

PROCESNÍ MANAGEMENT VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Václav Řepa

Veřejná správa, e-government a procesní řízení

Během téměř 20 let existence tohoto přístupu a způsobu myšlení, se tzv. „business procesy“ staly běžnou součástí manažerského slovníku. Význam „procesní orientace“ trvale vzrůstá i v oblasti, kde tento přelomový přístup původně vznikl: v oblasti aplikované informatiky. Vývoj zde stále výrazněji ovlivňuje metodický přístup tzv. „Enterprise Architecture“ a právě tento přístup poslední dobou silně konverguje s myšlenkami procesní orientace, jež jsou dnes již fakticky jeho integrální součástí. Rovněž vývoj informačních technologií zjevně vstřebává myšlenky procesní orientace v podobě technologií „workflow management“, „integračních platform“ apod.

Pojmy „procesní řízení“ a „Business Process Reengineering“ ve své podstatě však znamenají mnohem více, než jak jsou běžně v manažerské praxi používány. Především se jedná o skutečně paradigmatický zlom v pojetí řízení organizace. Právě komplexnost této paradigmatické změny činí její uvedení do praxe velmi nesnadným, dokonce správné uchopení a aplikace byt' jen základní myšlenky tohoto přístupu rozhodně není triviálním úkolem. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem jsou případy plnohodnotné aplikace myšlenek procesního řízení v praxi podnikového managementu velmi vzácné. Většina reálně uskutečněných aplikací staví na toliko okrajových přínosech tohoto přístupu, jako jsou: částečné zlepšení administrativních postupů, snižování času, nákladů, „automatizace“ agend, atd., aniž by přitom došlo ke skutečně zásadní změně manažerských postupů. Zejména u větších organizací také typicky degeneruje původně progresivní snaha o aplikaci procesního řízení do formalismu a ustrne v podobě toliko deklarativního procesního

modelu, aniž by došlo ke skutečným efektům procesního řízení, jak přesvědčivě ukazuje průzkum v [24].

Skutečnou podstatou myšlenky procesního řízení je však právě **zásadní změna manažerských postupů**, právě ta může přinést opravdu dramatické zlepšení. Oblastí, kde to platí ve zvýšené míře, je **veřejná správa**. Jakkoliv bývá veřejná správa považována za tak zásadně odlišnou, že v ní z principu není možno použít manažerské praktiky z tržních firem, tento článek se pokouší ukázat, že právě procesní řízení, jako způsob řízení organizace, je ve veřejné správě nejen plně aplikovatelné, ale především navýsost žádoucí, byt' ne snadné. Navíc, typická organizace místní veřejné správy, na niž je zaměřen výzkumný program PARMA [20], z něhož tento článek čerpá praktické zkušenosti, odpovídá typickému střednímu podniku z kategorie SME, jak velikostí a složitostí, tak i obsahem standardních funkčních oblastí. To zde umožňuje plně využít veškerého potenciálu poznání v oblasti Enterprise Architecture, což je důležité zejména pro pozdější fázi realizace změny, již procesní řízení přináší.

Klasikové myšlenky procesního řízení M. Hammer a J. Champy uvádějí v [8] dvě hlavní charakteristiky, které by měly být považovány za podstatu myšlenky procesně orientovaného managementu:

- Hlavním rozhodující **důvodem** tohoto přístupu je potřeba **učinit organizaci dostatečně pružnou**, aby mohla operativně měnit své chování v závislosti na změnách okolí a okolností. Těmito změnami se rozumí nejen změny zákaznických preferencí a potřeb, ale také změny možností jejich uspokojování, jež obvykle nastávají rozvojem technologií.
- Hlavním kritickým **důsledkem** výše zmíněného hlavního důvodu, je pak **změna ve**

způsobu organizace z přísně hierarchické na síťovou, kolaborativní strukturu.

Až teprve poté, co je naplněn výše uvedený primární důvod a organizace v důsledku toho přejde z původně hierarchického na kolaborativní model uspořádání, může být považována v pravém slova smyslu za „procesně řízenou“.

Gary L. Neilson, Bruce A. Pasternack a Albert J. Viscio, vicepresidenti organizace Booz-Allen Hamilton [14] o své firmě, prošlé úspěšným reengineeringem, hovoří jako o „e-organizaci“. Rozeznávají sedm základních dimenzí, v nichž se „e-organizace“ výrazně liší od organizace tradičně vedeného, hierarchicky organizovaného podniku. Těchto sedm dimenzí ukazuje na oblasti života každého podniku, v nichž je vliv reengineeringu nejmarkantnější.

Jednotlivé rozdíly mezi „klasicky vedenou“ a „procesně / znalostně vedenou“ organizací

přesně ilustrují základní typické dopady reengineeringu do života organizace. Podrobnější komentář jednotlivých položek tabulky a další rozvedení těchto myšlenek lze nalézt v [21]. Souhrnně řečeno je porovnání vlastností obou přístupů k řízení organizace v Tab. 1 dobrou ilustrací toho, jak dramatickou změnu ve všech oblastech života organizace procesní přístup přináší. Žádná z oblastí života organizace nezůstane změnou netknuta, ušetřena vpravdě diametrálních změn oproti tradičnímu pojetí. Přitom nejde jen o technické, formální a jasně viditelné záležitosti, jako je organizační struktura, systém pravomocí a odpovědností, vztahy s kooperanty apod., ale také (a dokonce především) o tak abstraktní a těžko uchopitelné aspekty, jako jsou znalosti či dokonce mentální vlastnosti a postoje zaměstnanců.

Tab. 1: Sedm dimenzí procesně řízené organizace

	tradiční organizace	„e-organizace“
Organizační struktura	Hierarchická Příkaz – kontrola	Necentrická, síťová Pružná, snadno změnitelná struktura
Velení	Zaměřené dovnitř organizace Shora-dolů, hierarchické	Vnitřní i vnější zaměření Distribučované – síťové
Vůdcovství	Vůdcem je nadřízený Vůdcové určují agendu Vůdcové vyvolávají změnu	Vůdcem je kdokoliv Vůdcové vytvářejí prostředí pro úspěch Vůdcové vytvářejí kapacity pro změnu
Lidé a kultura	Dlouhodobé odměny Vertikální rozhodování Odměňování jednotlivců a malých týmů	Mentalita „vlastním svou kariéru“ Delegace rozhodovací pravomoci Očekávána a odměňována spolupráce
Znalost	Zaměřená na vnitřní procesy Individuální vlastnost	Zaměřená na zákazníky Vlastnost organizace
Soudržnost	„zadrátovaná“ v procesech Interní soudržnost firmy	Vize vložena v jednotlivcích Účinek promítnut mimo firmu
Spojenectví	Doplňuje / zvýrazňuje propasti Spojování s externími partnery	Vytváření nové hodnoty a vytěšňování (outsourcing) konkurenčně slabých služeb Spojování s konkurenty, zákazníky a dodavateli

Zdroj: [14]

Výše ilustrovaná komplexnost změny v důsledku aplikace procesního stylu řízení organizace je mimo jiné důvodem k tomu, že samotné provedení takové změny je záležitostí velmi obtížnou a v podstatě dlouhodobou. Jedná se o evoluční proces postupného dozrávání organizace ke změně, jejíž následnou

realizací započne další období zrání ke změně následné. Toto poznání nutnosti evolučního pojetí změny, jež do oblasti procesního řízení prvně přinesla práce T. Davenporta [3] a stalo se také základem k pozdějšímu vzniku slavného zralostního modelu CMM [2], vedlo později až k vrcholné práci „otce procesního

řízení“ M. Hammera, v níž mistrně analyzuje základní atributy a zákonitosti vývoje organizace vlivem procesních změn [7]. Téma zralostních modelů organizace je v kontextu procesního řízení sice kriticky důležité, podrobnější vzhled do této problematiky by však již překročil rozměr tohoto článku. Pro vyčerpávající analýzu a srovnání jednotlivých současných přístupů k modelům zralosti viz [23].

Efektivnost, jakož i efektivita veřejné správy vždy byly a stále jsou horkými tématy politiků. Zdá se až, že to, čemu se občas říká „černá díra pro veřejné finance“ je dokonce přirozenou, snad i objektivní a tudíž nezměnitelnou vlastností této oblasti. Technologický rozvoj paradoxně dokonce situaci ještě zhoršuje, zcela běžně jsme svědky situací, kdy aplikace tzv. e-governmentu vede k velkým veřejným investicím bez adekvátního efektu, který by tyto investice mohl ospravedlnit. Příklady prokazatelné efektivnosti takových investic prakticky neexistují a jejich ospravedlnění je většinou postaveno na abstraktních argumentech o nutnosti vyhovět požadavku technického pokroku, či směrnicím Evropské unie apod.

Výše uvedené problémy jsou však především velkou výzvou pro oblast teorie managementu. Je zřejmé, že **problém** má své kořeny nikoliv v infrastruktuře (IT), ale **v samotném obsahu, způsobu řízení**. V materiálu OECD [15] je e-government definován jako: „využívání informačních a komunikačních technologií jako nástroje k dosažení lepší správy“. Dopad aplikace e-governmentu v nejširším smyslu je prostě lepší vláda – „e-government is more about the government than about „e““ [15]. Jakmile však přijmeme tuto myšlenku, musíme si odpovědět na logicky navazující otázky:

- jaké že to změny v činnostech veřejné správy a jejich organizaci by „e-government“ měl přinést, aby bylo „dosaženo lepší správy“?
- A jak tyto změny realizovat?

Podstata těchto otázek je stejná jako v případě procesního řízení a re-engineeringu u tržně orientovaných firem, tak, jak to definují Hammer a Champy v [8]. Jde o to, jak využít technologii k tomu, aby byla organizace veřejné správy natolik pružná, aby mohla měnit své vnitřní chování v závislosti na změnách ve svém okolí a neustále se měnící technologické možnosti tak využívat optimálně. Zdá se tedy, že k dosažení potřebného účinku a vpravdě smyslu e-governmentu, jak je definuje OECD

v [15], je třeba především aplikovat v oblasti veřejné správy myšlenky a principy procesně orientovaného řízení.

Oproti tržně orientovaným podnikům přináší aplikace obecných principů řízení organizace ve veřejné správě řádově větší problémy. Hlavní příčinou je zejména neexistence tržních mechanismů, jež by se samozřejmostí, sobě vlastní, nade vši pochybnost vymezovaly smysluplnost a ukazovaly efektivnost veškerého činění, což vede při aplikaci těchto principů ve veřejné správě k nutnosti značných abstrakcí. V oblasti veřejné správy není snadné odpovědět byt' na zcela základní a v tržním prostředí zcela triviální otázky, jako: „Kdo je zákazníkem?“, nebo „Co je zájmem zákazníka?“. Problémy s aplikací obecných manažerských praktik v oblasti veřejné správy se pak řádově silněji projeví v souvislosti s aplikací procesního řízení a reengineeringu. Tyto problémy se projevují primárně při identifikaci klíčových procesů.

Výše nastíněnou změnu v organizaci v důsledku posunu od tradičního k procesně orientovanému stylu řízení lze chápat jako analogii přechodu z „totalitní“ na „demokratický“ model života komunity. V případě veřejné správy tato analogie není daleko od skutečného stavu. Tradiční pojetí veřejné správy je založeno na principiální podřízenosti místní správy na státních strukturách. V současnosti je však charakteristický stále větší odklon od tohoto hierarchického pojetí veřejné správy směrem k modelu kolaborativnímu, roste tlak na větší samostatnost a potažmo odpovědnost místních struktur na úkor struktur centrálních, na principu tzv. „subsidiarity“, jak se stalo zvykem tento trend nazývat v Evropské unii. Činnosti veřejné správy jsou stále více a více vnímány jako služba veřejnosti, spíše než „příkazy vládců“ [5], [18]. Spolu s těmito změnami se ovšem také přirozeně zvyšuje odpovědnost veřejnosti za další rozvoj sociálního a politického systému. Tyto změny jsou tudíž přirozeně doprovázeny konkrétními problémy a konflikty, které je zpětně činí aktuálními a jejich řešení nutným. Je zřejmé, že všechny tyto problémy jsou vzájemně úzce provázány, že systém se mění jako celek, že nové paradigma přichází [13].

1. Možnosti aplikace procesního řízení ve veřejné správě

Pro aplikaci procesního řízení v organizaci je vždy třeba nejprve ujasnit tzv. **primární funkci**

organizace, tedy základní strategické hodnoty, které má organizace vytvářet a které vpravdě určují smysl její existence. Z primární funkce pak budou odvozeny veškeré následné, podpůrné interní struktury – infrastruktury organizace. Primární funkcí každé organizace je **dosahování cílů, jež leží v prostředí, v němž tato organizace existuje**, tedy mimo tuto organizaci. Jinak řečeno, smysl organizace je dán tím a jenom tím, co poskytuje svému okolí, systému. Za to v tržním systému dostává zaplacení, což jediné jí umožňuje existovat dál. Něco podobného ovšem musí platit i v prostředích netržních, aby tato dávala obecný smysl, například ve veřejné správě. I zde musí být smysluplnost každé organizace (zde úřadu) přímo závislá na obecné potřebě služeb, jež systému – prostředí tato organizace poskytuje. U tržních organizací je universálním představitelem cíle primární funkce **zákazník**. Pro důsledné zohledňování role zákazníka, jako představitele základního cíle a důvodu veškerého konání organizace, je za jednu ze základních charakteristik tohoto přístupu k řízení organizace prohlášována tzv. „**zákaznická orientace**“.

Aby organizace mohla naplňovat svou primární funkci, musí konat. Obecnou abstrakcí veškerého konání organizace je soustava jejich **podnikových procesů**. Procesy, odvozené přímo od primární funkce, pak jsou vpravdě **esencí fungování organizace**.

Na základě dlouholetých zkušeností z projektu programu PARMA (Public Administration Reference Model & Architecture) [20], jenž se zabývá aplikací principů procesního řízení v oblasti veřejné správy, přesněji samosprávy, považujeme za hlavní kritické faktory úspěchu aplikace myšlenek procesního řízení ve veřejné správě následující skutečnosti:

1. Primární funkce veřejné správy (tedy hlavní „strategické“ cíle činnosti veřejné správy) je velmi **abstraktní záležitostí**. Jak velká je zde potřebná míra abstrakce, dobře ilustrují následujících typové otázky, které musí být pro identifikaci primární funkce bezpodmínečně zodpovězeny:

- *Kdo je „zákazníkem“ služeb veřejné správy?* Jednoduchá odpověď, jež se zde primárně nabízí, zní: občan. To však neúnosně redukuje skutečnou množinu aktérů veřejné správy, z nichž každého jednoho je nutno ve specifickém smyslu považovat za zákazníka

veřejných služeb, protože každý z těchto aktérů má vliv na rozvoj společnosti a je s ním tudíž nutná příslušná komunikace. Patří sem, kromě běžných občanů, také obec sama (jejíž vůli představuje zastupitelstvo v roli „kolektivního individua“ pro rozhodování obecních otázek), podnikatelé a firmy, působící v dané obci a nejrůznější formy dalších „aktérů“ v oblasti komunitního života, jako jsou nevládní organizace, občanské spolky apod.

- *Jaké jsou základní potřeby „zákazníků“ v oblasti veřejné správy?* Základní potřeby aktérů občanského života nelze odvodit z legislativy, ani z popisu práce úředníků, jak bývá často, ze strany odpovědných příslušníků veřejné správy, uvažováno. Často v této oblasti existuje více vzájemně rozporných „potřeb“.
 - *Jak se tyto „potřeby zákazníků“ projevují?* Mnohé potřeby nejsou vyjádřeny ve formě „požadavků“, k jejich zjištění je nutno, systematicky analyzovat různé faktory situace. A často je k tomu také nutná přesná znalost obecného kontextu dané situace.
- 2. Oblast veřejné správy je silně svázána právními předpisy.** Legislativa, jako typický artefakt, uměle vytvořené lidské dílo, z principu není dokonalá, úplná, ani vnitřně konsistentní. Odráží názory svých tvůrců a stav poznání v době svého vzniku, v principu nemůže být zárukou objektivní, na lidské vůli a možnostech nezávislé, pravdy. Navíc mechanismus, jímž veřejnosprávní legislativa vzniká a jenž odráží chvályhodnou snahu zohlednit všechny zainteresované strany, z téhož důvodu zcela přirozeně vede ke vnitřním nekonsistencím vytvářeného produktu (legislativy). K eliminaci těchto přirozených nekonsistencí obecně existují právní a legislativní nástroje pro postupné „ladění“ existujících předpisů na základě objevování vnitřních rozporů a nekonsistencí jejich používáním v praxi. Problém však je, že legislativa je ve veřejné správě tradičně považována za základ veškerého činění, prakticky za náhradu primární funkce. Za smysl práce úředníka se, namísto naplňování primární funkce veřejné správy co nejefektivnějším způsobem, tradičně považuje „vykonávat činnosti dle zákona“, což

dopředu vylučuje jakoukoliv odchylku od legislativou stanovených činností. Tato skutečnost činí tolik potřebnou analýzu kořenů strategických hodnot v této oblasti velmi obtížnou, zvláště když vezmeme v úvahu přirozený odpor proti změnám. Jakékoliv návrhy změn používané praxe, byť v duchu smysluplného „zrání“ legislativy, tak bývají ve veřejné správě typicky považovány za nezákonné a tudíž nežádoucí jednání. Čím větší důraz je ve veřejné správě na legislativní ukotvení činností, tím větší jsou stavěny bariéry potřebným změnám.

3. Důsledkem obou předcházejících faktorů je skutečnost, že **nejsou všeobecně přijaty a sdíleny základní strategické hodnoty komunity** a že existují silné mentální a legislativní překážky, které musí být při analýze primární funkce veřejné správy překonány.

Přitom definice primární funkce – jaké jsou **hlavní strategické cíle činnosti veřejné správy** – je, jak ukazuje úvodní kapitola tohoto článku, zásadní podmínkou změny koncepce řízení z tradičního na procesně orientované. Prvořadým úkolem při aplikaci myšlenek procesního řízení v oblasti veřejné správy je tedy **definice její primární funkce**. Definice základních principů pro identifikaci primární funkce veřejné správy byla primárním problémem k řešení ve výzkumném programu PARMA, popisovaném v následující kapitole.

2. Metody, principy a výstupy programu PARMA

Tato kapitola popisuje metodické principy programu PARMA (Public Administration Reference Model & Architecture) [20], zmíněném již v předchozí kapitole. Globálním cílem programu PARMA je **rozvoj obecného referenčního modelu procesů a objektů v oblasti veřejné správy neboli obsahové architektury veřejné správy**.

Program sestává z řady navazujících projektů, tzv. etap programu. Projekt každé etapy má plánovány specifické cíle, jimiž navazuje na etapy předchozí ve smyslu směřování k základnímu účelu programu – rozvoji modelu obsahové architektury veřejné správy. Součástí ukončení každé etapy je retrospekce získaných znalostí a naplánování dalšího postupu. Program je tak každou svou etapou upřesňován co do detailů dalšího postupu s tím, že základní účel zůstává neměnný.

Globální metodický **postup vývoje** modelu architektury v programu PARMA sestává z kroků:

1. **Analýza stavu činností veřejné správy** a základních pracovních postupů. V rámci této fáze programu, trvající čtyři první etapy, byly analyzovány základní činnosti typového úřadu tzv. III. typu (tj. obce okresního formátu, obsahově srovnatelné s městskou částí statutárního města). Byly identifikovány základní logické řetězce činností – zárodky budoucích procesů a základní tzv. procesní oblasti, zprvu vycházející z jednotlivých agend a potažmo i organizační struktury úřadu.
2. **Analýza základních strategických hodnot** samosprávy, sestávající z paralelních kroků:
 - **analýza kritických faktorů** činnosti samosprávy s použitím techniky SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), jako zdroje základních strategických hodnot;
 - **návrh soustavy základních strategických hodnot a cílů** samosprávy na bázi zjištěných kritických faktorů, procesních oblastí a činností z kroku 1 a strukturované představy základních zdrojů životních událostí, jak vlastní, tak získanou studiem relevantních zdrojů (např. a zejména [10]).
 Výstupem tohoto kroku je model základních strategických hodnot samosprávy a jejich vzájemných vztahů, v programu nazvaný „strategie samosprávy“.
3. **Analýza hlavních objektů samosprávy** s použitím techniky konceptuálního modelování a souvisejících analytických technik. Výstupy tohoto kroku jsou:
 - **globální konceptuální model samosprávy** obce, jako jedna ze dvou hlavních složek globálního modelu samosprávy („ontologie samosprávy“);
 - **model životních cyklů klíčových objektů**, jako důležité východisko následné verifikace obsahu navrhovaných procesů z hlediska obecných regulačních pravidel (tzv. „business rules“).
4. **Návrh a analýza klíčových procesů** na základě základních strategických hodnot z kroku 2 a jednotlivých odpovídajících životních událostí a jejich kontextu z kroku 3. Zjištěné základní klíčové procesy jsou dále analyzovány technikou normalizace procesů z metodiky MMABP (viz [21], [19])

a zjištěné podpůrné procesy pak dále zobecňovány do podoby tzv. „průřezových procesů“ a mapovány na relevantní technologie a standardy (např. na typovou funkčnost agendových informačních systémů – ERP apod.). Podpůrné procesy tak mají roli míst přirozeného zapojení technologické podpory do procesů samosprávy a také identifikačních míst vhodného outsourcingu činností. Klíčovým procesům pak v cílovém modelu náleží role modelu obsahové integrace infrastruktur (informačního a organizačního systému) a jsou tak základem k obsahové (funkční) architektuře tzv. eGovernmentu.

Celý postup je iterativní, kroky se v průběhu jednotlivých projektů opakují a navazují na sebe s cílem zapracovat nově zjištěná fakta z předchozích kroků.

Kromě výše zmíněného hlavního cílového výstupu – obecného referenčního modelu procesů a objektů – má program také řadu neméně důležitých dílčích a podpůrných výstupů, z nichž zasluhuje pozornost především zde popisovaná metodika, zahrnující 4 základní, vzájemně provázané principy a v rámci každého z nich specifické metody, postupy a techniky.

Jak bylo již zmíněno výše, primárním problémem k řešení, na němž závisel celý další postup programu PARMA, byla definice základních principů **pro identifikaci primární funkce veřejné správy**. Během prvních několika etap byly ujasněny následující čtyři základní **metodické principy**:

- **3 základní oblasti** života komunity, jako zdroje životních událostí (a potažmo strategických hodnot a procesů veřejné správy – viz poslední princip níže):
 - fyzické prostředí,
 - sociální prostředí,
 - podnikatelské prostředí.
- **Životní události** jako soubor základních podnětů klíčových procesů.
- **Maslowova hierarchie lidských potřeb** jako obecný zdroj životních událostí.
- **Životní cykly klíčových objektů** jako obecný kontext životních událostí.

Tyto čtyři principy ve vzájemné součinnosti tvoří v použité metodice techniku pro odhalování všech podstatných faktorů veřejné správy, které následně umožňují formulaci základních klíčových procesů a všechny ostatní následné akce, nutné k realizaci procesní orientace v této oblasti. Podobně jako hlavní produkt programu – referenční model, tak i metodika se jednotlivými etapovými projekty postupně ověřuje a vyvíjí zohledňováním nově zjištěných faktů a zkušeností, jakož i výsledky ověření v praktických aplikacích u jednotlivých partnerů programu.

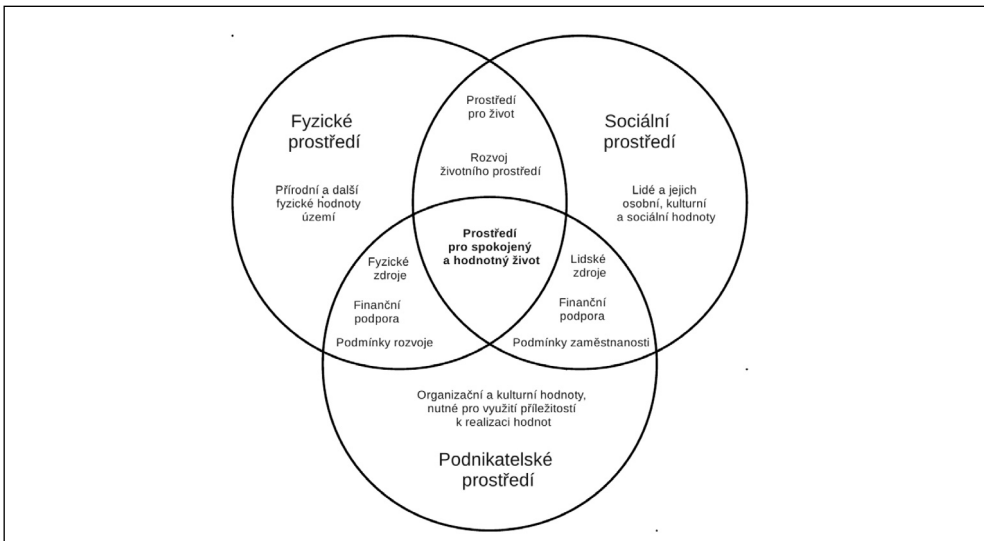
V následujícím textu je každému jednomu výše uvedenému principu věnována samostatná subkapitola. Tam, kde je to relevantní, vždy následují po podrobnějším vysvětlení principu ukázky konkrétních výstupů použití daného principu v programu PARMA. Pro celkový přehled výstupů tohoto rozsáhlého programu, přesahujících rozměr tohoto článku, viz jeho portál ([20]).

2.1 Tři základní oblasti životních událostí, strategických hodnot a procesů veřejné správy

Jak je zmíněno výše, třemi základními oblastmi, které jsou zdrojem klíčových životních událostí v oblasti samosprávy jsou (viz Obrázek 1):

- **Fyzické prostředí**, které představuje přírodní a další fyzické hodnoty daného území. Je tvořeno přírodními a fyzickými vlastnostmi území, jako jsou suroviny, příroda a její hodnoty pro rekreaci a cestovní ruch, a také infrastruktura a další hodnoty fyzického prostředí, jež jsou důležité pro lidi i pro jejich podnikání.
- **Sociální prostředí** sestávající z lidí a jejich osobních, kulturních a sociálních hodnot. Sociální prostředí zahrnuje nejen jednotlivé osobnostní charakteristiky lidí, ale i globální atributy společnosti samotné, často nazývané „kulturou“ společnosti.
- **Podnikatelské prostředí**, včetně organizačních a kulturních hodnot, potřebných pro realizaci příležitostí. Tato oblast zahrnuje všechny podnikatelské subjekty: podniky, podnikatele a jejich kvalitu, zaměstnance a jejich kvalifikaci, a k tomu také ovšem příslušnou legislativu a kvalitu služeb veřejné správy na podporu podnikání.

Obr. 1: Tři základní zdrojové oblasti životních událostí



Zdroj: [20]

Obrázek 1 ukazuje také dvoustranné průniky jednotlivých zdrojových oblastí a identifikuje základní smysl prvků jedné oblasti pro oblast druhou:

- Fyzické prostředí nabízí především životní prostředí pro lidi, což je jeho hlavní význam pro společnost (sociální prostředí).
- Kvalita lidí, jakož i samotné společnosti, spolu se základními kulturními hodnotami, jsou důležitým základem pro péči o životní prostředí a jeho rozvoji – to je hlavní hodnota sociálního prostředí z hlediska fyzického prostředí.
- Fyzické prostředí podporuje podnikatelské prostředí fyzickými zdroji: územím a jeho vlastnostmi (přírodními zdroji a dalšími vlastnostmi daného území, využitelnými k podnikání), jakož i vybavením, infrastrukturou, apod.
- Sociální prostředí podporuje podnikatelské prostředí lidskými zdroji: lidmi, jejich kvalifikací, tvořivostí, sociálními vlastnostmi atd.
- Podnikatelské prostředí podporuje jak fyzické, tak sociální prostředí finančně. Kromě toho dodává sociálnímu prostředí důležitý potenciál zaměstnanosti, jako důležitý nástroj k zajištění harmonického sociálního rozvoje. Fyzickému prostředí pak dává

potenciál vývoje ve formě nabídky příslušných potřebných služeb.

Na obrázku je rovněž vidět, jak jsou všechny tři základní oblasti úzce provázány, každá jedna s oběma ostatními tak, že každá typová životní událost, pocházející z určité oblasti, má své důsledky ve všech ostatních oblastech. Společný průsečík všech tří oblastí pak představuje globální strategickou hodnotu společnosti: prostředí pro spokojený a hodnotný život.

Odpovídající výstupy programu PARMA

Na základě tohoto modelu základních oblastí života společnosti (komunity) byly identifikovány 3 základní oblasti strategických hodnot a cílů územní veřejné správy (samosprávy):

- podpora podnikání,
- sociální rozvoj,
- územní rozvoj.

Z těchto tří strategických oblastí působení veřejné správy pocházejí **základní identifikované klíčové procesy**, které tvoří základ celé procesní mapy veřejné správy. Z nich jsou pak odvozovány, analyzovány a zobecňovány nutné **podpůrné procesy**, jejich vazby na klíčové procesy a mezi sebou. Z těchto meziprocesních vazeb jsou následně odvozovány

jednotlivé **potřebné služby**, jež jsou posléze použity jako racionální základ ke standardizaci služeb, která je nezbytným prvním krokem k využití technologie. A teprve v tomto bodě se dostáváme k oblasti e-Governmentu, teprve zde začíná být možné objektivně uvažovat smysluplnou podporu činností veřejné správy prostředky informačních technologií. Pro ilustraci

konkrétního procesního obsahu jednotlivých oblastí následuje pro každou jednu oblast příklad jednoho reprezentativního klíčového procesu se stručným vysvětlením jeho smyslu.

Tabulka 2 popisuje základní náležitosti jednoho z klíčových procesů oblasti podpory podnikání: *Pomoc s realizací podnikatelského záměru*.

Tab. 2: Příklad klíčového procesu oblasti Podnikatelské prostředí

Název procesu	Pomoc s realizací podnikatelského záměru
Zákazník procesu	Podnikatel
Cíl / účel procesu	Pomoci podnikateli realizovat podnikatelský záměr, a to tak, aby jeho uskutečnění bylo v souladu se strategickými a jinými zájmy obce s cílem dosažení harmonie v zájmech podnikatele a obce na principu win-win.
Cílový produkt	Úspěšně realizovaný podnikatelský záměr
Startovní životní událost	Podnikatelský záměr

Zdroj: [20]

Proces je startován na základě vzniku podnikatelského záměru. Má za cíl poskytnout podnikateli maximální součinnost při realizaci jeho záměru a současně zajistit soulad se strategickými a jinými zájmy obce, aby byl realizován princip oboustranné výhodnosti (win-win). Zásadou win-win zde rozumíme základní princip obecně dobrého obchodu: dosažení situace, která je výhodná pro obě strany, podnikatele i obec. Jádrem tohoto procesu je tedy především důkladná analýza zájmů obou stran a následná modifikace záměru s cílem je jednak uvést do vzájemného souladu (tj. eliminovat možné negativní vlivy plánovaného podnikání na zájmy obce a zájmů obce na plánované podnikání), jednak dosáhnout synergického efektu (tj. získat přidanou hodnotu nad rámec samotného záměru). Přidaná hodnota, o níž tento proces usiluje, pochází ze souladu vzájemných zájmů podnikatele a obce. Z tohoto důvodu také nazýváme tento proces „pomocí s realizací“, zdůrazňující tím aktivní roli veřejné správy a nutný její pozitivní přístup k této věci, což v tradičním přístupu veřejné správy není obvyklé.

Tabulka 3 popisuje základní náležitosti jednoho z klíčových procesů oblasti sociálního rozvoje: *Řešení sociálního incidentu*.

Tab. 3: Příklad klíčového procesu oblasti Sociální prostředí

Název procesu	Řešení sociálního incidentu
Zákazník procesu	Občan
Cíl / účel procesu	Pomoci občanovi vyřešit problematickou sociální situaci (tzv. sociální incident), v níž se ocitl, a to tak, aby byly maximálně eliminovány možné negativní důsledky tohoto incidentu jak pro občana samotného, tak pro sociální prostředí obce.
Cílový produkt	Úspěšně vyřešený sociální incident
Startovní životní událost	Sociální incident / problém

Zdroj: [20]

Jedná se o obecný – generický business proces zahrnující mnoho konkrétních variant podle různých možných typů sociálního incidentu. Jednotlivé varianty tohoto procesu se liší v detailech postupu, odpovídajících specifikům řešení jednotlivých typů incidentu, generický proces pak vyjadřuje společné schéma, společné části jejich postupu a společné akce (resp. potřebu podpůrných procesů).

Příklady jednotlivých typů sociálních incidentů jsou *hmotná nouze, drogové ohrožení v rodině, ztráta zaměstnání* apod. Z uvedených příkladů je zřejmé, že jednotlivé druhy sociálních incidentů vyžadují různé postupy řešení, liší se také v jednotlivých účastnících, souvislostech s jinými oblastmi a možnými událostmi, mají rozdílné metriky hodnocení úspěšnosti apod. Současně je z příkladů zjevná i vzájemná provázanost jednotlivých incidentů, jež je viditelná (a řešena) na úrovni generické podoby procesu. Například ztráta zaměstnání může vést (a bez aktivní pomoci často vede) ke hmotné nouzi, jež může úzce souviset s následným drogovým ohrožením v rodině. Tato souvislost však není jistá, záleží na okolnostech a mezi nimi zejména na konání veřejné správy, jejímž přičiněním mohou být mnohé negativní důsledky těchto souvislostí preventivně eliminovány. K tomu je ovšem důležitá komplexní představa o životních situacích a jejich souvislostech, a to jak v obecném smyslu (z životních cyklů objektů), tak ve specifickém smyslu jejich možného ovlivnění prostřednictvím procesů. Jednoduše řečeno je hlavní hodnotou, kterou procesně řízená veřejná správa v sociální oblasti přináší, především možnost nečekat pasivně až na negativní důsledky zřetězených událostí, ale účinně jim předcházet. Tento proces je toliko jedním z klíčových procesů oblasti Sociálního prostředí, jež zahrnuje, mimo jiné i například celou oblast sociální prevence. Právě v pojetí prevence v sociální oblasti se také výrazně projevuje výše zmíněná zralost systému veřejné správy.

Tabulka 4 popisuje základní náležitosti jednoho z klíčových procesů oblasti územního rozvoje: *Změna územního plánu*.

Změna územního plánu je tradiční, dobře známý a důkladně popsáný proces samosprávy. Jeho obsah i značná část struktury plyne především ze stavebního zákona, kde jsou dosti podrobně popisovány detaily a hlavní omezení tohoto procesu. Smyslem popisu tohoto procesu v rámci procesní specifikace samosprávy je, kromě dodržení předepsaného úředního postupu a všech stanovených omezení, především zohlednění všech navazujících životních událostí a průřezových souvislostí s ostatními oblastmi – sociální i fyzickou. Právě množství a složitost vztahů s jinými oblastmi, jejichž domýšlení je při intuitivním postupu velmi komplikované a nejisté, bývá častou příčinou chyb a z toho plynoucích následných incidentů v oblasti územního rozvoje.

Tab. 4: Příklad klíčového procesu oblasti Fyzické prostředí

Název procesu	Změna územního plánu
Zákazník procesu	Obec (komunita)
Cíl / účel procesu	Vytvořit novou verzi územního plánu obce, která vyhoví strategickému záměru rozvoje území obce a současně zohlední požadavky všech individuálních účastníků – žadatelů.
Cílový produkt	Nová platná verze Územního plánu
Startovní životní událost	Nastal termín pravidelné aktualizace Územního plánu (periodická událost) nebo Bylo naplněno kritické množství požadavků na změnu Územního plánu (ad hoc událost) anebo Mimořádná událost, nutně vyžadující změnu Územního plánu (ad hoc událost)

Zdroj: [20]

2.2 Životní události

Základní prvkem primární funkce organizace, jejím počátečním bodem, jenž je esencí jejího obsahu, je v teorii procesního řízení tzv. **klíčová událost**. Klíčovou událostí se rozumí typová reálná událost, charakterizující **potřebu zákazníka**. Pro identifikaci **primární funkce veřejné správy** tedy v programu PARMA logicky vycházíme z klíčových událostí, ve veřejné správě známých jako „**životní události**“, nebo také „*životní situace*“ (Life Events, Life Situations, Situations in Life).

Koncepce životních událostí (situací) je v posledních desetiletích, charakteristických změnou pohledu na fungování veřejné správy, často používaná a stala se také jedním ze základů současného evropského přístupu k pojetí e-Governmentu, známým jako Smart Administration, kde tvoří jeden ze tří základních pilířů: vedle principů Web 2.0 (jímž se rozumí interaktivní přístup k webové komunikaci včetně fenoménu tzv. „*sociálních sítí*“) a Gov 2.0 (jímž se euromarketingově označuje specifická aplikace principů Web 2.0 v oblasti veřejné správy a e-Governmentu) [4].

Pojem „*životní události*“ je přítom, jak je i z předchozího textu jasně vidět, v úzké souvislosti s procesně orientovaným pohledem na veřejnou správu. Tento přístup představuje přirozený pohled na činnost veřejné správy. Tyto

„přirozené potřeby“ činnosti veřejné správy jsou vždy dány situací v životě „zákazníka“ veřejné správy (tedy občana, podnikatele, spolku,...). A životní situace občana je, ve své podstatě, velmi blízko k hlavnímu cíli a objektivnímu důvodu k činnosti veřejné správy. Je zřejmé, že takový názor má velmi mnoho společného s hlavním principem reengineeringu podnikových procesů – organizace činnosti podle hlavních cílů, které musí být přímo propojeny s přirozenými strategickými cíli organizace a, v přímém důsledku toho, vždy v návaznosti na potřeby „zákazníků“. Uvažování v životních událostech vede orgán veřejné správy k tomu, aby **přimárně** myslel na **potřeby klientů**, což je ovšem velký kulturní rozdíl oproti tradičnímu agendovému způsobu výkonu veřejné správy.

Aplikace tohoto pohledu na fungování veřejné správy jsou v různých zemích na velmi různé úrovni a zjevně úzce souvisí s kulturou dané země, s převažujícím přístupem k problematice veřejné správy a komunitního života a potažmo s historickými souvislostmi. Průzkum použití tohoto přístupu, opakovaně v programu PARMA prováděný, ukazuje, že nejdále byly tyto myšlenky prakticky dovedeny v Austrálii [1] a na Novém Zélandě [15], kde jsou integrální součástí státní koncepce architektury veřejné správy. Zdrojem, jenž je pojetí PARMA nejbližší a nejvíce z něj bylo v jeho projektech čerpáno, je ale britský projekt LEAP (Life Events Access Project) londýnské samosprávné čtvrti Lewisham [10], jenž dodnes jako jediný vnímá jednotlivé životní události ve vzájemném kontextu, daném životním cyklem příslušného objektu (v projektu LEAP konkrétně člověka v různých rolích: občana, spotřebitele, zákazníka, podnikatele, plátce daně,...) a v přímé souvislosti s příslušnými business procesy veřejné správy. V evropském kontextu, přes několik výjimečných přístupů, jako ve zmíněné Velké Británii, či Dánsku (viz [13]), je celoevropská, resp. eurounijní koncepce životních událostí ([4]) pojata víceméně jen jako formální součást tzv. eGovernmentu, či Smart Administration (viz výše), bez současného respektování důležitých souvislostí kontextových a procesních. V České republice je pak základním zdrojem oficiálního pojetí životních událostí Portál veřejné správy [17]. To, co je zde nazýváno životními událostmi (situacemi), se nijak podstatně neliší od tradičního seznamu úředních agend, opatřených rozsáhlými citacemi příslušných

legislativních dokumentů, čemuž ostatně odpovídá i tam uvedená definice: „*Životní situace jsou strukturované popisy řešení úkonů ve vztahu k orgánům veřejné moci*“ [17]. V tomto pojetí již není ani stopa po původní myšlence, stojící u zrodu tohoto pojetí: *zákaznický orientované veřejné správy*, vpravdě jde jen o nicneříkající nový název tradičního pojetí.

Výše zmíněnou souvislost chápání tohoto pojmu s kulturou dané země je také dobře vidět v tom, jaké konkrétní životní situace příslušný standard uvádí. Ve zralejších přístupech (VB, Dánsko, Austrálie, NZ) se v pojetí životních událostí přímo odráží vědomí základních strategických hodnot veřejné správy a také vědomí potřebné změny přístupu k jejímu výkonu, v zásadě odpovídající idejím procesního řízení. Naopak, pojetí životních událostí u zemí bez tohoto „kulturního zázemí“ jasně usvědčuje z principiální neexistence vědomí potřeby takové změny a pojem eGovernment tím redukuje téměř toliko na technickou výbavu úřadů, bez jakékoliv souvislosti se způsobem výkonu veřejné správy. Ostatně typická argumentace principiální neměnnosti veřejnosprávních praktik odvoláním na legislativu, diskutovaná v kapitole *Možnosti aplikace procesního řízení ve veřejné správě*, je nejpřesvědčivějším dokladem tohoto nevědomí. Tato kulturní souvislost je ovšem důležitým projevem, potvrzením platnosti zralostního pojetí vývoje organizace v širším – komunitním, či společenském – měřítku, jak je podrobněji diskutováno v závěru tohoto článku.

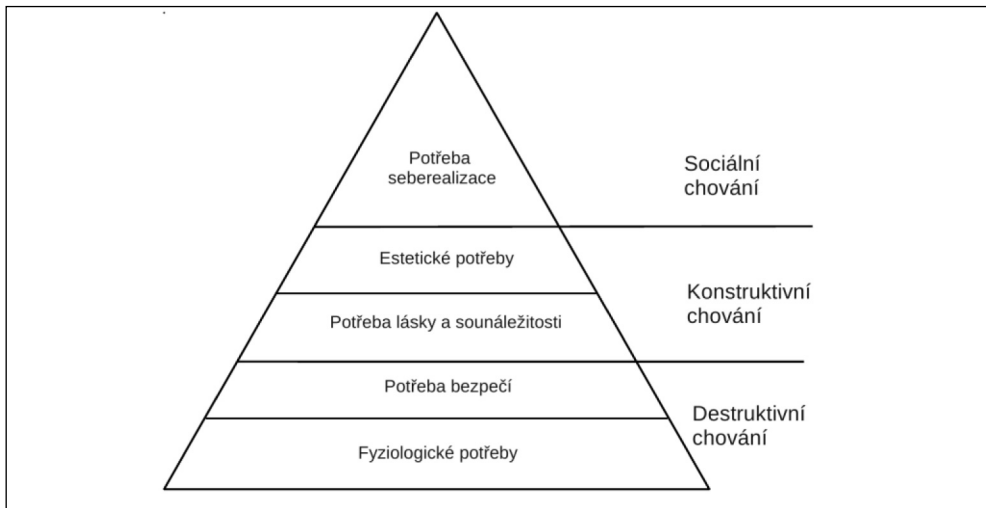
2.3 Maslowova hierarchie potřeb jako zdroj životních událostí

Kapitola 2.1 mapuje 3 základní oblasti působení veřejné správy a ilustruje jejich obsah příklady klíčových procesů veřejné správy v jednotlivých oblastech. Pro identifikaci potřeby jednotlivých procesů byla použita představa životních událostí (situací), jež vyžadují řešení, tedy příslušnou reakci veřejné správy (viz kapitole 2.2). Jakmile jsou známy životní události, jejich okolnosti a souvislosti s jinými událostmi, jejich dopady, je možné uvažovat postupy jejich řešení – procesy a jejich souvislosti a ty dále rozpracovávat až do úrovně standardní struktury služeb a jejich případné technologické podpory, čímž vznikne objektivní představa struktury, na niž lze následně stavět podpůrnou technologii ve smyslu idejí e-Governmentu.

Objektivní správnost takové struktury je základem pro kvalitu takového pojetí aplikace informačních technologií ve veřejné správě a poťazmo i zárukou smysluplnosti, efektivnosti a efektivity těchto nemalých investic. Nicméně základním problémem, jenž je na samém začátku třeba vyřešit je otázka: **jak identifikovat**

objektivně platné obecné / typové životní události? Jako ideový teoretický základ, pro zaručení objektivnosti identifikovaných životních situací, byla v programu PARMA použita **Maslowova teorie hierarchie lidských potřeb**.

Obr. 2: Maslowova hierarchie lidských potřeb a hranice základních typů chování



Zdroj: [20] na základě práce A. Maslowa [12], [11]

Myšlenka hierarchie lidských potřeb, původně formulovaná v [12] a dále rozpracovaná v [11], bývá interpretována mnoha autory většinou ve formě pyramidy (viz Obrázek 2). Maslow vystavěl svou teorii na základním přesvědčení, že chování lidí je motivováno hlavně uspokojování jejich potřeb. Typické lidské potřeby jsou přitom hierarchicky vzájemně závislé, tedy „vyšší“ potřeby je možno uspokojit až po uspokojení potřeb z nižších úrovní. Lidskou mysl přitom pojímá jako komplex mnoha paralelních duševních procesů, probíhajících zároveň. Chování každého jedince je tedy v daném okamžiku motivováno mnoha paralelními vlivy. Jeden z těchto motivů vždy dominuje ostatním, přičemž tato dominance vždy závisí na konkrétním čase (v jiném čase může být motivace ve stejné situaci jiná). Maslow říká, že „lidský organismus je dominován“ určitými potřebami, spíše než že by jedinec byl „zaměřen v daném okamžiku pouze na určité potřeby“ [11].

Program PARMA staví na přesvědčení, že takovéto pojetí lidské motivace by mělo být tím pravým základem pro analýzu základních potřeb občanů s cílem odhalit hlavní kořeny jednání veřejné správy – její „primární funkci“. **Komunita (společnost) je vždy složena z jednotlivců, tedy jakýkoliv pohyb v komunitě má vždy své kořeny v motivaci individua.**

V hierarchické soustavě typů lidských potřeb jsme identifikovali tři základní typy chování člověka:

- k naplňování potřeb dvou nejnižších úrovní (fyziologické potřeby a potřeba bezpečí) dochází typicky destruktivním způsobem (obrana, boj, zneškodnění apod.). Tuto oblast nazýváme *oblastí destruktivního chování*;
- k naplňování potřeb dvou středních úrovní (lásky, sounáležitost a estetické potřeby) dochází typicky konstruktivním způsobem (budování, tvorba apod.). Tuto oblast nazýváme *oblastí konstruktivního chování*;

- činnosti naplňování potřeb nejvyšší úrovně jsou pak především obráceny mimo subjekt a jeho osobní okolí, ke společnosti jako celku, v duchu naplňování těchto potřeb se člověk „obětuje“ společnosti, význam jeho činění je společenský. Tuto oblast nazýváme *oblastí společenského chování*.

Jednotlivé úrovně typů chování z tohoto modelu jsou zdrojem možných incidentů – životních událostí – které hrají důležitou roli v životě obce a jejím vývoji. V tomto pojetí představují životní události základní prvek komunitního chování, a tím i základní podněty k tomu odpovídajícím akcím veřejné správy. Z pohledu rozvoje komunity je třeba některé z těchto událostí podporovat, některé účinky některých eliminovat, nebo jim dokonce preventivně zabránit, a to podle konkrétního významu těchto problémů. Význam každé životní události pro komunitu a její rozvoj především vyplývá z typu chování subjektu, kterému událost patří – z konkrétní maslovské úrovně potřeb, jež je v jednání příslušného subjektu v dané situaci dominantní.

Odpovídající výstupy programu PARMA

V praxi nás výše uvedená aplikace teorie A. Maslowa dovedla k identifikaci hlavních oblastí činností veřejné správy podle obecného místa původu typových životních událostí:

- **Pod hranicí mezi destruktivním a konstruktivním chováním** by veřejná správa měla:
 - podporovat lidi a rodiny v hmotné nouzi, nebo ohrožené sociální exkluzí, s cílem prevence sociálních incidentů a tím i potenciálního destruktivního chování, jež obecně ohrožují společnost;
 - věnovat zvláštní péči dětem z rodin v hmotné nouzi, nebo ohrožené sociální exkluzí, s cílem zabránit možnému nežádoucímu vývoji jejich životů.
- **Nad hranicí mezi destruktivním a konstruktivním chováním** je úkolem veřejné správy:
 - podporovat (či mu alespoň nebránit) konstruktivní chování občanů a využívat je pro rozvoj sociálních a kulturních hodnot společnosti;
 - podporovat neustálé uspokojování potřeb dětí v oblasti vzdělávání, kultury, a možnosti jejich seberealizace.
- **Nad hranicí mezi konstruktivním a sociálním chováním** vycházíme z přesvědčení,

že základem každého (z obecního hlediska smysluplného) podnikání jsou vždy potřeby zákazníků. Primární funkcí podnikatelských aktivit lidí je tedy naplňování potřeb těch druhých. Z této skutečnosti plyne, že v této oblasti životních situací je potřeba řídit, či alespoň ovlivňovat rozvoj podnikatelského prostředí s cílem:

- podporovat rozvoj podnikání jako základní potřeby podnikatelů a tvůrčích lidí;
- sledovat podnikatelskou kulturu s cílem:
 - zajistit, že podnikání primárně sleduje potřeby zákazníků namísto pouhého zisku;
 - snížení poptávky po destruktivních státcích eliminací jejich nabídky.

Je zřejmé, že naplnění těchto úkolů nutně vyžaduje myšlení v širších souvislostech. Jednotlivé akce k naplňování těchto úkolů mají důsledky obvykle ve všech třech výše zmíněných oblastech života společnosti, protože všechny oblasti jsou vzájemně kontextově propojeny. Navíc je zde kriticky důležitý i časový kontext. Příslušný orgán veřejné správy musí nutně znát kauzalitu prováděných akcí, jež plyne z jejich vzájemného propojení. Nejlepší formou popisu kauzality akcí, ve smyslu optimální a současně dostatečně přesné, je popis „*životních cyklů objektů*“, popisovaných v následující kapitole.

2.4 Životní cykly objektů

Obrázek 3 ukazuje zjednodušený příklad životního cyklu třídy objektů Občan, jako jednoho z klíčových objektů veřejné správy, identifikovaných v programu PARMA. K popisu životního cyklu je zde použit Diagram stavů (State Chart), jenž je součástí všeobecně přijatého standardu pro analýzu a modelování – jazyka UML (Unified Modeling Language) [22]. Jazyk UML, ačkoliv byl vyvinut v kontextu metodik vývoje informačního systému a je v současnosti je stále převážně používán pro potřebu vývoje počítačových aplikací, byl původně vytvořen a je rozvíjen především jako standardní umělý jazyk pro modelování obecně. V programu PARMA je jazyk UML použit pro potřebu specifikace analytických modelů, usilujících o postihušení „ontologické podstaty“ veřejné správy pomocí tzv. „konceptuálního modelu“. Metodicky přitom vycházíme ze základního pojetí konceptuálního modelování, rozšířeného o popis přirozené dynamiky objektů v podobě tzv. „životních cyklů“. Jak je i teoreticky prokázáno ([9], [6]),

zkoumání dynamiky objektů je důležitým faktorem dosažení potřebné komplexnosti ontologického poznání. Navíc, v metodice [19], tvořící metodický základ programu PARMA v oblasti modelování, je dynamika objektů základním zdrojem kritických omezení, jejichž poznání je nutné pro exaktní specifikaci procesů. Diagram stavů zde tedy slouží k popisu základních obecných zákonitostí, vázaných k existenci příslušného objektu, jež jsou z hlediska smyslu popisovaného objektu důležité. Jde o exaktní formu popisu základních omezení, jež se, z hlediska času, váží k příslušnému objektu, mají objektivní povahu, a tudíž musí být nutně respektována všemi činnostmi a procesy, které se daného objektu týkají.

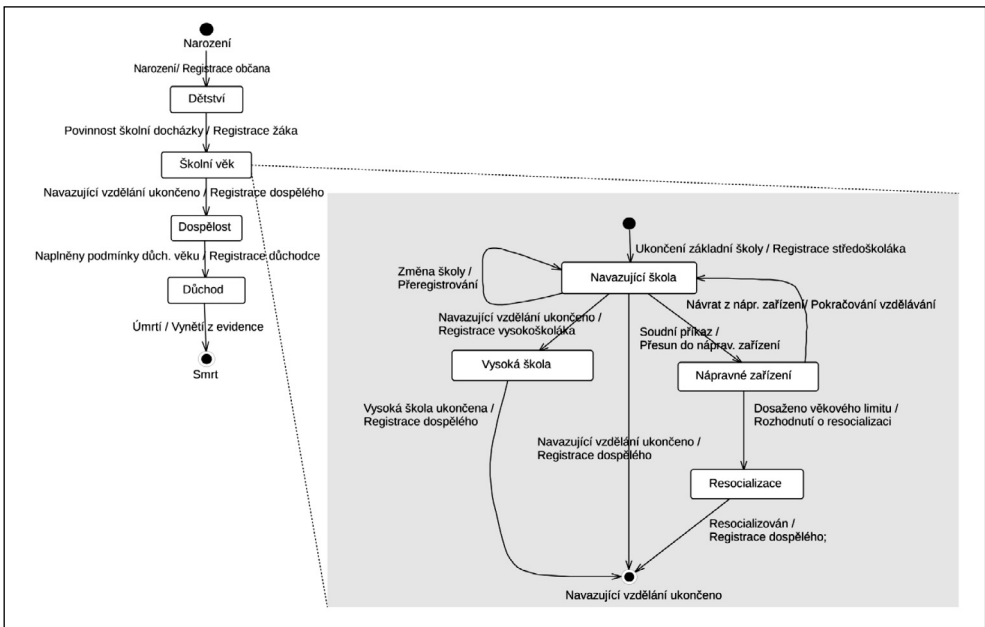
Odpovídající výstupy programu PARMA

Diagram na Obrázku 3 popisuje základní náležitosti životního cyklu objektu třídy *Občan*. Ukazuje čtyři základní stavy „života občana“, jež jsou z hlediska veřejné správy důležité (Jako veškeré modely, i model životního cyklu je vždy zjednodušeným viděním nekonečně komplexní reality, obsahuje pouze ty stavy objektu, jež jsou důležité z hlediska momentálního účelu

modelování. Ten je zde vymezen navazujícími akcemi, především popisem procesů veřejné správy, tedy ze všeho, co by mohlo být možné na obecném *Občanovi* zkoumat, nás zde zajímá jen to, čeho se bezprostředně týkají příslušné činnosti a procesy veřejné správy. V tomto příkladu uvedený model je navíc ještě zjednodušený i oproti své plné verzi v projektu PARMA, pouze aby ilustroval smysl takového popisu.), základní čtyři etapy života: dětství, školní věk, dospělost a důchod. Život začíná událostí *narození* a končí stavem *smrt*. Smrt je zde pojata symbolicky, pro místní veřejnou správu bude jistým druhem „smrti“ občana i třeba přestěhování do jiné obce.

Každý přechod mezi konkrétními stavy je popsán dvěma základními údaji: událostí, jež změnu stavu aktivuje a akcí, jíž je přechod do nového stavu uskutečněn. Událost představuje důvod, *proč* ke změně stavu dochází a akce představuje konkrétní čin, jako reakci na důvod ke změně stavu, tedy *jak* ke změně dojde. Tedy například stav *Dětství* končí událostí *Povinnost školní docházky* a akcí *Registrace žáka*, jíž současně začíná stav *Školní věk*. Akcí, odpovídající této změně stavu v životě občana, je „*Registrace žáka*“.

Obr. 3: Životní cyklus třídy objektů *Občan*

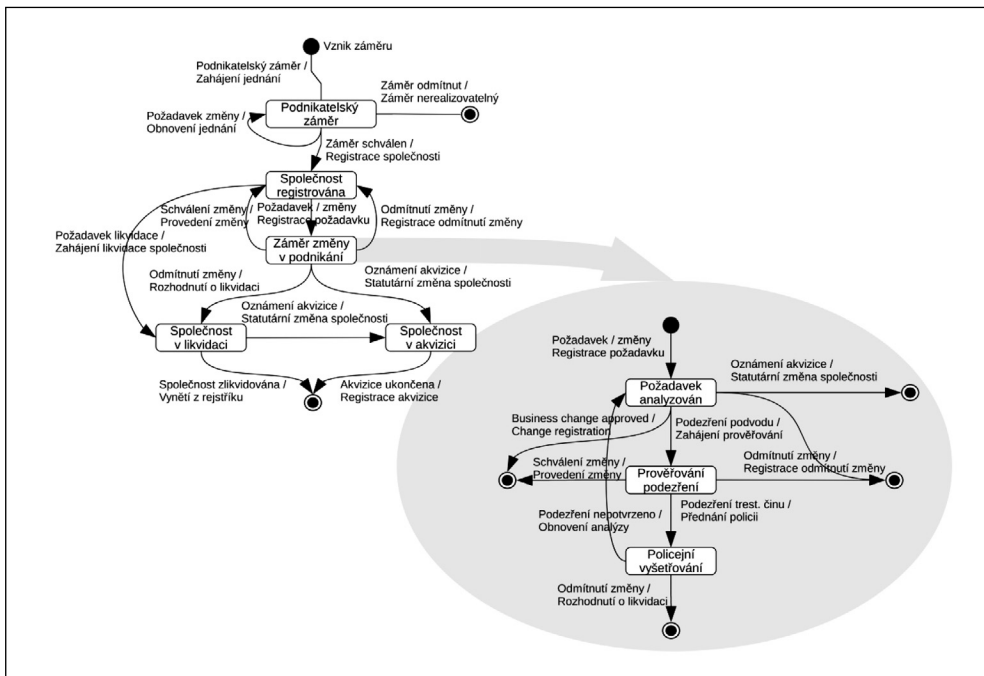


Zdroj: [20]

Diagram stavů je v metodice důležitým nástrojem, sloužícím k propojení klíčových prvků popisovaného „businessu“. Každá akce v přechodu mezi stavy objektu musí odpovídat akci v některém z popsanych business procesů. Každá událost v procesu tak odpovídá nějaké životní události ve smyslu, jak je uvedeno výše. V případě příkladu na Obrázku 3 to například znamená, že v příslušné samosprávě musí existovat nějaký business proces, v němž figuruje akce registrace žáka (například zápisy žáků do povinné školní docházky), kde se tato akce vyskytuje v příslušném kontextu. Totéž platí pro další, v modelech životního cyklu popsané akce: registrace dospělého, důchodce, vysokoškoláka, rozhodnutí o resocializaci a další. Toto principiální provázání modelů životů objektů s modely business procesů má hluboký metodický význam: slouží jako generátor podnětů k dosažení úplnosti popisů. Objevení potřeby nějaké akce při popisu životního cyklu dotčeného objektu může způsobit poznání potřeby příslušné akce v nějakém procesu (a třeba změnit dosavadní představu o procesu), či

dokonce objevení procesu nového. A naopak: existence akce v procesu vede k potřebě prozkoumat i její obecné souvislosti z hlediska dotčeného objektu (a bez ohledu na procesy). Tedy například registraci dospělého (při ukončení školní docházky a předpokladu nástupu do zaměstnání) je třeba provádět především proto, že je projevem jisté důležité situace v životě občana, již třeba sledovat, neboť se může typově vázat na jiné situace, pro veřejnou správu důležité (zde například sociální incidenty (nezaměstnanost)), a nikoliv pouze proto, že to má úředník v popisu práce. Toto je jeden ze způsobů, jimiž metodika pomáhá objektivizaci koncipovaných činností a procesů veřejné správy a jejich neustálému provázání, prostřednictvím životních událostí a oblastí jejich původu, se základními strategickými hodnotami veřejné správy. Jinými slovy u všeho, co podle těchto modelů řízená veřejná správa činí, je takto možné nejjednodušším možným způsobem dohledat vazbu na obecnou strategii veřejné správy, resp. obce, společnosti.

Obr. 4: Životní cyklus třídy objektů Společnost



Zdroj: [20]

Obrázek 4 doplňuje předchozí model modelem životního cyklu objektu společnosti. Specifikuje, z hlediska obce důležité, základní fáze existence společnosti: *Podnikatelský záměr*, *Registrována*, *Záměr změny* a dva alternativní terminální stavy *V likvidaci* a *V akvizici*. Společnost začíná v tomto pojetí pro veřejnou správu existovat již ve stadiu realizace podnikatelského záměru, tedy ještě před její registrací. Důvodem je skutečnost, že jedním z důležitých procesů samosprávy je i výše zmíněný proces Pomoc s realizací podnikatelského záměru, jenž se týká právě tohoto stavu objektu Společnost. Na rozdíl od Občana je životní cyklus Společnosti navíc poněkud složitější, je v něm vidět možnost opakovaného návratu do stavu záměru, při složitějších okolnostech realizace záměru, možné cyklické střídání stavů *Registrována* a *Záměr změny*, jakož i možnost řešení nucené likvidace akvizicí.

Z obou příkladů je též možno tušit, že oba objekty, Občan i Společnost, mají některé společné průsečíky v podobě společných akcí, které odpovídají obecným asociacím mezi těmito dvěma třídami objektů modelovaných v navazujícím diagramu tříd, jenž popisuje kontext existence objektů a jejich vzájemné vztahy. Standardně lze předpokládat například vztahy typu *Občan je vlastníkem společnosti* a *Občan je zaměstnancem společnosti*. Momenty vzniku, zániku a případné změny těchto vazeb tak vždy znamenají vzájemné protnutí obou životních cyklů v jednom konkrétním okamžiku. Pro detailní namapování akcí by bylo zapotřebí většího detailu obou modelů, přesto je už z těchto modelů zjevné, že zde existuje řada objektivně platných pravidel a omezení, jež může tato soustava modelů explicitně vyjadřovat: některé stavy jednoho objektu předpokládají některé stavy druhého objektu a některé naopak vylučují. Například standardním stavem občana jako zakladatele i zaměstnance společnosti bude stav dospělosti, nicméně i kombinace s některými jinými stavy je možná, ovšem za specifických podmínek. Naopak existuje omezení možnosti zakládat společnost při pobytu v nápravném zařízení apod. Veškeré takové kombinace a k nim vázané podmínky a omezení jsou důležitými fakty, s nimiž veřejná správa musí pracovat a mít tudíž o nich přehled. Veškeré procesy veřejné správy pak musí být s těmito pravidly konzistentní.

Aplikace výstupů a závěry

Výstupy programu PARMA byly v projektech téměř všech etap, až na malé výjimky na úplném počátku, kdy se především formovaly základní metodické principy, průběžně ověřovány jejich praktickými aplikacemi. Konkrétně byly v historii programu partnery obce Černošice, Praha 2, Praha 10, Vodňany, Kladno, Milevsko a Děčín. Zapojení jednotlivých partnerů bylo různé, rozsah a obsah jejich účasti jsou dány jednak etapami, v nichž se programu zúčastnili, jednak i svou povahou, od aktivní analytické spolupráce, přes aplikaci některých výstupů projektu, až po lehčí formy spolupráce, konsultace apod. Kromě toho byly problematika a výstupy programu opakovaně konsultovány na pracovních seminářích na půdě Svazu měst a obcí ČR, Magistrátu hl. m. Prahy a posledně i Zdržení miest a obcí Slovenska. Nejsilnější spolupráce probíhala s obcemi Černošice, Praha 10 a Děčín, jejichž zástupci byli přímo aktivními členy projektových týmů. Nejpokročilejší spolupráce stále probíhá, a to s Magistrátem města Děčín v projektu „Zavedení procesního řízení“ v rámci projektu Úřad otevřený veřejnosti z dotačního programu OP LZZ, jenž směřuje k aplikaci pojetí klíčových procesů z oblastí podpory podnikání (pomoc s podnikatelským záměrem) a sociálního rozvoje (řešené sociálního incident). Zkušenost s těmito procesy, kterou organizace v projektu získá, včetně prvotního nepochopení, jako nutného evolučního předpokladu následného přijetí nových myšlenek, je tedy v tomto projektu očekávána jako hlavní hodnota, jež umožní následně pokračování evolučního procesu *zavedení procesního řízení* v samosprávě města.

Základním poznatkem z dnes již desetileté zkušenosti z programu PARMA je vědomí ohromné komplexity problematiky procesního řízení, zvláště pak ve veřejné správě, způsobené jak novostí oproti tradičnímu pojetí managementu, tak především šíří důsledků: jedná se o komplexní změnu, zahrnující doslova všechny oblasti života samosprávy. Mimo jiné to znamená, že nemá smysl usilovat o rychlé a účinné provedení takové změny, jež vyústí v okamžité užívání jejích efektů. To je nemožné, takovou změnu nelze provést jednorázově, ani jednosměrně (tj. manažerským rozhodnutím, příkazem), neboť jejími spoluaktéry musí být všichni aktéři veřejné správy, a to doslova. Jedná se

o změnu evoluční, jejíž tempo neurčuje násilí manažéra, ale objektivní, evoluční okolnosti, zejména pak způsob myšlení všech aktérů, porozumění myšlenkám procesního řízení a hlavně jejich aktivní přijetí. To vše je postaveno na nutných dílčích zkušenostech, a to nejen pozitivních, nutným prvkem zkušenosti je také bytostné – osobní poznání problémů a nutnosti jejich překonání.

Zkušenosti z aplikací modelů zralosti (viz zejména [7] a [23]) přesvědčivě ukazují, že procesní způsob řízení je vždy organizačně intimní záležitostí, vyžaduje **vlastní zkušenosti**, na nichž lze pak teprve stavět další rozvoj organizace. Nezbytnou integrální součástí rozvoje organizace je osobní rozvoj jejích lidí. Organizaci tedy rozhodně nelze rozvíjet zvenčí, dodávkami nových technologií a cizích myšlenek. To je největším rizikem dnes typických snah o vytvoření architektonického modelu veřejné správy, jenž bude povinně používán napříč veřejnou správou, nezávisle na lidech a konkrétních organizačních podmínkách, zkušenostech a znalostech. Výše diskutované zralostní zákonitosti vedou k závěru, že takovéto pokusy o standardizaci, ba přímo „automatizaci“ veřejné správy na bázi legislativy, principiálně, z podstaty věci, nemohou vést k reálnému (ne jen formálnímu) úspěchu, přímo naopak, budou v důsledku nutně kontraproduktivní. Zrání organizace probíhá vždy evolučně, prostřednictvím postupné, na zkušenostech založené změny v myšlení a jednání aktérů. V tomto smyslu každý partner programu PARMA svým způsobem program nejen obohatil, ale hlavně byl programem sám obohacen. Tedy každý, byť sebemenší, úspěšný projekt použití výstupů tohoto programu, je právě v kontextu zrání dané organizace vždy kriticky důležitý a z hlediska programu je považován za úspěch.

Článek prezentuje výsledky projektu GAČR č. P403/10/0303. Jeho publikace byla podpořena Fakultou informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické v Praze v rámci projektu IP 400040.

Literatura

- [1] *Australian Government Architecture Reference Models*. AGIMO-Australian Government Information Management Office, Department of Finance and Deregulation: Australian Government, 2011. Version 3.0.
[2] Carnegie Mellon University Software Engineering

- Institute. *Capability Maturity Model: Guidelines for Improving the Software Process*. 1st ed. Addison-Wesley Professional, 1994. ISBN 978-0201546644.
[3] DAVENPORT, T.H. *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Boston (MA): Harvard Business School Press, 1993. ISBN 978-087-5843667.
[4] DELOITTE. *User expectations of a life events approach for designing e-Government services – Final Report. SMART 2009/0075*. Deloitte, 2010. Dostupný také z: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/smart2009-0075.pdf>.
[5] Irish Information Society Commission. *eGovernment* [online]. c2003 [cit. 2013-01-21]. Dostupný z: <http://www.isc.ie>.
[6] GUIZZARDI, G. *Ontological Foundations for Structural Conceptual Models*. Enschede, 2005. PhD thesis. University of Twente, Enschede. Ph.D. thesis series No. 05-74. ISBN 90-75176-81-3.
[7] HAMMER, M. The process audit. *Harvard Business Review*. April 2007. ISSN 0017-8012.
[8] HAMMER, M., CHAMPY, J. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. London: Nicholas Brealey Publishing, 1993. ISBN 978-1857880977.
[9] HELLER, B., HERRE, H. Ontological Categories in GOL. In: *Proceedings of the 27th International Conference on Conceptual Modeling, ER 2008*. 2008. ISBN 978-3540878766.
[10] *LEAP Project* [online]. Public Library Web Managers Workshop, 2002-11-06 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: http://www.ukoln.ac.uk/events/public-workshop-02/presentations/ppt-2000-html/adavies_files/v3_document.htm.
[11] MASLOW, A.H. *Motivation and personality*. 3rd ed. New York: Harper and Row, 1987. ISBN 978-0060419875.
[12] MASLOW, A.H. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*. 1943, Vol. 50, Iss. 4, s. 370-396. ISSN 0033-295X.
[13] MCKENDRICK, J. Making e-government more than a glorified service-delivery platform. *SmartPlanet* [online]. CBS Interactive, 2009-10-30 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <http://www.smartplanet.com/blog/business-brains/making-e-government-more-than-a-glorified-service-delivery-platform/2964>.
[14] NEILSON, G.L., PASTERNAK, B.A., VISCIO, A.J. Up the (E) Organization! A Seven-Dimensional Model for the Centerless Enterprise. *strategy+business* [online]. 2000-01-01. Iss. 18 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <http://www.strategy-business.com/article/10615?gko=6642a>.

- [15] *New Zealand Government Architecture Reference Models Version 2.0* [online]. New Zealand: State Services Commission, 2009 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <http://ict.govt.nz/assets/.../GEA-NZ%20-%20Context%20Document%20v2.0.pdf>.
- [16] OECD. *The e-government imperative: main findings. OECD Observer* [online]. OECD, 2003 [cit. 2013-01-21]. 8 s. (PDF). Dostupný z: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPA N015120.pdf>. ISBN 92-64-10117-9.
- [17] *Oficiální seznam životních situací v ČR* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/situace>.
- [18] OPEN GOVERNMENT. *The Obama Administration's Commitment to Open Government. Status report* [online]. Washington: The White House, 2012 [cit. 2013-01-21]. 34 s. (PDF). Dostupné z: www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf.
- [19] *OpenSoul project* [online]. 2013 [2013-01-21]. Dostupné z: <http://panrepa.org>.
- [20] *PARMA: Public Administration Reference Model and Architecture* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2013 [2013-01-21]. Dostupné z: <http://parma.vse.cz/w>.
- [21] ŘEPA, V. *Procesně řízená organizace*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2012. 304 s. ISBN 978-80-247-4128-4.
- [22] *Unified Modeling Language (OMG, UML) Infrastructure Specification* [online]. Object Management Group (OMG), 2013 [2013-01-21]. Version 2.4.1. Dostupné z: <http://www.omg.org>.
- [23] ZÁVADSKÁ, Z., ZÁVADSKÝ, J. *Modely zrelosti procesného riadenia*. In: *InLook Days 2012*. Kyjev: Ukrainian Academy of Sciences, 2012. s. 1-8, ISBN 978-80-970118-4-0.
- [24] ZÁVADSKÁ, Z., ZÁVADSKÝ, J., SIROTIAKOVÁ, M. *Process model and its real application in the selected management areas. E+M Ekonomické a Management*. 2013, roč. 16, č. 1, s. 113-127. ISSN 1212-3609.

prof. Ing. Václav Řepa, CSc.

Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta informatiky a statistiky
Katedra informačních technologií
repa@vse.cz

PROCESS BASED MANAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**Václav Řepa**

The article develops the idea of using the principles of business process-oriented management in public administration. Compared with the market-oriented organizations the area of public administration is more complex and abstract which makes the projects of process change in this field significantly complicated. On the other hand, the same characteristic creates the possibility to achieve significant benefits as also the „natural“ degree of inefficiency in the area of public administration is order of magnitude higher than it is in regular market-oriented firms.

The article introduces the long-term program consisting of a series of real analytical projects in this area. Basic principles of the approach as well as starting points of the methodology are explained. Four original principles are discussed in detail: Three source areas of the community management, Life events as essential triggers of key processes, Hierarchy of human needs as a general source of life events, and Life cycles of key objects as their general context. Main relevant outputs of the program are presented in the form of examples of key processes from each of three basic areas of the community management: physical, social, and economic environment. Each key process is discussed in terms of its main value as well as the substantial change which it brings in comparison with the current state.

Extensive experience from the program is discussed, and the idea that the process change in the area of public administration is the only way to the effectiveness and meaningfulness of any IT investment in this area, i.e. e-Government, is elaborated in conclusions.

Key Words: *Public administration, process management, enterprise architecture, e-government.*

JEL Classification: *M10.*

DOI: *10.15240/tul/001/2014-4-011*