkonnosti celého podniku.
- **Úroveň P4** – proces je nejlepší ve své třídě, překračuje hranice organizace a je z jedné strany napojen na dodavatele a z druhé strany na zákazníky čímž vytváří synergické efekty.

Určení vyspělosti procesu pro každou zmíněnou kategorii pak umožní zjistit, jak je proces celkově zralý a kde jsou jeho slabiny, tedy místa, na která je třeba se zaměřit při zvyšování zralosti procesu.

Míru, do jaké mohou procesy ovlivnit firemní kulturu, zmiňuje také Voříšek ve [Voříšek, 2000], když mluví o přístupu k modelování a optimalizaci procesů KBPR. Jde o přístup, který definuje různé úrovně popisů procesů - od první nejméně podrobné po čtvrtou nejvíce podrobnou.“ Úrovně se liší zejména v tom, jaká úroveň znalostí a zkušeností se předpokládá na straně pracovníků podílejících se na průběhu procesu... přístup se nazývá knowledge based process reengineering, protože rozlišuje dva typy znalostí - **akumulovanou firemní znalost** (uloženou ve firemní databázi, ve stávající definici podnikových procesů, v podnikových předpisech a standardech atd.) a **znalosti pracovníků**, zapojených do průběhu procesu“ [Voříšek, 2000]. Vztaheno k úrovni procesu: první úroveň popisu procesu se využívá v případech, když akumulovaná firemní znalost je nedostatečná a vyžaduje širokou znalost pracovníků, naopak čtvrtá předpokládá velkou akumulovanou firemní znalost a menší závislost na znalostech konkrétních pracovníků.

Pokud chceme změnit firemní kulturu, doporučuje Voříšek použít detailnější popis procesů (resp. čím větší má změna být, tím podrobnější stupeň popisu volíme, protože neklade takové nároky na zaměstnance, kteří proces provádí).

Nejčastěji se v souvislosti s procesním řízením mluví o Reengineeringu podnikových procesů (**Business Process Reengineering (BPR)**). Podle zakladatelů tohoto přístupu M. Hammera a J.Champyho jde o „zásadní přehodnocení a radikální rekonstrukci podnikových procesů tak, aby mohlo být dosaženo dramatického zdokonalení z hlediska kritických měřítek výkonnosti, jako jsou náklady, kvalita, služby a rychlost“. [Hammer, Champy, 1993] Pokud bychom uvažovali o implementaci této radikální podoby, která předpokládá, že „stávající podnikový proces je zcela nevyhovující“ [Řepa, 2008] do samosprávy ČR, musíme akceptovat velké riziko neúspěchu jednak proto, že nestavíme na zelené louce, jednak pro přirozenou rigiditu myšlení, která je veřejné správě vlastní. Radikálnější forma reengineeringu může být zvážena u procesů, které přímo přináší hodnotu pro zákazníka (občana, firmu...), jejich změna se bude odvíjet od nastavení strategických cílů samosprávy a pro úspěch jejich implementace bude zásadní právě změna myšlení představitelů a zaměstnanců samosprávy. Také v tomto případě je však třeba zmapovat současné procesy za účelem porozumění současnému fungování úřadu, inspirace v tom, co funguje optimálně a nalezení společné řeči se zástupci samosprávy.

Dalším pojmem, užívaným v tomto smyslu, je **BPM (Business Process Modelling)**, který může být chápán jako „přístup, který se zabývá efektivitou a optimalizací procesů



[Gála, Hrabě, 2011] a který hraje roli v „oblasti řízení a optimalizace portfolia a segmentů a v konkrétních projektech“[Cline, Owen, 2004].

BPR v jeho radikální podobě je tedy termín již nyní zastaralý a původní myšlenku o radikální rekonstrukci procesů přehodnocují také sami její autoři, BPM zase Procesnímu řízení zjednodušeně řečeno „upírá“ jeho strategickou roli. Pokud tedy má smysl zavádět Procesní řízení v samosprávě ČR, je třeba volit vhodný přístup, který umí proces nejen zefektivnit a optimalizovat, ale zároveň ho umí vhodně navázat na strategické cíle. Jak je shrnuto v [Řepa, 2008]: „Procesní řízení je tedy nejen pro veřejnou správu zcela relevantní, ale naopak je pro ni základním východiskem k dosažení příslušné kvality výkonu, protože kriticky vyžaduje vyjasnění základních strategických cílů, bez čehož by postrádal smysl.“

### 3.2 Průzkum stavu Procesního řízení v samosprávě ČR 2016

Povědomí o procesním řízení v rámci veřejné správy ČR, rozsah projektů zavádění Procesní řízení a jejich úspěch doznává v posledních deseti letech zajímavého vývoje.

Na základě Průzkumu stavu procesního řízení, prováděného v rámci grantu Grantové Agentury ČR č. 402/05/022 s názvem „Modelování podnikových procesů“ z roku 2006 (byl zaměřen na úřady měst a obcí, které mají střední regionální význam) [Řepa, 2008], zavedlo Procesní řízení jen 23 % z dotazovaných úřadů a 47 % je neplánovalo zavádět vůbec. Navíc 23 % respondentů uvedlo, že o reengineeringu doposud vůbec neslyšeli.

Důležitým faktorem nicméně bylo, že tam, kde k zavedení Procesního řízení došlo, došlo ke změně podnikové kultury a ke konfrontaci podnikové strategie a také to, že sami pracovníci úřadu vnímali jako hlavní účel Procesního řízení snahu o zvyšování úrovně služeb a snahu o odstranění obecně slabých stránek.

Konkrétně mělo zavedení Procesního řízení dle zmíněného průzkumu následující přínosy:

- Zjednodušení rozhodovacích procesů
- Změna pracovních postupů
- Nově definování vlastníci procesů
- Nově definované principy finančního ohodnocení zaměstnanců
- Kumulace funkcí a snížení počtu vedoucích zaměstnanců

Autorka považovala za zásadní pro další postup zjistit, jaký je stav vnímání a zavádění Procesního řízení v samosprávě ČR v současnosti, tedy deset let po zmíněném průzkumu.

Na začátku byly stanoveny základní hypotézy a otázky byly formulovány tak, aby bylo možné tyto hypotézy potvrdit nebo vyvrátit. Dále bylo formulováno několik doplňujících otázek.

Dotazník obsahoval kombinaci uzavřených (v některých případech škálovaných), polouzavřených (v některých případech s možností více odpovědí) a volných typů odpovědí.

Počet respondentů byl 168 a jednalo se o zástupce obecních/městských úřadů ČR. Dotazník byl strukturován tak, že na druhou polovinu otázek již odpovídali jen ti, kteří měli přímou zkušenost se zaváděním Procesního řízení a zároveň byli ochotni na tuto

část zodpovědět (případně připojit details), z toho důvodu je počet odpovědí v druhé části oproti první výrazně nižší.

Průzkum probíhal od června 2016 cca do srpna 2016 a byl uveřejněn na stránkách Ministerstva Vnitra ČR. Respondenti byli obesláni výzvou do jejich datových schránek.

Následující kapitola je věnována tomuto průzkumu a analýze jeho výstupů.

### **Základní koncepce průzkumu**

Průzkum je koncipován do dvou částí. V první odpovídali všichni respondenti, ve druhé pouze ti, kteří již mají se zaváděním Procesního řízení nějakou zkušenost.

Obecné otázky v první části směřují zejména na to, jak je vnímán vlastní pojem procesního řízení, tedy na to, co pod tímto pojmem je rozuměno a jaký je jeho význam. Ve druhé části jsou hodnoceny již konkrétní přínosy a zvolená metodika. Řada dotazů je koncipována tak, že bylo možné vybrat více než jednu odpověď. V kapitole jsou shrnuty nejzajímavější poznatky z obou druhů odpovědí, kompletní výsledky dotazníku jsou k dispozici v příloze 1.

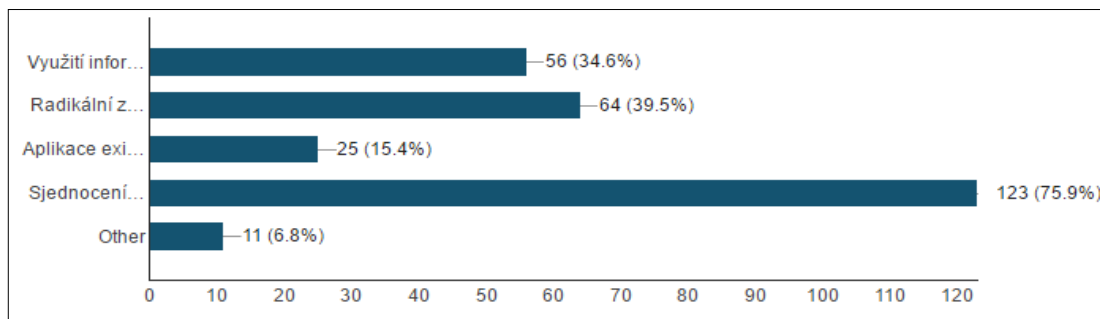
Na počátku průzkumu byly stanoveny tyto základní hypotézy:

- Roste počet organizací samosprávy, které v nějaké formě využívají procesní řízení (oproti průzkumu z roku 2006).
- Vnímání Procesního řízení se posunulo. Procesní řízení již není vnímáno primárně jen jako možnost využití informačních technologií k automatizaci činností.
- Cíle zavedení Procesního řízení souvisí spíše s poskytnutím kvalitních výstupů pro zákazníka, primárním cílem tedy není snížení nákladů.
- Roste počet organizací, kde přímo zavádí procesní referenční modely.

Jednotlivé otázky v dotazníku byly koncipovány tak, aby potvrdily nebo vyvrátily tyto hypotézy. Zároveň byly součástí dotazníku další doplňující dotazy, sloužící k sestavení uceleného obrazu stavu aplikace Procesního řízení v samosprávě ČR.

### **Chápání pojmu a významu procesního řízení**

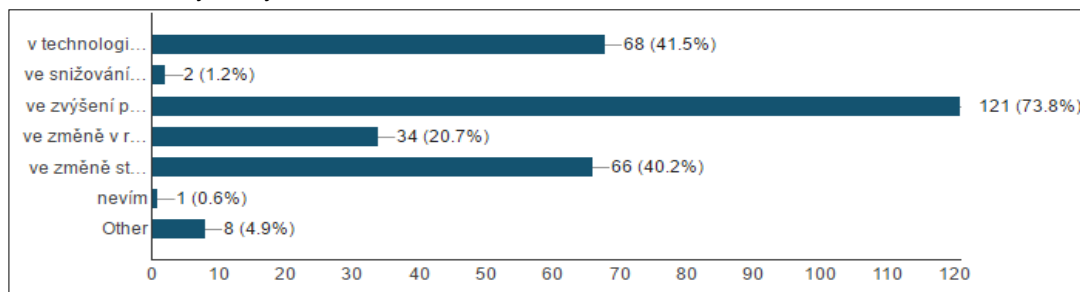
Z dotazníku vyplývá, že většina (přibližně tři čtvrtiny) dotazovaných volí jako jednu z možností, jak rozumí procesnímu řízení, sjednocení přístupu k provádění všech činností. Druhý největší počet odpovědí s odstupem získala radikální změna v řízení úřadu (od statického k dynamickému – přes třetinu odpovědí), následována využitím technologií k automatizaci činností.



**Pozn:** Využití informačních technologií k automatizaci činností: 56 (34.4%), Radikální změna v řízení úřadu (od statického k dynamickému): 64 (39.3%), Aplikace existující "best practise": 25 (15.3%), Sjednocení přístupu k provádění všech činností: 124 (76.1%), Other: 11 (6.7%)

**Obrázek 3:** Vnímání pojmu procesní řízení, zdroj: autorka

Velmi úzce s první otázkou souvisí i druhá, tedy význam procesního řízení. Zde přibližně tři čtvrtiny dotazovaných volilo možnost zvýšení produktivity, na druhém místě (opět s odstupem, nicméně tuto možnost zvolilo přes čtyřicet procent odpovídajících) se umístila technologická změna, skoro se stejným počtem také změna starých zvyků.



**Pozn:** v technologické změně (IT/IS/workflow): 69(41.8%), ve snižování počtu zaměstnanců: 2(1.2%), ve zvýšení produktivity: 121(73.8%), ve změně v rámci firemní strategie: 34(20.6%), ve změně starých zvyků: 66(40%), nevím: 1( 0.6%), Other 8 4.8%

**Obrázek 4:** Význam procesního řízení, zdroj: autorka

Zde se nabízí porovnání s předchozím průzkumem, kde polovina respondentů volila možnost změny starých zvyků a „jen“ 30% zvýšení produktivity. Porovnání je ovšem ztíženo tím, že v minulém průzkumu respondenti vybírali jen jedinou možnost. Ačkoliv je tedy těžké odhadovat, jak by se respondenti rozhodovali, kdyby měli na výběr jen jednu možnost, je možné konstatovat, že vnímání významu Procesního řízení jako změny starých zvyků by tentokrát nepřesáhlo 41%, a velmi pravděpodobně by je varianta zvýšení produktivity předběhla.

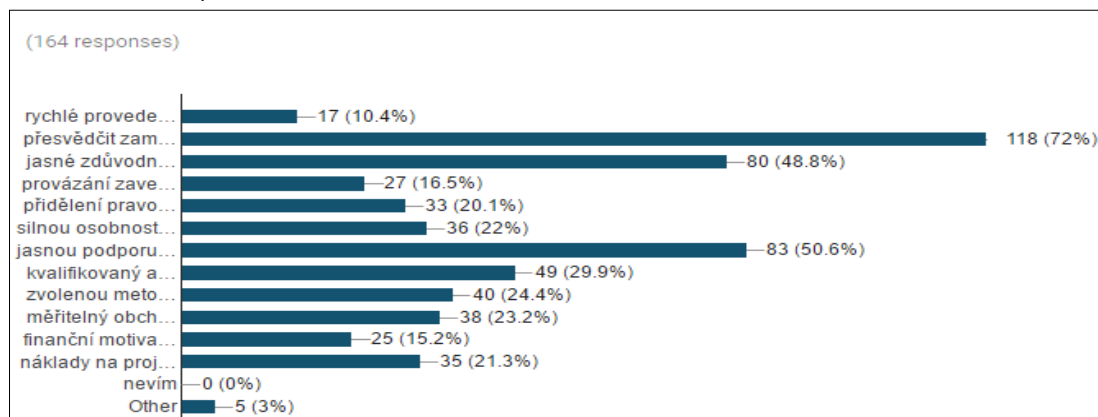
Vnímáme-li Procesní řízení tak, jak bylo zmíněno v textu výše, je relevantní vztáhnout tuto statistiku na hodnocení zralosti procesů [Hammer, 2007].

Pokud bychom za hlavní význam Procesního řízení považovali pouze technologickou změnu, naplníme pouze hledisko Infrastruktury – bez naplnění dalších čtyř hledisek tedy zůstáváme pouze na základním stupni zralosti našich procesů. Oproti tomu, pokud bychom hledali odpověď, která by měla největší potenciál z hlediska možnosti docílit maximální zralosti procesů, bude to pojetí Procesního řízení jako radikální změny řízení úřadu (od statického k dynamickému) a jeho význam bude nejvíce ve změně starých zvyků a ve změně strategie. V Hammerově hodnocení se to pak bude projevovat např. v tom, že Vlastník procesu je součástí nejvyššího rozhodovacího orgánu firmy (resp. úřadu) a spolupracuje na strategickém plánování, Vykonavatelé procesu jsou zběhlí ve změnovém řízení a sami hledají zlepšení a navrhují změny do procesu nebo v tom, že Metriky procesu jsou odvozeny od strategických cílů firmy (resp. úřadu). To podporuje např. i Sig Sigma forum, kde se říká: „Hlavním důvodem (neúspěchu) zlepšování kvality a procesů ve firmě – pozn. autorky) je, že se organizacím nedaří podívat se na své business procesy jako na celek. Dívají se jen na proces vývoje softwaru nebo proces obchodní transakce nebo nějakou jinou specifickou funkci podnikání. Aby bylo dosaženo požadované konkurenční výhody, je třeba zlepšovat celou škálu business procesů“. [Murthy, Srinivasan]

Sjednocení přístupu k provádění všech činností je v tomto smyslu pouze postačující, nikoliv nutnou podmínkou pro dosažení optimálního stupně zralosti procesů.

### Faktory ovlivňující zavedení procesního řízení

Největší dopad na úspěch zavedení Procesního řízení má dle průzkumu schopnost přesvědčit zaměstnance o přínosech zavedení procesního řízení, následováno potřebou jasné podpory ze strany top managementu a potřebou jasného zdůvodnění zavedení procesního řízení.



**Pozn:** rychlé provedení změn: 17 (10.3%), přesvědčit zaměstnance o přínosech zavedení procesního řízení: 119 (72.1%), jasné zdůvodnění zavedení procesního řízení: 81 (49.1%), provázání zavedení procesního řízení s podnikovou strategií: 27 (16.4%), přidělení pravomocí a zodpovědnosti pro projekt zavedení procesního řízení: 33 (20%), silnou osobnost projektového manažera: 37 (22.4%), jasnou podporu ze strany top managementu: 84 (50.9%), kvalifikovaný a zkušený projektový tým: 49 (29.7%), zvolenou metodiku: 40 (24.2%), měřitelný obchodní přínos zavedení

procesního řízení: 38 (23%), finanční motivaci zaměstnanců ke změně: 25 (15.2%), nevím: 0 (0%), Other: 5 (3%)

**Obrázek 5: Faktory ovlivňující zavedení procesního řízení, zdroj: autorka**

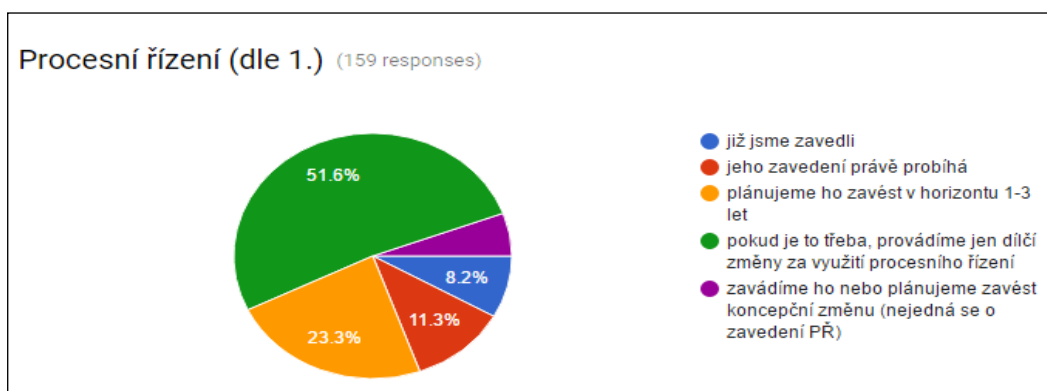
Tyto výsledky v praxi potvrzují dosavadní vnímání kritických faktorů procesního řízení. Například Řepa [Řepa, 2007] mezi hlavních pět náležitostí reengineeringového projektu řadí získání podpory vrcholového vedení (v průzkumu na druhém místě), efektivní a správnou komunikaci (v průzkumu na třetím místě) a zajištění vysoké míry zapojení lidí do projektu spolu se silným reengineeringovým týmem (nutně předpokládá přesvědčit zaměstnance o přínosech, v průzkumu na prvním místě). Dle průzkumu pod názvem „Best Practices in Business Process Reengineering [Řepa, 2007, str. 55], kterého se zúčastnili zástupci projektových týmů, konzultantů a manažerů z více než 300 firem z 51 zemí, jsou největšími překážkami realizace projektů reengineeringu právě tyto tři důvody (zapojení vyššího managementu, jasné porozumění, podpora zaměstnanců).

**Statistika zavedení Procesního řízení na úřadech**

V odpovědích, zda již na úřadě bylo zavedeno procesní řízení, převládá možnost, že jsou prováděny dílčí změny za využití Procesního řízení (cca 50% odpovědí). Tomu odpovídají i uvedené konkrétní dopady. Ačkoliv zde odpovídala přibližně čtvrtina respondentů, jednoznačně zde převládají právě implementace Procesního řízení pro nějakou konkrétní problematiku (měření procesů v oblasti investic, uzavírání plánovacích smluv apod.), pro komplexnější vyhodnocení by však bylo třeba mít k dispozici detailnější popis konkrétních projektů.

Necelých 20 % respondentů odpovídá, že Procesní řízení již zavedlo nebo aktuálně zavádí. Mezi konkrétními odpověďmi by tomuto popisu nejvíc odpovídala odpověď: byl vytvořen katalog služeb, vrcholový procesní model a procesní plánování vybraných procesů, částečně i cca tři další.

Přes 20 % respondentů plánuje Procesní řízení v horizontu 1-3 let zavést, naopak jinou koncepční změnu zavádí nebo plánuje zavést jen asi 6% respondentů.



**Obrázek 6: Statistika zavedení Procesního řízení na úřadech, zdroj: autorka**

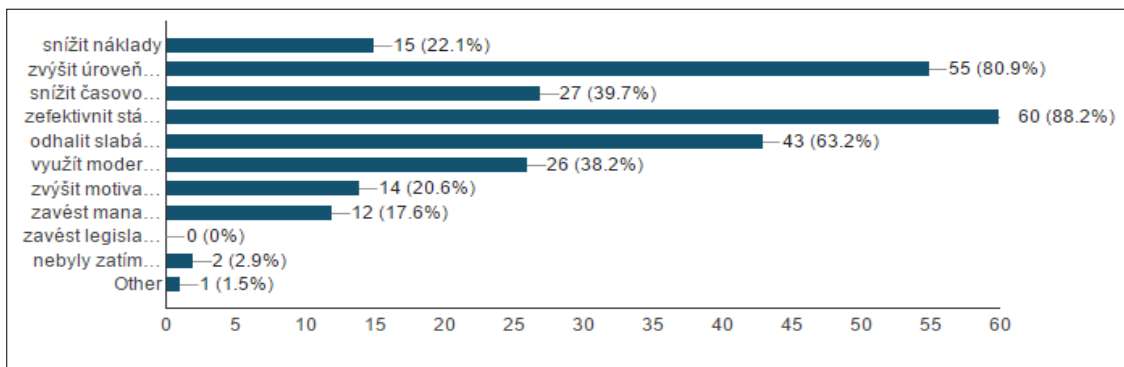
Na tomto místě je zajímavé provést porovnání s předchozím průzkumem. Porovnání zde může zkruslit fakt, že nevíme, do jaké míry se lišili respondenti obou průzkumů

(minimálně víme, že slovenská strana v aktuálním průzkumu zastoupena nebyla), přesto můžeme konstatovat významný posun ve vnímání potřeby Procesní řízení zavádět. Z aktuálních téměř 160 odpovědí totiž téměř tři čtvrtiny úřadů již zavedlo nebo zavádí Procesní řízení alespoň na úrovni dílčích změn. Oproti tomu téměř polovina respondentů v roce 2006 vůbec o zavedení Procesního řízení neuvažovala.

V druhé části dotazníku se otázky týkaly primárně úspěšnosti zavedení Procesního řízení pomocí naplnění konkrétních cílů a formy a úspěšnosti zvolené metodiky.

### Cíle zavedení procesního řízení

Zajímavým ukazatelem je statistika cílů procesního řízení. Na prvním místě se zde umístilo zefektivnění stávajících procesů, následováno zvýšením úrovně služeb. Na třetím místě je pak odhalení slabých míst fungování organizace. Oproti tomu například prosté snížení nákladů je až na jednom z posledních míst. Takto nastavené cíle dokumentují vnímání Procesního řízení jako prostředku k tomu, aby se úřad (potažmo samospráva) choval efektivně, aby zaváděl opatření prorůstová, ne pouze škrtil výdaje.



**Pozn:** snížit náklady: 15 (21.7%), zvýšit úroveň kvality služeb: 56(81.2%), snížit časovou náročnost: 27 (39.1%), zefektivnit stávající procesy: 61 (88.4%), odhalit slabá místa fungování organizace: 43(62.3%), využít moderní technologii k lepšímu poskytování služeb: 27(39.1%), zvýšit motivaci zaměstnanců: 14 (20.3%), zavést management jakosti: 12 (17.4%), zavést legislativní předpis: 0 (0%), nebyly zatím stanoveny: 2 (2.9%), Other: 1 (1.4%)

**Obrázek 7: Cíle zavedení procesního řízení, zdroj: autorka**

Velmi výstižně pak dobře nastavený směr dokumentuje hodnocení úspěšnosti naplnění těchto cílů. Zatímco u zefektivnění stávajících procesů a zvýšení kvality služeb výrazně převládá kladné hodnocení naplnění těchto cílů, u snížení nákladů naopak převládá hodnocení negativní – tedy spíše neúspěch v naplnění tohoto cíle, případně je zde hodně odpovědí, kde úřad nedokáže vyhodnotit, jestli se tak stalo. To samo o sobě je s podivem, vzhledem k tomu, že náklady jsou v porovnání např. s kvalitou služeb velmi dobře měřitelnou veličinou.

Kladné odpovědi ohledně úspěšnosti splnění cíle ještě převažují u využití informačních technologií, odhalení slabých míst ve fungování organizace a snížení časové náročnosti, naopak u zvýšení motivace zaměstnanců bohužel mírně převládají

negativní odpovědi a je zde v porovnání s ostatními již zmiňovanými cíli největší procento jednoznačného „Ne“.

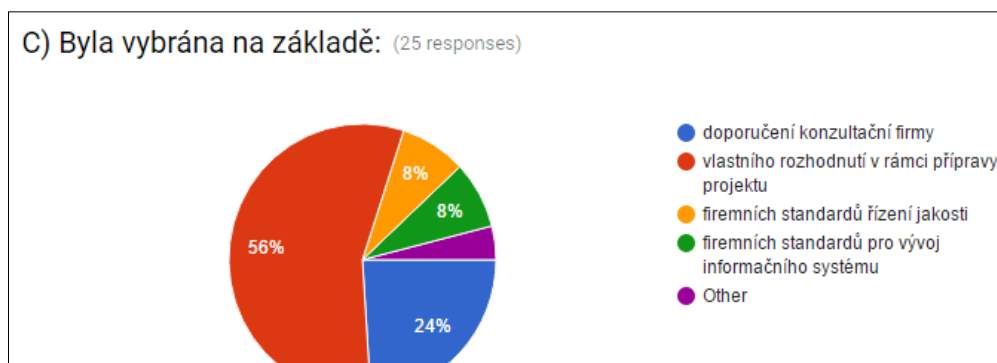
Nejméně vypovídající jsou odpovědi u cíle zavedení managementu jakosti. Odpovědi, hodnotící úspěšnost, jsou zde jak kladné, tak záporné. U zavedení legislativního předpisu mírně převažují negativní odpovědi a obdobně jako u snížení nákladů je zde relativně velké procento odpovědí „Nelze říci“ - jako by v tomto případě nebylo úplně jasné, proč vlastně byl v úřadu legislativní předpis zaváděn, resp. není jasné měřitelný jeho přínos.

### Zvolená metodika

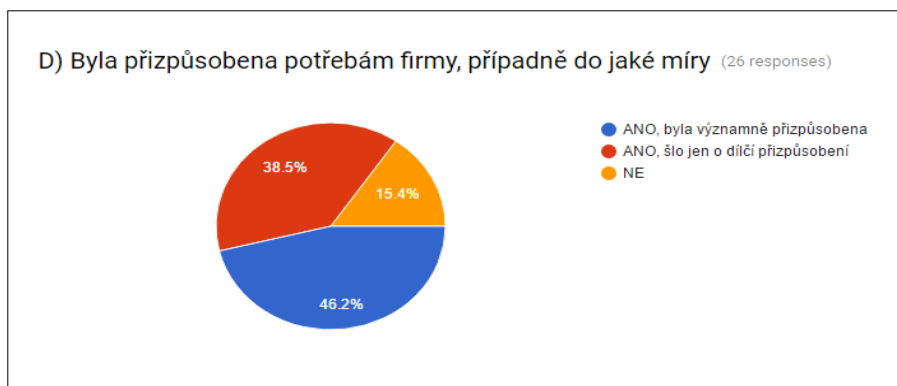
Vezmeme-li jako relevantní odpovědi na metodiku tam, kde již Procesní řízení v nějaké podobě zavedli, máme k dispozici přibližně pětinu odpovědí. U zbytku tedy není jasné, zda byla použita nějaká metodika, respondent neví nebo jestli neodpověděl na otázku z jiného důvodu. U odpovědí, které máme k dispozici, víme, že se jednalo z necelých 30% o vlastní metodiku, převládají tedy nějaké oficiální metodiky.

Minulý průzkum z roku 2006 uvádí, že 60% respondentů metodiku neví, 20% používá ISO normy, 20% CAF. Podle aktuálních konkrétních odpovědí je použitou metodikou cca z jedné třetiny stále ISO, ale nově se objevují referenční modely řízení úřadu. Zde je patrný mírný posun od závěrů minulého průzkumu, kde bylo konstatováno, že pokud vůbec byla použita nějaká metodika a respondent měl představu, která, šlo o ISO a CAF, tedy metodiky, které souvisí s měřením kvality a nejedná se o metodiky procesního řízení. Tento závěr teď můžeme mírně poopravit ve smyslu, že pokud byla použita nějaká metodika a respondent měl představu, která, šlo nejen o zmíněné metodiky měření kvality, ale také přímo referenční modely pro Procesní řízení a plánování. Naopak ISO se objevuje i mezi odpověďmi, kde respondent přiznává jiný přístup než procesní řízení.

Úřady ve výběru metodiky dávají poměrně malý důraz na doporučení konzultačních firem (necelá čtvrtina), přes 60% jich vybíralo metodiku samo, případně použily firemní standardy pro vývoj IS. Většinou byla metodika více či méně přizpůsobena potřebám konkrétního úřadu, nezanedbatelných 13% ji ale vůbec nepřizpůsobovalo.



Obrázek 8: Zvolená metodika procesního řízení, zdroj: autorka



**Obrázek 9: Přizpůsobení zvolené metodiky potřebám úřadu, zdroj: autorka**

Zajímavé je hodnocení vhodnosti zvolené metodiky, které jednoznačně konstatuje spokojenost s volbou.



**Obrázek 10: Vhodnost zvolené techniky, zdroj: autorka**

## Závěry průzkumu

Na základě popsaných výsledků průzkumu je možné potvrdit/vyvrátit stanovené hypotézy takto:

1. *Roste počet organizací samosprávy, které v nějaké formě využívají procesní řízení. (oproti průzkumu z roku 2006)*

Tato hypotéza se potvrdila. Z aktuálních téměř 160 odpovědí totiž téměř tři čtvrtiny úřadů již zavedlo nebo zavádí Procesní řízení alespoň na úrovni dílčích změn. Oproti tomu téměř polovina respondentů v roce 2006 vůbec o zavedení Procesního řízení neuvažovala.

2. *Vnímání Procesního řízení se posunulo. Procesní řízení již není vnímáno jen jako možnost využití informačních technologií k automatizaci činností.*



Tato hypotéza se potvrdila z velké části. Převažuje vnímání Procesního řízení jako nástroje, který pomůže provádět všechny činnosti sjednoceným způsobem a – a to je v kontextu této hypotézy možná i důležitější – automatizace činností zůstává až za vnímáním Procesního řízení jako přístupu, který znamená radikální změnu v řízení úřadu. Technologická změna však nadále zůstává velmi významným dopadem procesního řízení. Z hlediska hodnoceného významu Procesního řízení je (nutno říci, že s odstupem) hned na druhém místě za zvýšením produktivity.

3. *Cíle zavedení Procesního řízení souvisí spíše s poskytnutím kvalitních výstupů pro zákazníka, primárním cílem tedy není snížení nákladů.*

Tato hypotéza se potvrdila. Na prvním místě se zde umístilo zefektivnění stávajících procesů, následováno zvýšením úrovně služeb, jde tedy o zaměření na efektivní fungování a kvalitní výstupy. Prosté snížení nákladů je až na jednom z posledních míst.

4. *Roste počet organizací, kde přímo zavádí procesní referenční modely.*

Na potvrzení této hypotézy nebyly k dispozici dostatečné vstupy. Ohledně použité metodiky zodpověděla cca pětina respondentů. Bylo zaznamenáno několik odpovědí, kde respondent přímo uváděl použití referenčních modelů v rámci aplikace procesního řízení. V použité metodice však stále převládají metodiky řízení kvality, ne tedy přímo procesního řízení.

Je tedy možné konstatovat, že využití Procesního řízení v samosprávě významně roste a jeho význam je vnímán zejména ve smyslu zvýšení produktivity, ale také v technologické podpoře při automatizaci činností. Více než v předchozích průzkumech je Procesní řízení vnímáno jako změna v řízení firmy (od statického k dynamickému). Preferovanými cíli jsou zefektivnění procesů a poskytování lepších služeb, tyto cíle se také daří poměrně dobře naplňovat. Vnímání metodik pro Procesní řízení stále ještě jako metodik pro řízení kvality akcentuje potřebu větší informovanosti a zejména vytváření procesních referenčních modelů.

## 4. Závěr

**Přínosy Procesního řízení** spočívají zejména v tom, že dokáže účinně navázat veškeré konání organizace na strategické cíle, dokáže toto konání řídit, měřit a optimalizovat. Nad procesy definuje odpovědnosti a definuje role a vytváří prostředí pro snadnější definici požadavků na automatizovanou podporu jednotlivých kroků a procesů. Jako takové může dobře reagovat na specifika veřejné správy (potažmo samosprávy), kde je prováděna řada neoptimálních činností, kde je mnohdy těžké dohlédnout důvodu a smyslu jednotlivých činností, což má mimo jiné dopad na motivaci pracovníků a kde jsou aktuální cíle podřízeny aktuálnímu politickému prostředí.

**Procesní řízení hraje ve veřejné správě čím dál větší roli.** Při porovnání průzkumů prováděných před deseti lety a nyní, roste výrazně počet úřadů, které Procesní řízení již v nějaké podobě zavedly, nebo se k tomu chystají. Zavedení Procesního řízení spíše splňuje, než nespĺňuje nastavená očekávání. Zejména u hlavních cílů, kterými jsou zefektivnění procesů a zkvalitnění služeb, vysoce převládá kladné hodnocení.

Závěrem je tedy možné konstatovat, že Procesní řízení je relevantní pro optimalizaci fungování samosprávy ČR a je vhodné jej brát v potaz při vytváření celkové koncepce samosprávy ČR.

## Zdroje

- Basl, J., Buchalcevoá, A., Doucek, P., Gála, L., Hrabě, P., Maryška, M., Melichar, D., Tupa, J., 2011: *Inovace podnikových informačních systémů*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing. 151 s. ISBN 978-80-7431-045-4
- Cline, O., Owen, M., 2004: Combining Business Process Management and Enterprise Architecture for Better Business Outcomes. *IBM Corp. 2004* [online]. Dostupné z: <http://ibm.com/redbooks>
- Český Statistický Úřad, 2016: Počet obyvatel v obcích - k 1.1.2016. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich>
- ČSN EN ISO9000, Norma ISO, 2001, místo neznámé
- Grasseová, Monika a kol., 2008: *Procesní řízení ve veřejném sektoru*. Vyd. 1. Computer Press, Brno, ISBN: 978-80-251-1987-7
- HAMMER, M., 2007: The process audit. *Harward Business Review*, April 2007. Dostupné z: <https://hbr.org/2007/04/the-process-audit>
- Hammer, M., Champy, J., 1993. *Reengineering – radikální proměna firmy*, Management Press, ISBN 80-85603-73-X
- M.A.N. Murthy and Sripad Srinivasan, 2010: Process Maturity Model Can Help Give a Business an Edge. *iSixSigma* [online]. Dostupné z: <https://www.isixsigma.com/methodology/business-process-management-bpm/process-maturity-model-can-help-give-business-edge/>
- Řepa, V., 2008: *Řízení procesů v podmínkách veřejné správy ČR, přínosy a rizika*, Sborník příspěvků, 4.národní konference kvality ve veřejné správě. 23.-25.ledna, 2008, Karlovy Vary. Dostupné z [www.mvcr.cz/soubor/sbornik-prispevku-4nkk-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/sbornik-prispevku-4nkk-pdf.aspx)
- Řepa, V., 2012. *Procesně řízená organizace*. GRADA Publishing, ISBN 978-80-247-4128-4
- Řepa, V., 2007: *Podnikové procesy - Procesní řízení a modelování* (2. aktualizované a rozšířené vydání), GRADA Publishing, ISBN 978-80-247-2252-8
- Řepa, V. a kolektiv, 2016: *Public Administration Reference Model Administration (Parma) Project*. Naposledy editováno 10.5.2016. Dostupné z: [http://parma.vse.cz/w/index.php/Public:%C3%9Avodn%C3%AD\\_strana](http://parma.vse.cz/w/index.php/Public:%C3%9Avodn%C3%AD_strana)
- Strategie realizace Smart Administration 2007-2015 (Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby). *Ministerstvo Vnitřní České republiky*. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/MV/strategie/strategie-realizace-smart-administration-2007-2015>
- Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020. Usnesení vlády č. 680 ze dne 27. srpna 2014. *Ministerstvo Vnitřní České republiky*. Dostupné z: [www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx)
- Voříšek, J., 2000: *Nová dimenze systémové integrace - integrace podnikových procesů a znalostí*. Dostupné z <http://nb.vse.cz/~vorisek/texty.htm>
- Vyhodnocení implementace Strategie Smart Administration. Equica a.s. pro *Ministerstvo Vnitřní České republiky*. 9-10/2011. Dostupné z: [www.smartadministration.cz/soubor/vissa-final-pdf.aspx](http://www.smartadministration.cz/soubor/vissa-final-pdf.aspx)

**JEL Classification: D73, H11**