



# Úloha BPM v prostredí verejnej správy

Rastislav Neczli  
rastislav.neczli@itmg.sk

Róbert Závacký  
robert.zavacky@mim.sk

Procesné riadenie a procesne orientované modely predstavujú veľmi významný zdroj zvyšovania výkonnosti organizácie a kvality jej služieb. Základom procesného prístupu je orientácia na zákazníka, v prostredí štátnej správy je táto orientácia „presmerovaná“ na občana, podnikateľa resp. iné inštitúcie verejnej správy. V našom článku sa chceme zamerať na niekoľko dôležitých otázok:

1. Je možné realizovať úspešne princípy procesného riadenia vo verejnej správe?
2. Ako súvisí procesné riadenie s e-Governmentom?

Základom pre pochopenie procesov v rámci verejného sektora je pochopenie základných rozdielov medzi verejným sektorom a privátnymi spoločnosťami. Tento rozdiel do značnej miery determinuje ich fungovanie a aj mieru využitia moderných prístupov k riadeniu organizácie. Verejný sektor

- ★ Subjekty zabezpečujúce a realizujúce štátnu moc a správu
- ★ Subjekty produkujúce tovary a služby pre spotrebu (podniky verejného sektora)
  - ★ v rámci verejného sektora
  - ★ v rámci súkromného sektora

## POROVNANIE SEKTOROV: HISTORICKÉ VÝCHODISKÁ

V rámci tohto článku sme sa snažili vybrať charakteristické znaky, ktoré vystihujú hlavné rozdiely medzi komerčnými a verejnými subjektmi. Typické znaky komerčného subjektu sú snaha o prežitie, maximalizácia efektivity a hľadanie konkurenčnej výhody. Prirodzené sú investície do inovácií a hľadanie nových metód riadenia. Naproti tomu verejné subjekty sú charakteristické väčšou zotrvačnosťou a riešením operatívnych úloh riadenia. Pričom v súčasnosti sa prejavujú čoraz vo väčšej miere tendencie preberať prvky komerčnej sféry do verejného sektora. Začínajú sa prejavovať snahy o zabezpečenie maximálnej štitľej a efektívnej správy

## PODOBNOTI OBOCH SVETOV

Medzi porovnateľné znaky možno zaradiť snahu o implementáciu riadiacich procesov, používanie informačných technológií a snahu o racionalizáciu prevádzky. V týchto oblastiach je charakteristická snaha o preberanie najlepších skúseností zo súkromného sektora:

- ★ Napriek tomu vo viacerých oblastiach verejnej správy sú ale popierané základné princípy zaužívaných

pravidiel komerčného sektora.

- ★ Neuvažujeme napríklad so ziskom, ale najmä so splnením základných zákonom stanovených funkcií organizácie.
  - ★ Neuvažujeme s podielom na trhu (Verejný sektor má v mnohých oblastiach monopolné postavenie), ale do popredia sa dostáva skôr minimalizácia nákladov.
- Dôležitým rozdielom je aj spôsob prístupu k vykonávaniu procesov. Zatiaľ, čo komerčné subjekty si úzkostlivo strážia vnútorné procesy, tak subjekty verejnej správy sa zasadzujú o maximálnu transparentnosť či už

v obstarávaní ale aj vo vykonávaní rôznych schvaľovacích procesov

## NOVÉ METÓDY RIADENIA

V poslednom období sa stretávame s nezadržateľným trendom zavádzania jednotlivé overené metódy z komerčnej správy. Najmarkantnejšie je vidieť zavedenie týchto postupov v oblasti riadenia vnútornej ekonomiky organizácií (zavedenie medzinárodných účtovných štandardov, aktuálny prístup, controllingové riadenie nákladov,..). Okrem riadenia ekonomiky je zrejmy aj odklon od funkčného riadenia k procesnému. Tento prístup

Komerčné subjekty:	Verejné subjekty
Boj o prežitie	Historicky sú príjemcom rozpočtových zdrojov
Hľadanie konkurenčnej výhody	Väčšinou monopolné postavenie v rámci regiónu
Boj s efektívnosťou a efektívnosťou	Veľká miera zotrvačnosti a prevláda byrokratické riadenie
Večná optimalizácia štruktúr a procesov s cieľom zabezpečiť maximálnu flexibilitu	V slovenských podmienkach je zrejmy trend zabezpečenia operatívnych úloh pred systémovými krokmi
Investície do vývoja a inovácií	Jednotlivé organizácie sa zameriavajú skôr na krátkodobé ciele
Nové metódy riadenia	Kvalita pracovníkov je výrazne nižšia ako v komerčnom sektore
Riadenie nákladov, rizík, zdrojov	
Zameranie na maximálne využitie kvality pracovníkov ako aj zvyšovanie ich kvalifikovanosti v odborných vedomostiach ako aj v sociálnych zručnostiach	

Tab. 1: Charakteristika jednotlivých typov subjektov



vytvára predpoklady na efektívnu automatizáciu procesov prostredníctvom informačných technológií (elektronické služby občanom, interné zavedenie obehu dokumentov a pod.). V súvislosti s týmito trendmi sa zavádzajú postupy New Public Management

#### NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management (NPM) je definovaný ako uplatňovanie metód a techník súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb. Iný zdroj zas charakterizuje NPM ako presun od procesne orientovanej správy na správu orientovanú na skutočný výsledok, posun od administratívneho

poskytovania verejných a sociálnych služieb k poskytovaniu týchto služieb flexibilným spôsobom, a to ako individualizovaných produktov. V súvislosti s NPM sa uvádza, opierajú sa o myšlienky teórie verejnej voľby od autorov Downs a Niskanena a teórie neotaylorizmu autorov Perryho a Kraemera, byrokrati sa budú snažiť maximalizovať svoju užitočnosť, čo znamená maximalizáciu rozpočtu verejnej organizácie, t. j. nadmerný rozsah aktivít verejnej správy, vedúci k alokatívnej neefektívnosti byrokracie. Neefektívne vynakladanie verejných prostriedkov obmedzuje možnosti financovania verejných služieb v dostatočnom rozsahu a zodpove-

dajúcej kvalite. Verejné organizácie sa preto neustále stretávajú s nedostatkom finančných prostriedkov na zabezpečovanie verejných služieb.

Predstavitelia teórie verejnej voľby vidia riešenie tohto problému v obmedzení monopolu byrokracie, vo vytvorení konkurenčného prostredia pre produkciu verejných služieb. Neotaylorizmus pokladá za riešenie zavedenie riadiacich a kontrolných metód uplatňovaných v súkromnom sektore do verejného sektora.

NPM kombinuje mnoho prvkov, ktoré sme dosiaľ spájali predovšetkým s manažérmi v podnikateľskom sektore, a to najmä:

★ zameranie na efektívne využitie

zdrojov na dosiahnutie vysokej kvality poskytovaných služieb;

- ★ konkurenčné prostredie medzi verejným a súkromným sektorom pri poskytovaní služieb;
- ★ trhovo orientovaný prístup, v ktorom sú občania vnímaní ako spotrebiteľia, ktorých je potrebné uspokojiť a ktorí rozhodujú o nákupe služieb;
- ★ vysoká úroveň zodpovednosti za výsledky manažéra.

Typickými cieľmi NPM sú orientácia na dopady, resp. vplyv poskytnutých služieb, s čím súvisí dôraz na stanovovanie cieľov a kontrolu poskytovaných služieb a orientácia na zákazníka, resp. podpora služieb verej-





ného sektora, ktoré sa zameriavajú viac ako dosiaľ na konkrétne potreby používateľov (zákazníkov) a na sledovanie ich spokojnosti s poskytnutými službami.

### PROCESNÉ RIADENIE (BUSINESS PROCESS MANAGEMENT)

Základným predpokladom pre uplatnenie princípov NPM je potreba jednoznačne identifikovať produkt, ktorým sú hlavne služby poskytované občanom. Na základe takto identifikovaných produktov je možné sa zaoberať jednotlivými procesmi, ktoré vedú k dosahovaniu výstupov jednotlivých inštitúcií. Vhodným rie-

šením sa javí využiť metódy business process managementu. *Business Process Management (BPM)* predstavuje súbor činností a metód, ktoré majú svojim pôsobením pozitívne ovplyvniť vybrané procesné toky a tým dosiahnuť ich vyššiu pridanú hodnotu. BPM je strategickou zmenou riadenia organizácie s orientáciou na procesy a aktivity namiesto tradičnej líniovej hierarchie. Každú činnosť v organizácii, kritické alebo aj obslužné aktivity, je možné spracovať do podoby tzv. procesných modelov. Tieto modely je ďalej možné automatizovať a tým dosiahnuť vyššiu efektívnosť.

„Biznis procesy definujeme ako súbor aktivít, ktoré majú jeden alebo

niekoľko vstupov a generujú jeden alebo niekoľko výstupov, reprezentujúcich pridanú hodnotu pre zákazníka.“ (Hammer and Champy) Pod zákazníkom rozumieme každého zainteresovaného odberateľa výstupu procesu – interného i externého.

Cieľom aplikácie metód a postupov BPM je predovšetkým zvýšenie efektivity riadenia a sprehľadnenie procesov organizácie, tiež odstránenie duplicit, zbytočných a neefektívnych činností, nastavenie kompetencií a zodpovedností v procesoch, zrýchlenie procesov, možnosť merať a riadiť výkonnosť procesov, zníženie nákladov na priebeh procesov, zaisťovanie efektívneho a prehľadného riadenia organizácie, zvýšenie pridanej hodnoty alebo schopnosti tvoriť pridanú hodnotu, možnosť detailne definovať potreby na informačnú a technologickú podporu, či vytvoriť prostredie na implementáciu vybraného systému riadenia kvality ap.

Hlavné prínosy zavedenia BPM by sa dali zhrnúť v nasledovných výhodách:

1. Zvýšenie produktivity
2. Sledovanie a monitorovanie procesov
3. Skrátenie technologického cyklu
4. Zníženie chybových stavov a redundancie údajov
5. Efektívne využitie technologickej a informačnej podpory
6. Zníženie nákladov

Trendy v rámci BPM poukazujú na to, že využívanie BPM ako komplexného nástroja pre riadenie firiem je najsilnejšie v amerických firmách. V západnej Európe sa procesné riadenie posúva od pragmatického využitia zameraného na zlepšenie operatívnej činnosti firiem k využitiu BPM ako metódy pre strategické riadenie. Pokiaľ ide o strednú a východnú Európu, nevynímajúc Slovensko – vnímame využitie BPM silnejšie vo firmách so zahraničnou účasťou z dôvodu nutnosti automatického prispôsobovania sa spôsobu riadenia zahraničných firiem, tiež z dôvodu konkurenčnej výhody voči firmám, ktoré BPM nevyužívajú. Znalosť BPM vo verejnej správe na Slovensku je možné zistiť medzi iným i zo štúdie „Průzkum stavu procesního řízení ve veřejné správě ČR a SR“ vypracovanej Vysokou školou ekonomickou v Prahe. Jej najdôležitejšie zistenia boli charakterizované nasledovne:

- ★ výrazný vplyv nevedomosti o BPM a procesnom riadení všeobecne,
- ★ procesné riadenie je vnímané ako

súčasť riadenia kvality, prípadne zamieňané za hodnotenie (benchmarking)

- ★ prevažuje „informatické“ vnímanie procesného riadenia a jeho význam predovšetkým pre technologické potreby.

Musíme si uvedomiť, že BPM nie je len nástrojom na lepšie dosahovanie výsledkov v komerčnej sfére podnikania, pretože procesy ako také prebiehajú v každej opakovanej ľudskej činnosti, ktorá transformuje vstupy na výstupy – a tým napĺňa požadované ciele. Preto je namieste otázka, či je BPM vhodné aplikovať i do sféry verejnej správy.

### DOPADY VEREJNEJ SPRÁVY NA BPM

Každá procesná optimalizácia Business Process Re-engineering, či len Business Process Improvement má za svoj cieľ vytvoriť žiadaný výstup. A to s rešpektovaním pravidiel robí správne veci správnym postupom. Na rozdiel od komerčnej sféry má verejná správa definované produkty legislatívou, sú jednoznačné, nemenné (alebo len v rámci dlhého obdobia), vytvorené na uspokojenie potrieb občana v rôznych životných situáciách. Práve životné udalosti, vyskytujúce sa v živote občana/organizácie sa stali najskôr vo Veľkej Británii a neskôr i v USA a EÚ základom pre pokus o zmapovanie procesov vo verejnej správe. Každá životná udalosť narodenie, maturita, svadba atd. prináša legislatívne dané „výstupy“ ako je v spomínaných prípadoch napr. rodný list a zápis do matriky, vykonanie maturitnej skúšky a vystavenie maturitného diplomu či sobášny list a zabezpečenie aktu sobáša. Práve jednoznačne definované výstupy predstavujú významný argument na využitie BPM vo verejnej správe. Identifikované zodpovednosti za pridelené výstupy, následne definované procesy (ktoré možno merať a následne optimalizovať), správne podporené informačnými systémami a v neposlednom rade ľuďmi s potrebnými znalosťami. Toto sú predpoklady pre skutočné fungovanie organizácií vo verejnej správe. Za významné problémy, ktoré sú charakteristické pre verejnú správu, by sme mohli pokladať komplikovanú organizačnú štruktúru, slabé využívanie nástrojov a metód vedomostnej ekonomiky i nedostatočnú informačno-technologickú podporu. Keď si k tomu pripočítame tlak na znižovanie počtu štátnych



úradníkov, častú nespokojnosť občana s prístupom úradníka, problematickú legislatívu (nedostatočná, často si odporujúca...), tak každému napadne, že je potrebné niečo s týmto problémom urobiť. „Každá rada dobrá,“ povie si, a naša rada je zamyslieť sa nad využitím BPM ako nástroja na vyriešenie mnohých „neduhov“, ktoré nás už dlho trápia i vo verejnej správe.

Čo už teraz vieme povedať? Ak aj využijeme ako nástroj na optimalizáciu výkonu verejnej správy BPM, nemôžeme použiť štandardne zaužívané metodiky platné v komerčnej sfére. Aj preto je nutné zamyslieť sa nad správnym nastavením postupu, nad metodikou, nad SW podporou a podobne, ktoré by zabezpečili úspešné nasadenie práve v prostredí verejnej správy.

Naše skúsenosti z projektov nás presvedčili, že nasadenie BPM vo verejnom sektore je možné, že správne zvolená metodika podporí zavedenie zvolených nástrojov vedomostnej ekonomiky za účelom zefektívnenia a skvalitnenia služieb a vytvorí prostredie na dobré riadenie organizácie. Využitie takýchto nástrojov je ale podmienené oporou vo vedúcich pracovníkoch. V ich záujme o zmenu, ohotu sa učiť, ohotu šíriť tieto myšlienky a postupy k svojim podriadeným i komunikovať tieto princípy na svojej úrovni či do vnútra organizácie ale predovšetkým navonok k organizáciám s ktorými spolupracujú. Nemôžeme BPM použiť len na interné procesy vybranej organizácie, aby mohli byť navrhnuté odporúčania a zmeny skutočne aj implementované, musíme sa vždy zaoberať aj procesmi interoperability. Pričom pre potreby zavedenia služieb je potrebné zamerať sa na nasledovné aktivity:

1. aktivity vykonávané pracovníkmi
2. aktivity vykonávané softvérovými aplikáciami
3. aktivity ktoré sú mixom ľudí a aplikácií
4. a na záver aktivity, ktoré vykonávajú skupiny pracovníkov a nedajú sa presne špecifikovať

Takto definované služby sú jednoznačne podporiteľné softvérovým riešením, ktoré predstavuje rámec pre eGovernment.

#### e-GOVERNMENT

„Po letech úsilí a obrovských investicích do IS/ICT se výkon veřejné správy prakticky vůbec nezlepšil“ (hejtman Moravskoslezského kraja Evžen Tošenovský na konferencii ISSS 2007).

„e-Government is more about government than about „e““ (The e-Go-

vernment imperative, materiál OECD, Paris, 2002).

e-Government predstavuje transformáciu vonkajších a vnútorných vzťahov verejnej správy pomocou informačno-komunikačných technológií s cieľom optimalizovať vnútorné procesy. Výsledkom je tak rýchlejšie, spoľahlivejšie a lacnejšie poskytovanie služieb verejnej správy a zaistenie vyššej otvorenosti vo vzťahu k svojim užívateľom. Je pritom jedno či ide o vzťahy C2G (citizen to government – Občan versus štátna správa) alebo G2G (government to government – vzťahy medzi inštitúciami) alebo intra government (interne fungovanie úradov)

Z uvedeného vyplýva, že základným predpokladom na zabezpečenie úloh e-governmentu je jednoznačné procesne právne vymedzenie jednotlivých inštitúcií, aby bolo možné zabezpečovať interoperability jednotlivých systémov VS. Takto definované pravidlá vytvárajú aj silný tlak na jednoznačné definovanie procesov vo vnútri organizácie, aby bola schopná zabezpečiť adekvátnu úroveň služieb a túto úroveň aj garantovať.

Rozvoj e-Governmentu sa v jednotlivých členských štátoch EU líši, ale vo väčšine prípadov reflektuje iniciatívu eEurope 2010 a definované štandardy pre interoperabilitu. Pričom interoperabilita je schopnosť informačného systému používať informácie a funkcie iného systému používaním spoločných štandardov.

Na začiatku sme si položili dve otázky. Tu sú odpovede:

#### 1. Je možné realizovať úspešne princípy procesného riadenia vo verejnej správe?

Je možné skonštatovať, že pre podporu zavedenia riadenia podľa štandardov New Public Management je dôležité použiť metódy BPM pre návrh optimalizovaných procesov, tak aby bola dosiahnutá maximálna spokojnosť občana. A okrem spokojnosti bola zabezpečená maximálna efektívnosť vykonávania jednotlivých činností.

#### 2. Ako súvisí procesné riadenie s e-Governmentom?

Procesné riadenie je základným stavebným kameňom pre potreby návrhu služieb verejnej správy a to aj vo vzťahu k občanovi ako aj k iným inštitúciami. Okrem toho každá služba musí byť zasadená do procesov popisujúcich procesy v rámci verejnej správy ako celku a zohľadňujúca životné situácie občana. ■

Byrokracia	Riadenie/Implementácia do verejnej správy	Dopad na NPM
Verejný záujem	Výsledná hodnota pre verejnosť	Normatívny rámec je nahradený pragmatickým
Výkonnosť, Rovnosť	Kvalita a hodnota/cena	Očakávanie verejnosti je nutné zoskupovať cieľom je nezaobchádzať s obyvateľstvom bezpodmienečne rovnako
Administratíva	Výstupy	Riadif funkcie; Konkurenčnosť trhu
Kontrola	Podpora v zavedených normách	Zmena kultúry, komunikačné nároky
Vymedziť funkcie, kompetencie, štruktúry	Určif poslanie, služby, zákaznikov, výstupy	Stimuly, sankcie
Odôvodniť náklady/výdavky	Dodržať cenu	Interpretovať neurčité financovanie
Presadiť dôveryhodnosť/spoľahlivosť	Vybudovať zodpovednosť	Úroveň konkurencieschopnosti, riadenie vplyvov, alternatívy
Držať sa pravidiel, postupov	Identifikovať, vyriešiť problémy, neustále zlepšovať proces	Samoregulačné partnerstvo
Riadif administratívne systémy	Oddeliť výkon od kontroly	Hierarchia/úrovne decentralizácie
	Rozšíriť možnosť voľby zákazníka	Úroveň konkurencie, flexibilita
	Poskytnúť stimuly	Potenciál pre neplánované výsledky
	Meranie, výsledky analýzy	Výstupy verzus procesy
	Ťažiť zo spätnej väzby	Zložitosť systému

Tab. 2: Porovnanie tradičného riadenia a riadenia v zmysle NPM