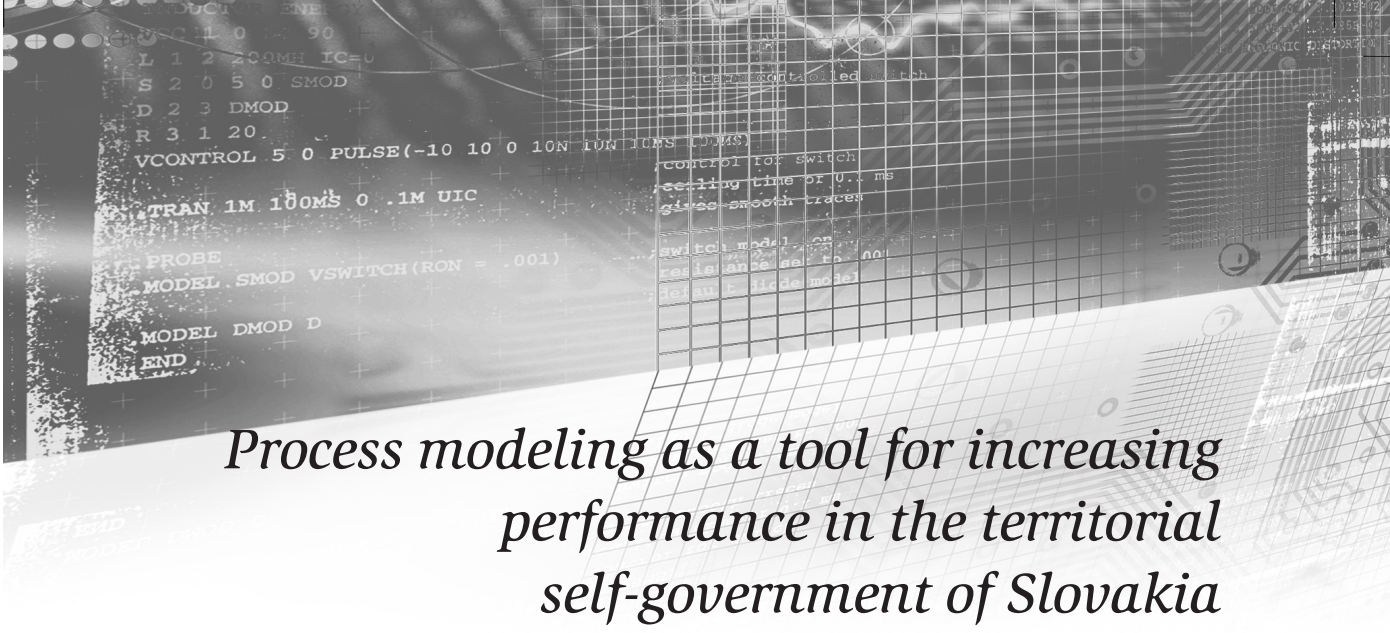


Process modeling as a tool for increasing performance in the territorial self-government of Slovakia

Procesné modelovanie ako nástroj zvyšovania výkonnosti v územnej samospráve SR

Darina Fričová

Abstract:

The paper is oriented on process modeling in the territorial self-government. The theoretical and practical discussions about the usage of modern tools and methods in public administration have become more intensive, especially in context with performance and modernization. The internal processes are optimized by process modeling. Practical part of article presents outputs of PROMOSA project (Process Modeling in the Self-Government of Slovakia). It contains of three parts: identification of key and support processes in particular areas of municipalities, creating the global maps and maps in details. Selected research town is Košice.

Keywords:

performance, process, process modeling, PROMOSA project, municipal property

Úvod

Verejná správa vždy podliehala, no v turbulentnom čase krízy stále viac čelí neustálemu tlaku na zvyšovanie jej výkonnosti. Procesné modelovanie je významným nástrojom analýzy súčasného stavu organizácie, umožňuje zlepšenie už existujúcich, zavedenie nových a prípadne odstránenie nadbytočných procesov. Ako také nie je riešením neefektívnosti. Poskytuje však komplexnú predstavu o fungovaní verejnoprávnej organizácie a odhaľuje priestor pre dobrovoľné alebo nevyhnutné optimalizačné zmeny vedúce k podpore efektívnosti, hospodárnosti, produktivite a účelnosti. Študentský projekt ***Procesné modelovanie v samospráve Slovenska*** (PROMOSA) realizovaný v rámci spolupráce medzi Katedrou aplikovanej informatiky (Fakulty hospodárskej informatiky, Ekonomickej Univerzity v Bratislave)[1)] a Katedrou ekonomiky a riadenia verejnej správy (Fakulty verejnej správy, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach) je jednou z možností ako štátnej správe alebo samospráve napomôcť k napĺňaniu narastajúcich požiadaviek. V príspevku sú prezentované niektoré výsledky spoločného postupu modelovania procesov ***správy komunálneho vlastníctva***, ktoré organizačne zabezpečuje Magistrát mesta Košice.

1) Spolupráca bola realizovaná prostredníctvom Občianskeho združenia VZDELÁVANE-VEDA-VÝSKUM.

1. Modelovanie procesov v samospráve SR

Ako uvádza Madison organizácia v sebe zahŕňa štyri základné prvky, ktorými sú ľudia, procesy, kontrolné mechanizmy a štruktúra. Odborníci zaoberajúci sa procesným riadením tvrdia, že až 85 % problémov v organizácii spôsobujú práve akékoľvek chyby v procesoch. Zostávajúcich 15 % vieme pripísať kategórii ľudský faktor (2005, s. 1-3). Tento fakt platí ako pre súkromný, tak i pre verejný sektor, a práve preto je nevyhnutné venovať zvýšenú pozornosť ich modelovaniu.

Existuje mnoho definícií pojmu ***proces***. Řepa vníma proces ako skupinu činností (aktivít) vykonávaných s cieľom dosiahnuť želaný výsledok, ktorý prináša pridanú hodnotu pre zákazníka (2012, s. 15-16).

Fričová, Grell, Kultan a Schmidt vo svojom článku sumarizujú, že základom riadenia každej organizácie sú ***business procesy***, chápané ako prirodzený sled navzájom súvisiacich činností. Je dôležité si uvedomiť, že pojmom business sa neoznačuje výlučne podnik, ale i neziskové organizácie a organizácie verejnej správy. Business je teda organizácia, poskytujúca tovary a služby svojim zákazníkom majúca stále na pamäti, že ku spokojným klientom vedú kvalitné produkty a služby, ktoré zabezpečujú dobré procesy. Ak je predmetom analýzy verejná správa, skúmanie činnosti v takomto prostredí so sebou prináša neoddeliteľný vplyv jej charakteristík. Organizácie verejnej správy fungujú v prostredí politického trhu, kde chýba priama spätná väzba, nakoľko ich činnosť okrem spotrebiteľov (občania, podnikatelia) ovplyvňujú i zvolení reprezentanti.[2)] Ide o hlavný dôvod pre neustále sledovanie rozličných účelov modelovania a rozlišovanie ich podstatných rozdielov. Preto aj procesné modelovanie v týchto organizáciách (analýza business systému v samospráve) má určité špecifiká:

- procesy aj samotné aktivity v rámci procesov sú dané ***rozhodnutím zákonodarcov***,
- zefektívnenie činností organizácie sa prejavuje pri zachovaní existujúcich procesov v následnej ***zmene organizačnej štruktúry*** alebo návrhom nových procesov, opierajúc sa o nevyhnutné ***zmeny v legislatíve*** (2013, s. 98).

Ako uvádza Mihaliková, ***modelovanie*** je nahrádzanie reálneho systému modelom, kde *model procesu* predstavuje šablónu, ktorá opisuje organizáciu práce v podmienkach vykonávania procesu. Jeho kvalita priamo súvisí s kvantitou informácií a dát externých (verejná politika, situácia na trhu a pod.) ako i interných (stav majetku, zdrojov a i.). Modelovanie procesov je činnosť, kde sú procesy popisované, analyzované, optimalizované a slúži ako nástroj rastu procesnej vyspelosti, podklad pre analýzu, reengineering či formálnu dokumentáciu procesov (2011, s. 94).

2. Prezentácia aktuálnych výstupov projektu v podmienkach magistrátu mesta košice

Projekt PROMOSA (**PRO**cesné **MO**delovanie V **SA**mospráve slovenska) je zameraný na analýzu údajov o činnosti územnej samosprávy na Slovensku a následné modelovanie procesov. Základný zákon štátu, ktorým je Ústava Slovenskej republiky, ***obec*** stanovuje za ***základ územnej samosprávy.*** Samospráva je zodpovedná za vlastné i prenesené kompetencie bližšie popísané v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (o obci) v znení neskorších predpisov. Oblasti, ktoré obec/mesto (a teda i nami sledovaná samospráva mesta Košice) spravuje môžeme v záujme prehľadnosti rozčleniť do piatich skupín:

- komplexný rozvoj mesta/obce (KR)– plány, stratégie, územný rozvoj a i.,
- komunálne vlastníctvo (KV)– budovy, stavby, pozemky, verejné priestranstvo a i.,
- komunálne podnikanie (KP)– investície, udeľovanie povolenia na podnikanie, verejné obstarávanie a pod.,

2) V ekonomickom trhu prostredníctvom dopytu spotrebitelia priamo ovplyvňujú činnosť organizácie.

- životné prostredie (ŽP)– rozvoj bývania, ochrana životného prostredia a pod.,
- rozvoj služieb (S)– odvoz odpadu a iné.

V rámci spomínaných oblastí správy obce (KR, KV, KP, ŽP, S) projekt rieši tri hlavné úlohy, ktorých analytické výstupy prezentujeme v podmienkach Magistrátu mesta Košice, konkrétne za oblasť správy komunálne vlastníctvo:

1. Identifikácia kľúčových a podporných procesov.
2. Zostrojenie globálnych modelov v Eriksson – Penkerovej notácii.
3. Zostrojenie detailných modelov vybraných procesov v notácii BPMN.

2.1 Kľúčové a podporné procesy Magistrátu mesta Košice

Podľa Řepu ***kľúčový proces*** priamo zabezpečuje naplnenie primárnej funkcie organizácie, ktorá dáva organizácii zmysel. Je kombináciou prakticky všetkých druhov činností, prebieha naprieč celou organizáciou a vyznačuje sa vysokou špecifickosťou pre každý typ organizácie. Naopak ***podporné procesy*** majú všeobecnejší charakter. Servisné podporné procesy (subprocesy) zabezpečujú priebeh kľúčových procesov alebo iného podporného procesu. Prierezové podporné procesy majú relatívne samostatnú logiku priebehu (nie sú v pozícii podprocesu) a poskytujú okolitým procesom čiastkové služby podľa potreby (2012, s. 32-37).

Podrobnou analýzou Organizačného poriadku a Štatútu mesta Košice sme identifikovali hlavné a podporné procesy v jednotlivých oblastiach správy samosprávy mesta Košice (viď tab. 1). Kľúčové procesy sú označené kurzívou (Hlavným procesom je napríklad *Správa a údržba komunikácií, verejného osvetlenia, dopravy a spojov*. Príkladom podporného procesu je Správa personalistiky a mzdy.).

Tab. 1 Kľúčové a podporné procesy Magistrátu mesta Košice

Oblasť správy	Názov procesu
Správa komplexného rozvoja mesta/obce (KR)	*Správa kultúrneho života mesta* *Riadenie informatizácie* Správa účtovníctva a rozpočtovníctva Správa personalistiky a mzdy Správa IT a IS
Správa komunálneho vlastníctva (KV)	*Správa a údržba komunikácií, verejného osvetlenia, dopravy a spojov* *Správa bytov a nebytových priestorov* *Správa verejného poriadku a vnútornej správy* *Správa miestnych daní a miestneho poplatku* *Riadenie deľby pôsobnosti v ďalších veciach*
Správa komunálneho podnikania (KP)	*Riadenie podnikateľskej činnosti* *Správa územného plánovania a stavebného konania* Správa právnych služieb Riadenie verejného obstarávania
Správa životného prostredia (ŽP)	*Riadenie ochrany životného prostredia* *Správa odpadového hospodárstva* *Správa energetiky*
Správa rozvoja služieb (RS)	*Správa verejnoprospešných služieb* *Správa sociálnej oblasti* *Riadenie požiarnej ochrany, civilnej ochrany, obrany*

Zdroj: *Vlastné spracovanie, projekt PROMOSA*

Nadväzujúc na predchádzajúcu tabuľku (Tab. 1), v tej nasledujúcej (Tab. 2) ďalej uvádzame konkrétne inputy (platná legislatíva, údaje, listiny) a outputy (povolenie, udelená pokuta a i.) jednotlivých procesov za oblasť správy komunálneho vlastníctva.

Tab. 2 Vstupy a výstupy procesov správy KV Magistrátu mesta Košice

VSTUPY	NÁZOV PROCESU	VÝSTUPY
• Pôsobnosť mesta vo veciach ciest a komunikácií (CaMK) • Regulatívy na úseku nakladania s MK • Platná legislatíva v oblasti cestných a účelových komunikácií	**Správa a údržba komunikácií, verejného osvetlenia, dopravy a spojov**	• Plán, prípravy a povolenie výstavby CaMK • Spravované, udržiavané a čisté CaMK • Evidované MK • Spravované a udržiavané osvetlenie • Bezbariérové prechody a cyklistické dráhy
• Bytová politika mesta • Pravidlá pre pridelenie bytov • Platná právna úprava v oblasti bytovej politiky	**Správa bytov a nebytových priestorov**	• Poradovníky o byt • Mestské byty na prenájom • Nebytové priestory na prenájom • Nájomné zmluvy
• Platná právna úprava • Požiadavky na zabezpečenie verejného poriadku • Listiny	**Správa verejného poriadku a vnútornej správy**	• Označené ulice a iné verejné priestranstvá • Zabezpečený verejný poriadok • Osvedčené listiny a podpisy • Prejednané priestupky • Rozhodnutia v oblasti vlajkovej výzdoby
• Platná právna úprava a VZN mesta • Pôsobnosť mesta ako správcu miestnych daní a miestneho poplatku	**Správa miestnych daní a miestneho poplatku**	• Vybrané správne poplatky • Uložené pokuty • Archivované a vybrané miestne dane a miestny poplatok
• Platná právna úprava • Údaje z matriky • Osobné údaje obyvateľov • Informácie o budovách	**Riadenie deľby pôsobnosti v ďalších veciach**	• Matrika, evidencia obyvateľstva a budov

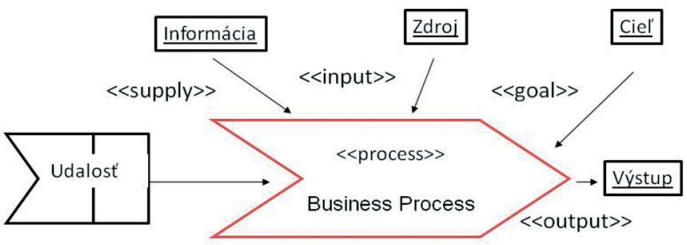
Zdroj: *Vlastné spracovanie, projekt PROMOSA*

Spracovaním dátovej časti projektu sa vytvoril informačný základ pre procesné modelovanie samosprávnych činností.

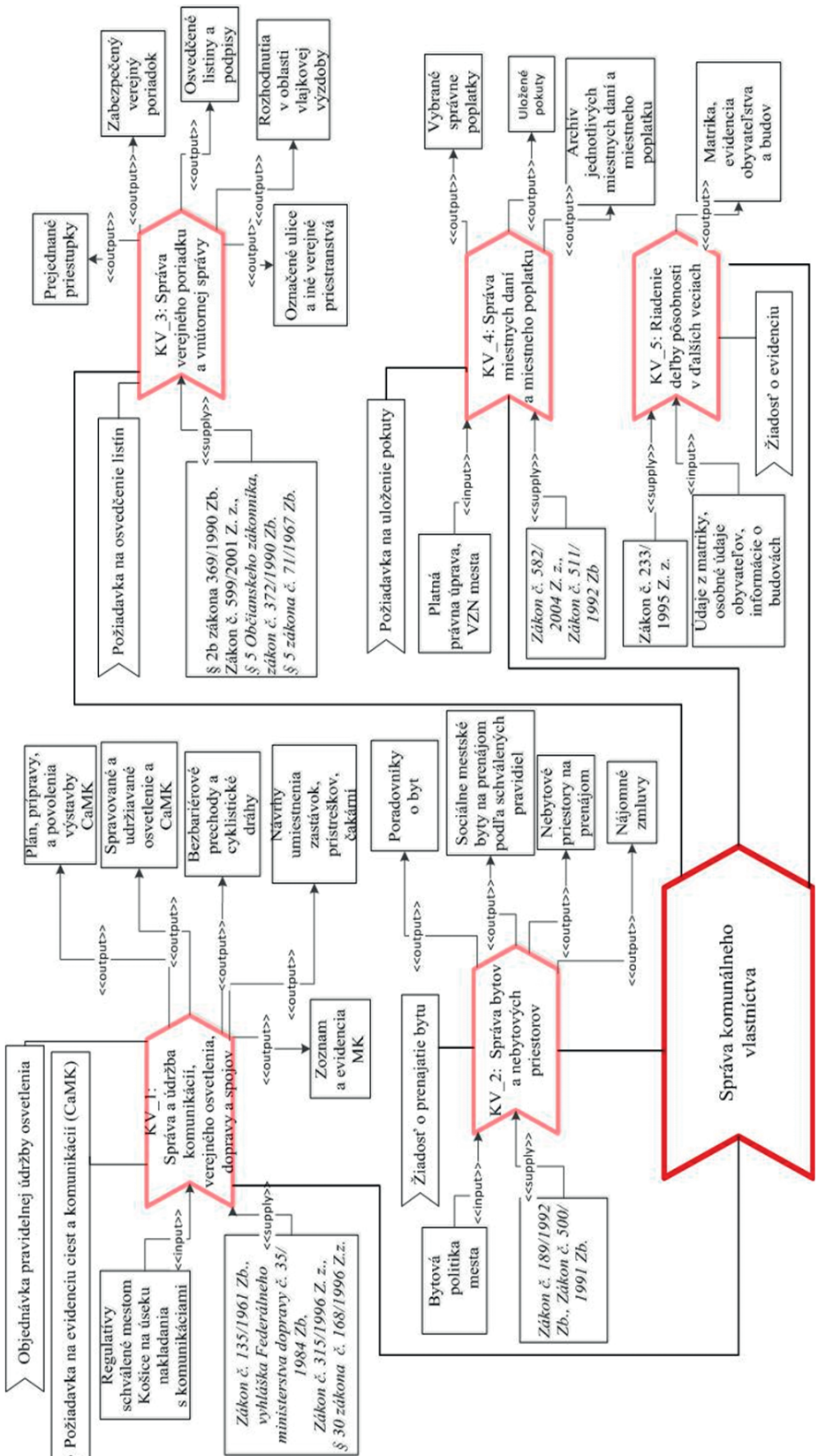
2.2 Globálne modely oblasti správy komunálneho vlastníctva v Eriksson – Penkerovej notácii.

Druhá časť projektu je zameraná na zostrojenie globálnych modelov v Eriksson – Penkerovej notácii. Modelovanie procesov bolo realizované v každej z piatich spomínaných oblastí správy (KR, KV, KP, ŽP, S). Modely znázorňujú procesy spoločne so svojimi vstupmi, výstupmi a udalosťami. Ako legenda pre pochopenie globálneho modelu správy komunálneho vlastníctva slúži obr. 1.

Obr. 1 Elementy modelu podnikového procesu podľa H. Erikssona



Zdroj: *Řepa, 2012, s. 107-110*



Obr. 2 Konceptuálny model procesov Správa komunálneho vlastníctva

Zdroj: *Vlastné spracovanie, projekt PROMOSA*

Správa komunálneho vlastníctva (KV)

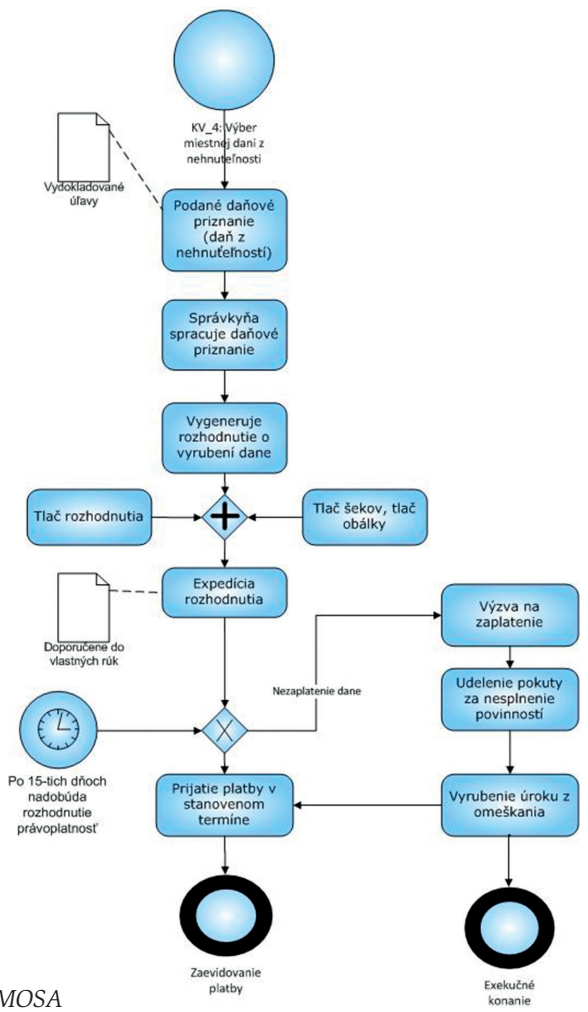
Globálny model pre oblasť správy komunálneho vlastníctva (KV) obsahuje kľúčové procesy KV_1 Správa a údržba komunikácií, verejného osvetlenia, dopravy a spojov, KV_2 Správa bytov a nebytových priestorov, KV_3 Správa verejného poriadku a vnútornej správy, KV_4 Správa miestnych daní a miestneho poplatku a KV_5 Riadenie deľby pôsobnosti v ďalších veciach. Vstupy, výstupy (prevzaté z tab. 2) a udalosti sú graficky znázornené na obr. 2.

2.3 Detailný model vybraného procesu správy komunálneho vlastníctva v notácii BPMN (Business Process Model and Notation)

Procesný model procesu KV_4 Správa miestnych daní a miestneho poplatku

Nami vybratý proces je zameraný vyberanie miestnej dani z nehnuteľnosti. Celý procesný postup popisuje zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Proces začína podaním daňového priznania (obr. 3). Za hlavné časti procesu považujeme vyrubenie dane a následné doporučene rozhodnutia daňovníkovi do vlastných rúk. Proces je ukončený zaplatením dane alebo exekučným konaním. Za proces zodpovedá ekonomické oddelenie Magistrátu mesta Košice (Referát daní a poplatkov).

Obr. 3 Procesný model procesu Správa miestnych daní a miestneho poplatku



Zdroj: *Vlastné spracovanie, projekt PROMOSA*

2.4 Záverečné poznámky k prezentovaným výstupom

Modelovaním jednotlivých procesov prebiehajúcich v podmienkach Magistrátu mesta Košice bol vytvorený ucelený pohľad na procesný výkon územnej samosprávy. Zozbierané vstupné údaje a ich následné grafické spracovanie bolo základom pre vytvorenie globálnych i detailných modelov, v každej zo sledovaných oblastí. Prezentovanú Správu komunálneho vlastníctva tvorí logický systém hlavných a podporných procesov, ktoré po vnútornej analýze možno detailne priblížiť v podobe konkrétnych procesov. Vybraný procesný model procesu Správa miestnych daní a miestneho poplatku pozostáva z logicky nadväzujúcich krokov od počiatočnej udalosti, ktorou je podanie daňového priznania až po zaevidovanie uhradenej platby alebo začatie nového procesu, ktorým je exekučné konanie. Prostredníctvom modelovania procesov bolo preukázané silné prepojenie verejnej správy, a teda i samotnej územnej samosprávy na postupy stanovené v platných právnych predpisoch, a to najmä v zákonoch a vo všeobecne záväzných nariadeniach mesta Košice.

Modelovanie procesov Magistrátu mesta Košice plánujeme ďalej rozšíriť i o objektovú dimenziu (globálny model objektov a detailný model objektu), ktorá dotvorí informačný model organizácie do jeho úplnosti. Následne pristúpime k skúmaniu problematiky konzistencie modelov business systému z pohľadu dvoch vlastností, úplnosti a správnosti modelov a ich vzťahov.

Záver

V súčasnosti nie je nič nezvyčajné ani prekvapivé, že organizácie verejnej správy preberajú techniky a metódy na zvyšovanie výkonnosti zo súkromného sektora. Toto úsilie cielene smeruje k zabezpečeniu spokojnosti ich zákazníkov, a teda napĺňaniu potrieb a požiadaviek občanov. Tento trend však nevyhnutne zohľadňuje špecifický charakter a prostredie týchto inštitúcií, ktoré sú vo svojej činnosti striktne viazané platnou legislatívou. Modelovanie procesov, ich zmena a následné optimalizovanie je síce jednoduchšie v súkromnom sektore, avšak platná právna úprava často stanovuje pre verejnú správu iba konkrétne outputy procesov alebo hlavné fázy, no nie ich detailný priebeh. A teda práve tu vnímame priestor pre využívanie procesných máp v záujme dosiahnutia želanej výkonnosti či už v štátnej správe alebo samospráve.

Článok je vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0098/13 *Procesné riadenie pri transformácii organizácie verejnej správy z tradičnej na znalostnú organizáciu*.

Kategorizácia podľa – The 2012 ACM Computing Classification System:

Applied computing, Business process management, Business process modeling

Použitá literatúra:

[1] Borovský, J. 2005. Manažment zmien- cesta k rastu konkurencieschopnosti. Bratislava: EUROUNION spol. s.r.o., 2005, s. 142. ISBN 80-88984-66-1.

[2] Čepelová, A.- Sedláková, S.- Mihaliková, E.- Andrejčíková, M. 2010. Verejná správa a spoločnosť založená na vedomostiach. Košice: UPJŠ, 2010, s. 256. ISBN 978-80-7097-842-9.

[3] Fričová, D.- Grell, M.- Kultan, J.- Schmidt, P. 2013. Procesné modelovanie v samospráve SR. Košice: UPJŠ, 2013, s. 98. ISBN 978-80-8152-036-5.

[4] Grasseová, M. a kol. 2008. Procesní řízení ve veřejném a soukromém sektoru- *Teoretická východiska a praktické příklady*. Brno: Computer Press, a.s., 2008, s. 266. ISBN 978-80-251-1987-7.

[5] Grell, M.- Bartáková, G.- Horniaková, V.- Tománeková, L. Aktivity vysokoškolského pedagogického procesu na podporu poznania výkonnosti samosprávneho prostredia v podmienkach vzájomnej spolupráce. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej on-line konferencie. Spolupráca mestských regiónov v znalostnej ekonomike. Vydavateľstvo Inštitút aplikovaného manažmentu, Trenčín, 2013. ISBN 978-80-89600-10-6, s. 27 – 38.

[6] Knežová, J. 2012. Procesné riadenie v územnej samospráve v SR- vybrané otázky. Košice: UPJŠ, 2012, s. 181-190. ISBN 978-80-8129-015-2.

[7] Liberko, I.- Šutaj-Eštok, A.- Mihok, J. 2005. Vybrané kapitoly z manažmentu. Košice: TU, s. F. ISBN 80-8073-310-4.

[8] Madison, Dan. 2005. Process Mapping, Process Improvement, and Process Management. USA: Paton Press LLC, 2005, s. 313. ISBN-10:1-932828-04-4.

[9] Mihaliková, E. a kol. 2011. Finančná situácia a výkonnosť v samospráve. Košice: UPJŠ, 2011, s. 110. ISBN 978-80-7097-898-6.

[10] Řepa, V. 2012. Procesně řízená organizace. Praha: Grada Publishing, a.s., 2012, s. 304. ISBN 978-80-247-4128-4.

[11] Štangová, N.- Knežová, J. 2007. Niektoré otázky uplatnenia vybraných koncepcií manažmentu založenom na procesnom prístupe v organizáciách verejnej správy In: Vestnik Pavolžkoj akademii gosudarstvennoj služby, ISSN 1682-2358, No. 13.

[12] Štatút mesta Košice prijatý uznesením Mestského zastupiteľstva v Košiciach č. 504/2000 v znení neskorších predpisov. [on-line] 2007 [cit. 10. 9. 2013]. Dostupné na: http://www.kosice.sk/clanok.php?file=gov_statut_index.htm.

[13] Organizačný poriadok (organizácia) Magistrátu mesta Košice. [on-line] 2011[cit. 10. 9. 2013]. Dostupné na: http://www.kosice.sk/organizacna_struktura.php.

[14] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (o obci) v znení neskorších predpisov

[15] Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov

PhDr. Darina Fričová
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
Faculty of Public Administration
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovak Republic
darina.fricova@gmail.com