

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA

EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY A SPRÁVY

Procesní řízení ve veřejné správě

Process Management in Public Administration

Student: Monika Schindlerová

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Iveta Vrabková

Ostrava 2010

Místopřísežně prohlašuji, že jsem bakalářskou práci včetně všech příloh vypracovala samostatně.

V Ostravě 7. 5. 2010

.....

podpis studenta

Velmi bych chtěla poděkovat paní Ing. Ivetě Vrabkové za odborné vedení bakalářské práce a vstřícné poskytování cenných rad a informací.

V Ostravě 7. 5. 2010

Obsah

2	ORGANIZACE A ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	3
2.1	Vymezení a pojetí veřejné správy	3
2.2	Funkce a systém veřejné správy	6
2.3	Územní samospráva.....	10
2.3.1	Územní samospráva v ČR po roce 1989	12
2.3.2	Obecní samospráva	13
2.4	Řízení ve veřejné správě.....	17
2.4.1	Procesní řízení ve veřejné správě	18
2.4.2	Modely a koncepty používané veřejnou správou	20
3	NÁSTROJE A METODY ZVYŠUJÍCÍ KVALITU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	22
3.1	Model CAF.....	22
3.1.1	Procesy v modelu CAF	27
3.2	Normy ISO řady 9000	28
3.2.2	Procesní přístup mezinárodní normy ISO 9001:2000	31
4	UPLATNĚNÍ NORMY ISO 9001:2000 V PODMÍNKÁCH MĚSTSKÉHO ÚŘADU HRANICE	35
4.1	Charakteristika města Hranice	35
4.1.1	Městský úřad Hranice.....	36
4.1.2	Metody a nástroje řízení kvality Městského úřadu Hranice.....	39
4.2	Vývoj a podíl modelů na procesním řízení.....	40
4.3	Zhodnocení modelů a jejich přínosy	43
4.3.1	Zhodnocení modelu CAF	43
4.3.2	Zhodnocení normy ISO 9001:2000.....	47
5	ZÁVĚR.....	49
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	52

1 ÚVOD

Moderní podoba veřejné správy v demokratické společnosti nefunguje jako uzavřený systém, podléhá neustálému vývoji, je otevřená přijímat nové podněty a kroky ke zlepšování a zefektivnění její činnosti.

V této souvislosti se stále častěji objevuje požadavek na zvýšení kvality výkonu veřejné správy, zprůhlednění jejich procesů, zkvalitnění poskytovaných služeb a většího přiblížení veřejné správy občanovi. Od roku 2002 lze tedy sledovat aktivity na úrovni státu zvláště pak konkrétních institucí veřejné správy, které směřují k zavádění moderních manažerských nástrojů do praxe veřejné správy.

Předmětem bakalářské práce je problematika kvality a zlepšování veřejné správy prostřednictvím metod zvyšujících kvalitu v podmínkách územní samosprávy, která je konkrétně přiblížena na příkladu Městského úřadu města Hranice.

Cílem bakalářské práce je charakterizovat vývoj a přínosy zavádění zlepšování kvality a procesního řízení v podmínkách Městského úřadu města Hranice v letech 2003-2009.

Hypotéza bakalářské práce zní: *„Procesní řízení v podmínkách Městského úřadu Hranice v průběhu let 2003 – 2009 je postupně zlepšováno.“*

K vypracování bakalářské práce byly využity metody rešerše odborné literatury a analýza výsledků sebehodnocení dle modelu Commonn Assessment Framework v letech 2005-2008 Městského úřadu města Hranice.

V souladu se zadáním bakalářské práce je bakalářské práce členěná do pěti kapitol, kdy první kapitolu tvoří tento Úvod a pátou kapitolu Závěr, kde jsou shrnuty základní poznatky jednotlivých kapitol.

Druhá kapitola je věnována vymezení veřejné správy, její definici, pojetí a organizaci. Dále je popisována územní samospráva a v rámci ní specifikace obecní samosprávy se zaměřením na orgány obce. Ty hrají hlavní roli v personálním zabezpečování při zavádění metod kvality řízení do života organizace. Součástí kapitoly je řešena rovněž problematika řízení ve veřejné správě včetně procesního řízení.

Ve třetí kapitole jsou charakterizovány základní modely zvyšující kvalitu ve veřejné správě. Jedná se o model Commonn Assessment Framework (CAF), normy řady ISO 9000 a benchmarking.

Čtvrtá kapitola je věnována jak charakteristice Městského úřadu města Hranic, tak jejímu úsilí v oblasti zlepšování kvality, a to s důrazem na procesní řízení.

K základním informačním zdrojům, které byly využity k vypracování bakalářské práce, mimo odborné literatury patřily zejména interní dokumenty zpřístupněné vedením Městského úřadu Hranice a informace dostupné z webových stránek Ministerstva vnitra České republiky a Národní politiky jakosti.

2 ORGANIZACE A ŘÍZENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Lidé uspokojují své potřeby spotřebou statků a služeb. Některé vybrané statky a služby kvůli své povaze a charakteru se vymezují pojmem veřejné statky, jež jsou z hlediska efektivnosti zabezpečovány veřejnou správou.¹

Organizace veřejné správy je založena na určitých pravidlech, základních organizačních principech, jejichž prostřednictvím jsou vymezeny působnosti a pravomoci jednotlivých organizací. „*Celý systém fungování veřejné správy vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná svoboda jiného občana.*“²

Veřejná správa nefunguje uzavřeně, ale představuje otevřený systém, který podléhá neustálému vývoji.

2.1 Vymezení a pojetí veřejné správy

Pojem veřejná správa je jednoznačně velmi těžko definovatelný. I přes časté použití v řadě zákonů a právních předpisech přesnou definici veřejné správy nevymezuje žádná legislativa. Nicméně lze veřejnou správu výstižně popsat. „*Veřejná správa je základním pojmem správního práva.*“³

Pojmem veřejný se jednoznačně odlišují všechny činnosti veřejné správy od činností soukromých, tzn. jsou vykonávány ve veřejném zájmu pro společenský prospěch. **Pojem správa** je odvozena od slova právo, lze ji chápat také jako administrativu či činnost spojenou s právem.⁴

Subjekt veřejné správy je taková instituce, která odpovídá za její výkon. Subjektem může být stát, veřejnoprávní korporace jako obec či kraj a další subjekty, o nichž to stanoví zákon či Ústava. **Vykonavateli veřejné správy** se rozumí takové orgány, jež vykonávají veřejnou správu v rámci daného orgánu, instituce a zabezpečují tak její výkon. Realizace probíhá z hlediska věcného dle oblasti veřejné správy, jež je spravována, a zároveň se vymezuje území, na kterém se realizace uskutečňuje.⁵

¹ HALÁSEK, D., *Veřejná ekonomika*. (2002, s. 35)

² HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 19, 85)

³ Tamtéž (2008, s. 8)

⁴ KOVÁŘ, J.; VRABKOVÁ, I., *Veřejná správa*. (2008, s. 22)

⁵ HORZINGOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 24-29)

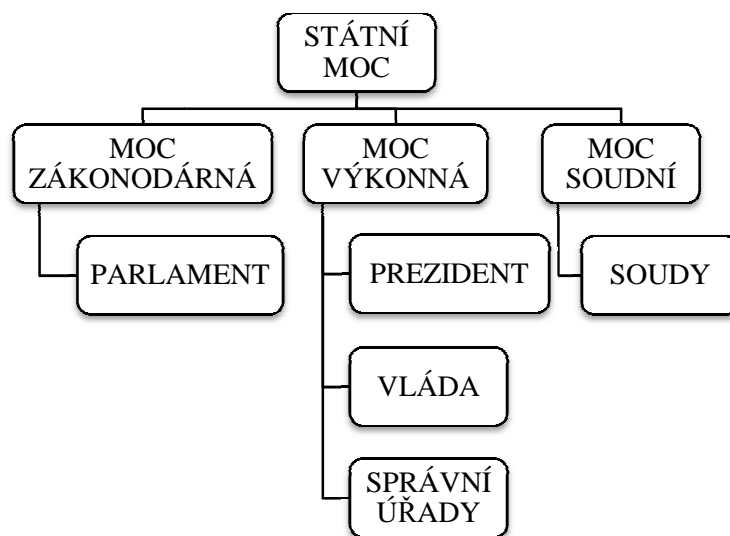
S výkonem veřejné správy úzce souvisí **veřejná moc**, jež nabývá důležitosti jako jeden z neopominutelných znaků státu. Veřejnou moc dělíme na státní (zákonodárná, výkonná, soudní) a ostatní (zejména územní samospráva). V této souvislosti bývá veřejná správa realizována jako vrchnostenská, kde lze státní moc uplatnit jen v rámci zákona. Opakem je výkon správy nevrchnostenský využívající forem práva soukromého.⁶

„Veřejná správa je tedy chápána jako služba veřejnosti, i když v mnoha směrech má i donucovací charakter. Obsahově je věcí veřejné správy vše, co je obecně uznáváno za zájem veřejnosti, tedy věci, v nichž zájmy širšího okruhu lidí převládají nad zájmy jednotlivých subjektů. Pak tedy zasahuje i do soukromé sféry.“⁷

Z hlediska pojetí veřejné ekonomiky chápeme veřejnou správu v širším a užším smyslu, z hlediska správní nauky v materiálním a organizačním smyslu.

„Veřejná správa v širším pojetí zahrnuje organizaci záležitostí celého společenství, tj. je představována orgány, vztahy a činnostmi moci zákonodárné, soudní a výkonné a dále také prvky systému veřejné správy a v užším smyslu.“⁸ Širší pojetí je uplatňováno demokratickými principy státu spolu s mocí zákonodárnou, výkonnou, soudní, někdy uváděné kontrolní, jak prezentuje Obr. 2.1.⁹

Obr. 2. 1 Veřejná správa v širším smyslu



Zdroj: REKTOŘÍK, J.; a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru* (2007, s. 73)

⁶ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 16)

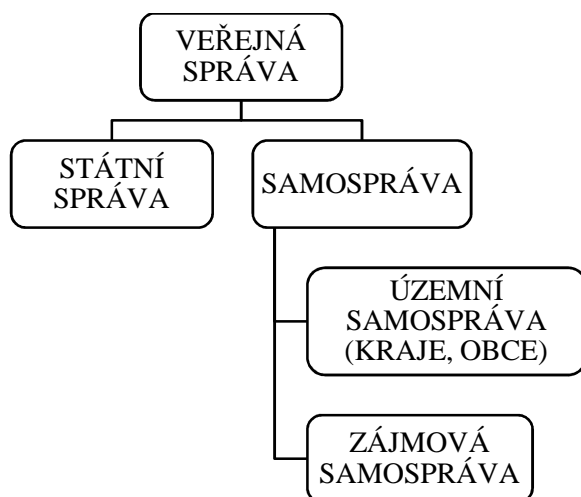
⁷ HALÁSEK, D., *Veřejná ekonomika*. (2007, s. 55)

⁸ Tamtéž (2007, s. 57)

⁹ REKTOŘÍK, J.; A KOL., *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. (2007, s. 73, 74)

O veřejné správě v užším smyslu se hovoří, pokud členění veřejné správy vztáhneme k zásadám rozhodování o potřebách občanů. Realizaci zajištění těchto služeb se provádí skrze státní správu a samosprávu, jejíž grafické znázornění ukazuje Obr. 2.2.¹⁰ „Jedná se o výkon činností subjekty, které jsou na základě zákona oprávněny vykonávat správní činnost. Rozsah a povaha těchto činností je omezena přidělenou pravomocí a působností.“¹¹

Obr. 2. 2 Veřejná správa v užším smyslu



Zdroj: REKTOŘÍK, J.; a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. (2007, s. 74)

Materiální neboli **funkční pojetí** shrnuje dané správní činnosti vedoucí k určitému cíli, čili poskytovaným službám. Oproti tomu **organizační vymezení**, někdy také formální vymezení, zahrnuje komplex subjektů, soubor institucí, které uskutečňují správní činnosti v organizačních strukturách.¹²

Jak vyplývá z níže uvedené definice veřejného sektoru, lze o veřejné správě říci, že je manažerem veřejné ekonomiky, přičemž ve veřejné ekonomice je nejčastěji frekventovaná definice veřejného sektoru. „*Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které jsou ve veřejném zájmu uspokojovány potřeby společnosti a občanů formou statků prostřednictvím veřejným služeb, je financována převážně z veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní převážně veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.*“¹³

¹⁰ REKTOŘÍK, J.; A KOL., *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. (2007, s. 74)

¹¹ HALÁSEK, D., *Veřejná ekonomika*. (2007, s. 57)

¹² HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 9, 10)

¹³ REKTOŘÍK, J.; A KOL., *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. (2007, s. 18)

2.2 Funkce a systém veřejné správy

Pokud lze chápat veřejnou správu jako instituci, pak utváří ekonomické chování lidí. Každý ekonomický člověk se rozhoduje jako správní člověk, nikoli na základě racionálního chování.¹⁴ Veřejná správa zastává určité funkce, jimiž ovlivňuje chování a jednání občanů.

K funkcím veřejné správy podle Halásek, D., (2007, s. 56) řadíme tyto:

- normativní,
- ekonomicko-regulační,
- ochrannou,
- hospodářsko-organizátorskou.

Normativní, resp. regulačně-normativní je zcela nenahraditelná funkce při tvorbě norem práva. Ekonomicko-regulační bývá označována jako pečovatelská funkce. Podle oblasti specifikujeme její dílčí funkce, a to funkci fiskální, monetární, plánovací aj. Existenci soudů a organizací vykonávajících spravedlnost, bezpečnost a pořádek ve státě přisuzujeme funkci ochranné. Poslední vymezená funkce je hospodářsko-organizátorská, fungující za účelem rozdělování a použití bohatství. Svého významu nabývá ve veřejném, ale i občanském sektoru.¹⁵

Veřejná správa funguje jako systém. Pojmeme **systém veřejné správy v České republice** rozumíme hierarchickou soustavu orgánů, které zajišťují činnosti a úkoly veřejné správy, přičemž jednotlivé orgány mezi sebou fungují na základě vztahů podřízenosti a nadřízenosti.

¹⁶

Organizace veřejné správy je právně regulována. Právní úpravu vymezuje především ústavní zákon ČR¹⁷, další jemu podřízené zákony, předpisy, nařízení, vyhlášky ministerstev a obecně závazné vyhlášky. Speciální postavení mají mezinárodní smlouvy, kde platí zásada přednosti spočívající v upřednostnění platnosti této smlouvy před zákonem.¹⁸

¹⁴ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa*. (2002, s. 57)

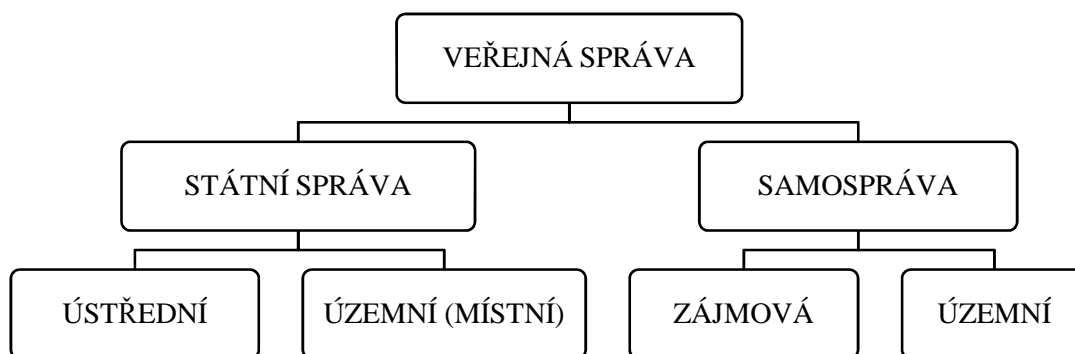
¹⁵ HALÁSEK, D., *Veřejná ekonomika*. (2007, s. 56)

¹⁶ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 31)

¹⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹⁸ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 14-17)

Obr. 2. 3 Organizace veřejné správy v podmínkách České republiky



Zdroj: HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., Základy organizace veřejné správy v ČR. (2008, s. 90)

Obr. 2.3. názorně schematizuje organizaci veřejné správy v podmínkách České republiky. Veřejná správa je vykonávána státní správou, samosprávou a ostatní veřejnou správou.

Státní správu lze realizovat na úrovni ústřední a územní (místní) státní správy, dále veřejnými sbory, zpravodajskými službami, dalšími vykonavateli státní správy s celostátní působností a prostřednictvím soukromých osob, které uplatňují nepřímou státní správu. Každý organizační stupeň je tvořen příslušnými orgány viz. Příloha 1. Ta přibližuje rozšířenější organizační strukturu veřejné správy. Organizační stupně jako další samospráva, ostatní samospráva, další ústřední správní úřady a jiné správní orgány jsou takto neurčitě označeny z důvodu, že orgány pod ně spadající, nelze jednoznačně přiřadit kvůli pravomoci a vymezení působnosti k jiným kategoriím.¹⁹

„*Samospráva je druhá, stále se rozrůstající, větev veřejné správy. Představuje projev demokracie a je součástí veřejné moci. Zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru a jejímu zneužití.*“²⁰ Samospráva se dělí na územní a zájmovou. Územní samospráva je právně zakotvena v Ústavě v hlavě sedmé. Tvoří ji 14 samosprávných krajů a přibližně 6 250 obcí. Veřejná správa vymezuje plnění činností a úkolů, v souvislosti se základními organizačními principy, které svým charakterem spravují územní celky buď v přenesené nebo samostatné působnosti. Zájmová samospráva není zakotvena v Ústavě, přesto má ústavní základ vyplývající z čl. 20 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o profesní komory

¹⁹ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 32-51)

²⁰ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 19)

s povinným členstvím a ostatní zájmovou samosprávu, která je tvořena organizacemi v Příloze 1., kde jsou rovněž vyjmenovány další příklady samosprávy.²¹

Evropská unie pro své potřeby vytváří vlastní rozdělení území České republiky. Kromě statistických jednotek NUTS²² se jedná o **regiony soudržnosti**, které jsou tvořeny jedním, nebo více samosprávnými kraji tak, aby splňovaly požadavky na počet obyvatel jednoho administrativního regionu. Regiony soudržnosti tvoří NUTS II. Od roku 2002 se nachází na území ČR osm regionů soudržnosti, které jsou zaznačeny na mapě ČR spolu se svými kódy, viz. Příloha 2. Byly zřízeny především pro efektivnější získávání zdrojů z fondů EU. Finanční prostředky jsou čerpány ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.²³

Organizace veřejné správy je dána historicky, neustálým vývojem a přizpůsobování se změn. Výkon a působnost orgánů na jednotlivých úrovních upravují základní organizační principy. **Organizační principy** lze chápat jako určitá pravidla, kterými se řídí systém veřejné správy. Jednotlivé zásady se mohou uplatňovat v různém měřítku a typech kombinací, obvykle však všechny najednou.

Horzinková, E.; Novotný, J., (2008, s. 20-23) uvádí tyto principy:

- centralizace,
- decentralizace,
- koncentrace,
- dekoncentrace,
- delegace,
- monokratický a kolegiální princip,
- princip věcné specializace,
- teritoriální (územní) princip,
- jmenovací, volební princip a výběrové řízení,
- personální a laický princip.

Centralizace znamená, že rozhodovací pravomoc je soustředěna v jednom nejvyšším článku soustavy. Nejvyšší článek může své úkoly delegovat do nižších orgánů soustavy bez pravomoci odpovědnosti. **Decentralizací** se rozumí přenechání výkonu veřejné správy jiným, než státním subjektům, zpravidla všem typům samosprávy. Na nižší články je přenesena jak pravomoc, tak odpovědnost.

Koncentrace se týká pravomocí jednotlivých orgánů. **Vertikální koncentrace** soustředí pravomoc na nejvyšší úroveň, zatímco **horizontální koncentrace** soustředí výkon do více

²¹ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 53, 59) taktéž HALÁSEK, D., *Veřejná ekonomika*. (2002, s. 59)

²² z fr. La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, vymezeno statistickým úřadem EUROSTATEM

²³ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 83) taktéž Regionální politika EU, dostupný z <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>

menších orgánů. Při aplikaci **vertikální dekoncentrace** se uplatňují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Pravomoci se přesouvají na úroveň nižších článků. Princip **horizontální dekoncentrace** předpokládá rozdělení pravomocí do článků systému, které stojí vedle sebe a neuplatňuje vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Nejčastěji vznikají nové specializované orgány a organizační složky, jež spolu spolupracují.²⁴

Dalším organizačním principem je **delegace**. V praxi veřejná správa pověřuje ostatní orgány či osoby plněním svých úkolů, nebo propůjčuje svou moc na základě zákona či provádí dané úkoly zákonem. Současně uplatňuje dva principy, a to dekoncentraci a decentralizaci.

Každý orgán veřejné správy má přidělenou určitou pravomoc, která vychází ze zákona. Podle toho, kdo v organizaci rozhoduje a kdo ji zastupuje navenek, rozlišujeme dva principy. Pokud rozhodovací pravomoc náleží pouze jedné osobě, jde o **monokratický princip** typický pro státní správu. **Kolegiální princip** se prosazuje převážně v samosprávě. Představuje rozhodování skupiny osob označované jako sbor, kde každý má stejné právo.

Princip věcné specializace vymezuje působnost orgánu veřejné správy věcně, tzn. podle oblasti specializace na libovolném území. Územní neboli **teritoriální princip** vymezuje působnost orgánů veřejné správy územně na instituce s celostátní působností a na instituce vykonávající svou činnost pouze na určitém území.

Následující tři principy se týkají zaměstnanců veřejné správy a jejich funkce v institucích veřejné správy. **Princip jmenovací** uskutečňuje nadřízený orgán. **Volební princip** nachází uplatnění především v územní a zájmové samosprávě prostřednictvím voleb, které mohou být přímé, nepřímé, rovné, tajné a všeobecné. Posledním typem je **výběrové řízení**, na základě kterého jsou uchazeči doporučováni konkurzní komisí. Po něm následuje jmenování.

Státní správu spravují zaměstnanci ve služebním poměru a profesionální vykonavatelé, kteří přímo ovlivňují její kvalitu. Pracovní činnost vykonávají na základě zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Tyto osoby realizují svou činnost na základě **profesionálního principu**. **Laický princip** nachází své uplatnění především v samosprávě, na jejímž vedení se podílejí občané vykonávající svou činnost na základě jiného pracovního poměru, než služebního. Princip podílu občanů na výkonu

²⁴ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 19-21)

veřejné správy nabývá stále většího významu kvůli zřizování poradních orgánů státní správy.
25

Jelikož je ČR jednou z 27 členských zemí Evropské unie, vyplývá jí z daného členství řada práv a povinností, včetně účasti v **Evropském správním prostoru**. „*Evropským správním prostorem se rozumí souhrn principů, pravidel a opatření, které jsou jednotně uplatňovány ve správní činnosti členských států Evropské unie.*“ Evropské správní právo je v převážné míře vykonáváno členskými státy. Výrazně se projevuje tendence sblížování (aproximace) a sladování (harmonizace) právních řádů.

Mezi důležité uskutečňované principy Evropské unie ve veřejné správě Pomahač, R.; Vidláková, O., (2002, s. 46) řadí:

- subsidiaritu,
- proporcionalitu.

Oba principy vytvářejí rámec pro pravomoci EU vůči členským státům a usilují o to, aby členské země měly co nejvíce prostoru pro rozhodování. **Subsidiaritou** se rozumí přenesená rozhodovací pravomoc, tzn., že pravomoc a zodpovědnost má vykonávat podle povahy věci příslušný článek organizace veřejné správy tak, aby přijatá opatření byla co nejlépe lidem. Zároveň zdůrazňuje decentralizaci a demokracii. **Princip proporcionality** zajišťuje, aby EU prováděla postupy k uskutečnění cílů vyplývající ze Smlouvy ES v určitém rámci. ²⁶ „*Přijetí opatření, které je sice nezbytné, avšak nikoli pro dosažení cílů Smlouvy, tak nespadá do pravomoci ES a náleží členským státům.*“ ²⁷

2.3 Územní samospráva

„*Územní samospráva představuje z hlediska své kapacity největší součást systému veřejné správy v České republice a organizace představuje v současné době její jeden z nejzávažnějších limitů efektivnosti veřejné správy.*“ ²⁸ Kvůli neustálému vývoji je na tuto formu samosprávy kladen větší důraz a rovněž nabývá významu v souvislosti se členstvím v EU a jejími principy, především subsidiaritou.

²⁵ Tamtéž (2008, s. 21-23)

²⁶ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa*. (2002, s. 46-51) taktéž Subsidiarita, dostupný z <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/s/subsidiarita/1000711/5417/>

²⁷ Proporcionalita, dostupný z

http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_215.HTM

²⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 85)

Co se týče právního vymezení, najdeme jej v Ústavě, v hlavě první, článku osmém, který zaručuje samosprávu územních samosprávních celků, hlavě sedmé a v **Evropské chartě místní samosprávy**. Tento dokument, v ČR platný k 1. září 1999, staví územní samosprávu na základ demokratického systému, autonomie a decentralizaci moci, zapojuje občany do správy věcí veřejných prostřednictvím referenda a voleb a upravuje financování místní správy.²⁹ Základní charakteristika orgánů místní samosprávy, vymezení základních pojmů, vnitřní organizace, působnost a výkon územní samosprávy je dále upraven zákony. Obce a kraje mají pravomoc vydávat právní předpisy a upravovat, v mezích zákona, individuálně své potřeby. V rámci samostatné působnosti vydávají příslušné orgány obecně závazné vyhlášky a v rámci přenesené působnosti se jedná o nařízení.³⁰

V každém státě realizují místní veřejnou správu odlišně. Avšak existují modely, které jednotlivé systémy dle jejich podobnosti shrnují. Peková, J., Pilný J., Jetmar M., (2008, s. 95) rozlišují **systémy veřejné správy**:

- angloamerický systém,
- francouzský systém,
- smíšený systém.

Systém angloamerický chápe místní správu výlučně jako samosprávu, neexistuje rozdělení systému veřejné správy na státní správu a samosprávu. V **systému francouzském** funguje na úrovni nižších správních jednotek víceúrovňová územní samospráva, která realizuje samosprávu a tzv. dekoncentráty³¹ zajišťující na místní úrovni státní správu. **Systém smíšený** (spojený) zahrnuje vedle tzv. dekoncentrátů i vyšší územně samosprávné celky, které vykonávají jak samosprávu, tak činnosti v rámci výkonu přenesené státní správy.

V České republice je uplatňován systém smíšený, stejně jako v Německu nebo Rakousku. Obce a kraje vykonávají samostatnou i přenesenou působnost, tzn. stát přenáší kompetence, pravomoci a odpovědnost na územní samosprávu.³²

²⁹ 13600. Evropská charta místní samosprávy, dostupný z <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>

³⁰ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 91)

³¹ Tzv. dekoncentráty se označují dekoncentrované orgány státní moci. Tyto detašovaná pracoviště jsou řízena na principu dekoncentrace, prostřednictvím něhož dochází k výkonu státní správy. Každé pracoviště se od sebe odlišuje rozsahem pravomocí.

³² PEKOVÁ, J.; PILNÝ J.; JETMAR, M.; *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. (2008, s. 95)

2.3.1 Územní samospráva v ČR po roce 1989

Veřejná správa podléhá neustálému vývoji a procesem zdokonalování a modernizace. Při reformách veřejné správy po roce 1989 se vycházelo z minulých zkušeností, systém národních výborů byl shledán nefunkčním, a vlivu EU, jíž je ČR členem.

Po roce 1989, pádu totalitního režimu, došlo k velkým společenským a politickým změnám, které ovlivnily i veřejnou správu. Došlo k rozpadu Československa a k 1. 1. 1993 vznikla z této federace samostatná Česká republika. Vznikla potřeba nové Ústavy a byla schválena řada zákonů.

Co se týká územní samosprávy, dále bylo platné obecní zřízení z roku 1990. Vyšší územně samosprávné celky byly kodifikovány zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, jímž byla pozměněna Ústava. K roku 2000 vzniklo 14 samosprávných krajů (13 krajů a hlavní město Praha) viz. Příloha 3. a došlo k uzákonění dalších předpisů.³³

Postavení krajů, jejich působnost a pravomoc, konkretizace činností a úkolů jsou specifikovány v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Mohou být zrušeny a vytvářeny pouze ústavním zákonem.³⁴ Kraj je územní společenství občanů, náleží mu právo na samosprávu, které vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami kraje (samostatná působnost). Kraj je veřejnoprávní korporací, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.³⁵

Charakteristickými **rysy kraje** podle Koudelky, Z., (2007, s. 249, 250) jsou:

- území,
- obyvatelstvo,
- právotvorba,
- soustava orgánů, jimiž jedná a uskutečňuje svou vůli,
- vystupování v právních vztazích svým jménem,
- vlastní hospodaření.

Územím kraje se rozumí územní základ kraje, jenž tvoří správní obvod kraje. Ten sestává z území příslušných obcí. Obyvatelstvo personálně naplňuje kraj. Právní základ kraje charakterizuje právotvorba, která opravňuje k vydávání právních předpisů. Soustavu orgánů, jimiž kraj jedná a uskutečňuje svou vůli, lze chápat jako vnitřní organizaci kraje, dále zřízené organizační složky, příspěvkové organizace a ostatní orgány. Znak vystupování v právních vztazích svým jménem neznámá nic jiného, než to, že kraj je právnickou osobou

³³ SCHELLE, K., A KOL., *Dějiny české veřejné správy*. (2009, s. 227, 232, 233)

³⁴ HORZINKOVÁ, O., NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 165)

³⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, hlava I., oddíl I., §1, ods. 1, 2

a má právní subjektivitu. Vlastní hospodaření se projevuje v každoročním sestavení vlastního rozpočtu a závěrečného účtu kraje.³⁶

Orgány kraje jsou: zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman a krajský úřad.

2.3.2 Obecní samospráva

ČR se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.³⁷ Obec je veřejnoprávní korporací, má právní subjektivitu a právo vlastnit majetek. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Právní zakotvení ústavního zákona lze najít v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů a na něj navazujících ostatních právních předpisech.³⁸

Základními **znaky obce**, jimiž je charakterizována podle Koudelky, Z., (2007, s. 94), jsou:

- vlastní území,
- obyvatelstvo obce,
- právní subjektivita a právo tvorba,
- vlastní majetek a hospodaření,
- soustava orgánů, jimiž jedná a uskutečňuje svou vůli.

Územím obce se rozumí administrativní území obce, které může být tvořeno jedním nebo více katastrálními územími a může se členit na části (osady). Součástí území nejsou vojenské újezdy.³⁹ Personální základ obce představuje obyvatelstvo obce. Právní subjektivita se projevuje ve vystupování v právních vztazích vlastním jménem. Právo tvorba neboli právní základ obce spočívá v pravomoci vydávat vlastní právní předpisy (obecně závazné vyhlášky a nařízení). Ekonomický základ obce tvoří právo vlastnit majetek a nakládat s ním podle vlastního uvážení, hospodaření podle vlastního rozpočtu, sestavovaného každoročně, a provádění auditu.⁴⁰

Obce spravují své činnosti samostatně v rámci **samostatné působnosti**, do které zasahují státní orgány tehdy, kdy si to vyžádá ochrana zákona, a to pouze v mezích zákona, a dále státní správu v **přenesené působnosti**, která může být uplatňována v základním nebo rozšířeném (ve správním obvodu obce) rozsahu.

³⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 167-168) taktéž KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 249-250)

³⁷ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, hlava VII., čl. 99, čl. 100 odst. 2

³⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), díl 1, §2

³⁹ Vojenské újezdy jsou součástí kraje zřízeny za účelem zajištění obrany státu a výcviku ozbrojených sil. Na území ČR existuje k r. 2009 pět vojenských újezdů: Březina, Libavá, Boletice, Brdy a Hradiště. V čele stojí újezdni úřad s přednostou podřízen Ministerstvu obrany.

⁴⁰ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 94, 106-107)

Podle míry přenesené působnosti se obce člení:

- obec (první stupeň přenesené působnosti),
- obec s matričním úřadem,
- obec se stavebním úřadem,
- obec s pověřeným obecním úřadem (druhý stupeň přenesené působnosti),
- obec s rozšířenou působností (třetí stupeň přenesené působnosti).⁴¹

Jestliže vznikne nepřesnost v určení působnosti, řídí se obec zákonem o obcích §8, který říká, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o samostatnou působnost či o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti obcí.⁴²

Při splnění podmínek daných zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, jsou některé obce prohlášeny za městys, město, statutární město, přičemž Praha má specifické postavení, jež je upraveno vlastním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Praha je upravena zvláštním zákonem, a jak vyplývá z Ústavy ČR hlavy první čl. 13, je hlavním městem České republiky. Má postavení kraje a obce zároveň. Území se dělí na městské části, které mají díky statutu omezenou právní subjektivitu.

Označení **městys** (městečko) mohou používat takové obce, které se takto nazývaly před datem 17. 5. 1954 a pokud jejich žádosti vyhoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

Městem je obec s počtem obyvatel vyšším jak 3 000 po vyjádření vlády a schválením předsedou Poslanecké sněmovny, rovněž tak město, které bylo městem ke dni přijetí zákona o obcích.⁴³

Statutární města jsou vyjmenována v zákoně.⁴⁴ Odlišnost správy těchto 23 měst spočívá v možnosti se územně členit, a to na samosprávné městské části, popř. městské obvody s vlastními samosprávnými orgány. Při výkonu přenesené působnosti tvoří správní obvody.

⁴¹ KOVÁŘ, J.; VRABKOVÁ, I., *Veřejná správa*. (2008, s. 178-182)

⁴² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

⁴³ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 99-103, 199)

⁴⁴ Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav.

Právní opora se nachází v obecně závazné vyhlášce statutárního města, jež upravuje vnitřní strukturu města.⁴⁵

2.3.2.1 Orgány obce

Obec je samostatně spravována **zastupitelstvem**.⁴⁶ Zastupitelé jsou voleni na čtyři roky v počtu podle stavu obyvatel k datu 1. 1. roku voleb uvedeném v Tab. 2.1. Řídí se zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Volby vyhlašuje prezident republiky.

Nedochází k doplňujícím volbám, kdy by se volil pouze jeden či více členů. Náklady související s volbami do zastupitelstva obce jsou hrazeny ze státního rozpočtu.⁴⁷

Tab. 2. 1 Počet členů zastupitelstva v závislosti na počtu obyvatel obce

POČET OBYVATEL (VŽDY K 1.1. ROKU VOLEB)	POČET ČLENŮ ZASTUPITELSTVA OBCE
do 500 obyvatel	5 – 15 členů
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 – 15 členů
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 – 25 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 – 35 členů
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 – 45 členů
nad 150 000 obyvatel	35 – 55 členů

Zdroj: Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zasedání zastupitelstva obce, které většinou svolává a koordinuje starosta, jsou veřejná. Zde může každý občan starší 18 let vyjádřit svůj názor. Datum konání zasedání musí být oznámeno včas a řádně na úřední desce úřadu. Zastupitelé se scházejí podle potřeby, nejméně však třikrát za měsíc. Zastupitelstvo obce vydává svůj jednací řád, ve kterém upravuje podrobnosti o jednání zastupitelstva a jeho průběhu, jež neupravuje žádný jiný předpis.⁴⁸

Zastupitelstvo zřizuje **výbory** jako své iniciativní a kontrolní orgány, jež mu jsou odpovědné. Zastupitelstvo jedná v přenesené působnosti pouze v obcích, kde není zřízena rada obce. Samostatnou působnost vykonávají v těchto záležitostech:

- schvaluje program rozvoje obce,
- schvaluje rozpočet a závěrečný účet obce,
- zřizuje a zrušuje obecní policii,

⁴⁵ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 97)

⁴⁶ Zákon č. 1/1993Sb., Ústava ČR, čl. 101

⁴⁷ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 169, 170)

⁴⁸ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 139- 141)

- zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvaluje jejich zřizovací listiny a další.⁴⁹

Rada obce je výkonný orgán v rámci samostatné působnosti. Zodpovídá se zastupitelstvu. Členy tvoří starosta, místostarosta (popř. místostarostové) a radní voleni ze zastupitelstva. Počet členů rady musí být vždy lichý, od pěti do 11 členů, přičemž počet členů nesmí přesáhnout jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Nevolí se v obcích, kde je zastupitelstvo tvořeno méně než 15 zastupiteli.

Rada se schází na svolání starosty podle potřeby. Jednání jsou neveřejná, avšak mohou být přizvány jiné osoby. Z každé schůzky je vyhotoven zápis, který obsahuje příslušné údaje ověřené podpisem starosty a místostarosty nebo radním.

Rada zřizuje **komise** jako své iniciativní a poradní orgány. Ty jsou odpovědny jak radě, tak v určitých záležitostech i starostovi. V přenesené působnosti náleží radě obce vydávat nařízení obce a další záležitosti, o nichž to stanoví zákon. V samostatné působnosti rada obce:

- připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění a jeho usnesení,
- zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem,
- stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadě, zřizuje a zrušuje odbory a oddělení obecního úřadu,
- stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a další.⁵⁰

Starosta obce zastupuje obec navenek. Všechny záležitosti, které provádí, musí být schváleny příslušným orgánem, jinak jsou neplatné. Je volen z řad zastupitelů, kterým je odpovědný. V obci, kde se nevolí rada, přísluší starostovi její pravomoci. Pokud v obci nepůsobí tajemník obecního úřadu, starosta vykonává úkoly zaměstnavatele a vedoucího úřadu podle zvláštních předpisů. Kromě pravomocí zastupitele starosta dále:

- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce,
- jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a stanoví mu plat,
- Policii ČR může žádat o spolupráci při zabezpečení místního pořádku,
- odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,
- plní další úkoly stanovené zákonem o obcích a zvláštními zákony.⁵¹

⁴⁹ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 180-185, 211)

⁵⁰ KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, st. 195-199, 214)

Místostarosta zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti. Při zastupování musí respektovat zastupitelstvo a radu. Je volen zastupitelstvem obce, které může zvolit více místostarostů, pak určí jejich pořadí zastupování. Místostarosta může plnit úkoly mu svěřené starostou. Dále mu jsou svěřovány konkrétní úkoly v samostatné působnosti zastupitelstvem.⁵²

Obecní úřad, v případě města městský úřad, v případě městyse úřad městyse, je tvořen starostou, jenž stojí v čele, místostarostou (popř. místostarosty), tajemníkem obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazených do obecního úřadu. Ve statutárních městech působí magistrát v čele s primátorem a každá městská část nebo obvod má vlastní samosprávné orgány (vnitřní poměry upraveny závaznou vyhláškou neboli statutem).⁵³ Obecní úřad zřizuje úřední desku. V rámci právních vztahů nemá způsobilost samostatně nabývat práv a nést povinnosti z těchto vztahů vyplývajících. Rada obce zřizuje strukturu odborů a oddělení.

Obecní úřad:

- v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce,
- v přenesené působnosti zabezpečuje výkon státní správy s výjimkou věcí, patřících do působnosti zastupitelstva, rady či zvláštním orgánů obce,
- pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti,
- rozhoduje o poskytování informací žadateli podle zákona o svobodném přístupu k informacím a další.⁵⁴

2.4 Řízení ve veřejné správě

Pokud veřejnou správu chápeme jako systém institucí, které fungují efektivně a s maximálním užitkem, pak by měly být procesy v nich probíhající řízeny procesním přístupem k řízení. Řízení a vedení organizace veřejného sektoru je zajišťováno managementem a jeho manažery. Použitím řady metod a konceptů dochází ke zlepšování a zefektivňování veřejné správy.

Synonymum řízení či vedení organizace je **management**. Jednoduchou definicí lze říci, že „*management je proces nebo forma práce, která zahrnuje vedení nebo řízení skupiny lidí směrem k cílům organizace.*“⁵⁵ Management veřejného sektoru vychází z managementu soukromého sektoru, přičemž existují odlišnosti. Podstatným rozdílem je ziskovost

⁵¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), hlava IV., díl 4, §103

⁵² KOUDELKA, Z., *Samospráva*. (2007, s. 205, 206)

⁵³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), hlava I., díl 1, § 4, § 15

⁵⁴ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, J., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. (2008, s. 152, 153)

⁵⁵ WRIGHT, G.; NEMEC, J., *Management veřejné správy teorie a praxe*.(2003, s. 32)

soukromého sektoru a neexistence problémů se získáváním zákazníků a budováním pozice na trhu v sektoru veřejném.⁵⁶

Teoretickým modelem řízení organizace veřejné správy je **NPM** (New Public Management), což volně přeloženo znamená nové řízení organizací veřejného sektoru. Řídí se heslem „šetřit a současně zvyšovat efektivnost“. Jedná se o soubor nástrojů, které lze aplikovat na určitou organizaci veřejné správy za splnění určitých podmínek, např. kvalita poskytované služby veřejnou správou a orientace na zákazníka. Tento koncept je důsledkem neustálého vývoje managementu ve veřejné správě. Součástí je controlling, který se ve svých pěti částech orientuje na proces a tvoří část řízení.

Přínosy NPM veřejné správě lze spatřovat:

- v rozšíření možností, jak efektivně a rychle reagovat na změny,
- jednat hospodárně a šetrně,
- nabízet své služby tak, aby byly v souladu s potřebami občanů.⁵⁷

Procesní řízení zahrnuje mimo jiných konceptů i koncept **TQM** (Total Quality Management) totální řízení kvality. Myšlenky této metody se zrodily v USA, přesto se nejvíce ujala v Japonsku. Je považován za nejúčinnější a nejkompexnější systém řízení. Koncept je založen na **kroužcích kvality**, které představují participativní manažerskou metodu. Kroužkem kvality je myšlena pravidelně se setkávající skupina zaměstnanců, kteří se zabývají pracovními problémy, vyjadřují své názory a návrhy k řešení a po následné analýze dojde ke konečnému doporučení.⁵⁸

2.4.1 Procesní řízení ve veřejné správě

Proces je základním prvkem procesního přístupu. Většina definic procesu vychází z ČSN EN ISO 9001:2001⁵⁹. V procesu probíhají různé typy důležitých činností, jež přeměňují vstupy na výstupy, viz. Obr. 2.4. Vstupy se rozumí výrobky a služby, které stojí na začátku procesu. Zdroje, působící na jednotlivé činnosti, zahrnují vstupující prvky, jako

⁵⁶ Tamtéž. (2003, s. 25, 32, 81)

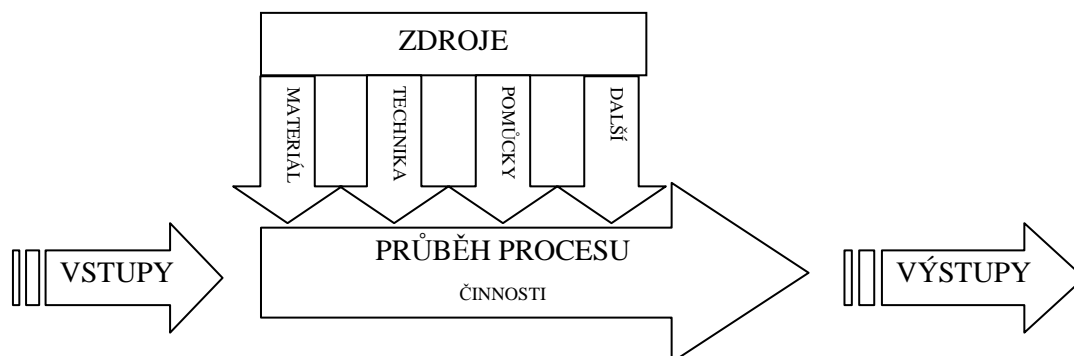
⁵⁷ New Public Management – alternativa řízení veřejné správy, dostupný z <http://www.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html>

⁵⁸ WRIGHT, G.; NEMEC, J., *Management veřejné správy teorie a praxe*.(2003, s. 107, 108), taktéž Totální řízení kvality (Total Quality Management – TQM), dostupný z http://platforma.usv-partner.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=17

⁵⁹ ČSN EN ISO 9001:2001 Systémy managementu jakosti – Požadavky je součástí norem ISO 9000. Blíže specifikuje požadavky na systém managementu jakosti a posuzuje, zda jsou organizací splňovány. Využití ji lze pro certifikaci, vnitřní aplikaci, pro smluvní účely mezi dodavateli a zákazníky.

jsou pracovníci, materiál apod. Výstupy jako výsledky procesu jsou rovněž ve formě výrobků či služeb. Výstupy jsou určeny pro osoby, organizace či další navazující procesy.⁶⁰

Obr. 2. 4 Schéma průběhu procesu



Zdroj: GRASSEOVÁ, M., A KOL, *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. (2008, s. 7), *vlastní zpracování*

„Proces je tedy soubor vzájemně souvisejících nebo vzájemně působících činností, které dávají přidanou hodnotu vstupům – při využití zdrojů – a přeměňují je na výstupy, které mají svého zákazníka.“⁶¹

K charakteristickým rysům procesu patří stanovení cíle; měřitelných ukazatelů; vlastník procesu čili osoba, která má odpovědnost za dosahování cílů a fungování procesu; zákazník, jemuž jsou výsledky určeny. Dále zmiňované vstupy, výstupy a zdroje; riziko procesu; regulátory řízení čili závazná pravidla; vymezení začátku, konce a rozhraní procesu. Zvláštním rysem je opakovatelnost procesu, za předpokladu, že nedojde k výrazným změnám v podmínkách nebo v jeho průběhu.

Pokud jsou jednotlivé činnosti a zdroje řízeny jako proces, konečného výsledku lze dosáhnout s větší efektivností a jedná se o **procesní přístup k řízení**. Pružně reaguje na vnější i vnitřní změny organizace. Jeho primární charakteristikou je schopnost reagovat a přecházet mezi různými požadavky zákazníků a každou jejich rozdílnou potřebu uspokojit.

Procesní řízení stojí na třech důležitých pilířích:

- důraz na znalost procesů, které probíhají v dané organizaci,
- tzv. verifikace činností pro přeměnu vstupu na výstupy, kdy jednotlivé činnosti v procesu musí obsahovat výkonnostní charakteristiky,
- neustálé zlepšování a monitorování měření.⁶²

⁶⁰ GRASSEOVÁ, M., A KOL, *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. (2008, s. 6-10)

⁶¹ Tamtéž (2008, s. 7)

„Procesní přístup tedy znamená důsledné nasazení a prosazování známých metod ve všech pracovních postupech, u vzájemně sladěných cílů, se všemi zaměstnanci, po neomezenou dobu a za jednoznačné a trvalé podpory top managementu.“⁶³

2.4.2 Modely a koncepty používané veřejnou správou

Neustálé zlepšování procesu patří ke strategickým cílům organizace. Monitorování a měření výkonnosti sleduje výkonnost procesu. Existuje řada modelů, pomocí kterých lze měřit a sledovat jednotlivé procesy i organizaci jako celek, hodnotit ji a porovnávat s ostatními organizacemi veřejného sektoru (podrobněji viz. kapitola tři). Níže uvedené modely řízení kvality a následné zlepšování kvality veřejných služeb jsou od počátku 21. století rovněž uplatňovány v podmínkách veřejné správy České republiky.

Vytváření zcela nových a efektivních procesů v organizaci se zabývá **reengineering procesů** BPR (Business Process Reengineering). Podle rozsahu, praktické i teoretické orientace rozlišujeme více metodik reengineeringu. Pak procesy stavíme tzv. na zelené louce.⁶⁴

„**Benchmarking** je metoda řízení kvality. Je to metoda zlepšování učením se od druhých, způsob řízení změny.“⁶⁵ Vychází z anglického slova „benchmark“, přeloženo znamená standart, či porovnávací ukazatel. Benchmarking umožňuje měřit a porovnávat výkon organizací veřejné správy mezi sebou a zlepšovat kvalitu služeb. U každé zkoumané činnosti či služby měří vždy dvě elementární kritéria, a to cenu a výkon (kvalitu). Při porovnávání studií by se měly dodržovat jisté zásady chování, které řeší právně nezávazný dokument, etický kodex benchmarkingu, v šesti principech. Jelikož je benchmarking neustále se opakující proces, řídicí změny v organizaci přispívající k trvalému zlepšování, tvoří cyklus spočívající v sedmi krocích.⁶⁶

Monitorováním a měřením výkonnosti organizace se zabývá model **EFQM Model Excellence**. Zahrnuje taková kritéria, pomocí kterých organizace dosáhne udržitelné excellence, čili vlastností jako výjimečnost, úspěšnost, dokonalost a dalších. Je praktickým realizátorem koncepce **TQM** (Total Quality Management). Ve zjednodušené formě modelu EFQM funguje společný hodnotící rámec **CAF** (The Common Assessment Framework). Tento model, zdůrazňující význam procesního přístupu, byl vyvinutý spoluprací ministrů

⁶² GRASSEOVÁ, M., A KOL, *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. (2008, s. 9-12, 40-43)

⁶³ Tamtéž (2008, s. 42)

⁶⁴ Tamtéž (2008, s. 80, 93, 100, 103)

⁶⁵ KOLEKTIV AUTORŮ, *Benchmarking ve veřejné správě*. (2006, s. 4)

⁶⁶ KOLEKTIV AUTORŮ, *Benchmarking ve veřejné správě*. (2006, s. 4, 11, 16, 22, 23)

EU odpovědných za veřejnou správu. CAF přispívá k efektivnímu, kvalitnímu a výkonnému úřadu, lze říci, že je cestou k úřadu „dobré služby“, který má spokojené zákazníky, občany i zaměstnance.

Metoda vyvážených ukazatelů **BSC** (Balanced Scorecard) hodnotí organizaci pomocí ukazatelů. Jedná se o rovnováhu mezi dlouhodobými a krátkodobými cíli, stabilitou a změnou, vnitřními procesy a externími stranami.⁶⁷

Normy řady ISO 9000 se zabývají managementem jakosti. Jakostí se rozumí stupeň splnění potřeby či očekávání souborem trvalých (inherentních) znaků. Tyto normy, založené především na procesním řízení, jsou aktuální pro veškeré typy organizací různých velikostí.⁶⁸

Procesními modely agend veřejné správy se zabývá projekt **Procesní modelování agend veřejné správy**, který byl zahájen dne 15. září 2009. Záměrem vlády bylo zařazení tohoto projektu pod další strategické záměry, jež mohou čerpat prostředky ze Strukturálních fondů a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. *„Cílem procesního modelování agend je konkrétní popis jednotlivých agend veřejné správy, jejich vzájemné provázanosti, popis nákladů, výnosů, rizik a potřebnosti agendy. Zároveň tvoří základ pro plánovité a soustavné provádění změn ve strukturách veřejné správy a prostředí pro analýzy, simulace a projektování struktur nových procesů veřejné správy.“*⁶⁹ Procesní model je modelem reality. Je zdrojem informací o procesech, strukturách a postupech veřejné správy. Popisuje nároky a požadavky (personální, časové, finanční apod.) k bezchybnému zajištění výkonu a ukazuje, jak postupovat při výkonu agendy.⁷⁰

⁶⁷ GRASSEOVÁ, M., A KOL, *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. (2008, s. 29, 109-111, 116)
taktéž KOLEKTIV AUTORŮ, *Benchmarking ve veřejné správě*. (2006, s. 24)

⁶⁸ GRASSEOVÁ, M., A KOL, *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. (2008, s. 124, 125)

⁶⁹ Projekt Procesní modelování agend veřejné správy, dostupný z <http://www.mvcr.cz/clanek/procesni-modelovani-agend-verejne-spravy.aspx>

⁷⁰ Tamtéž

3 NÁSTROJE A METODY ZVYŠUJÍCÍ KVALITU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Zkvalitňování veřejné správy v poslední době nabývá na významu. V podmínkách ČR napomáhá zavádění nástrojů řízení kvality ve veřejné správě MV ČR. Zajišťuje metodickou pomoc, spolupráci a ocenění subjektů, které již dosáhly určitého stupně kvality, nebo s pověřením provádí projekty a konference týkající se veřejné správy.⁷¹

V souladu s Politikou podpory kvality Evropské unie působí od roku 2000 Rada kvality ČR jako významný poradní, koordinační a iniciační orgán vlády ČR. Podporuje rozvoj managementu a Národní politiky kvality v ČR. Organizačně má činnost Rady v kompetenci Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Podřízeným orgánem je Národní informační středisko podpory kvality, které veřejnosti umožňuje vyhledávání v databázi a další specifické služby.⁷²

Do českých organizací se rozšířily systémy managementu jakosti. Ve světě se vyvíjely nejrůznější koncepce, z nichž převládají dvě. Koncepce TQM, která je v praxi realizována pomocí nejrůznějších modelů a koncepce souboru norem ISO 9000, jejichž součástí je certifikovaný systém managementu jakosti podle normy ISO 9001:2000.⁷³

Tato bakalářská práce se bude zabývat modelem CAF a normou ISO 9001:2000 se zaměřením na procesní řízení, jeho vývoj a přínosy, které budou poté konkrétně řešeny v podmínkách Městského úřadu Hranice v kapitole čtvrté. Procesy řeší model CAF v kritériu pátém a procesní řízení ISO 9001 principu čtvrtém.

3.1 Model CAF

Model CAF je výsledkem činnosti spoluprací ministrů EU odpovědných za veřejnou správu. První myšlenky vznikly spoluprací ministrů odpovědných za veřejnou správu pro veřejnou správu. Důvodem byla stále rostoucí potřeba vytvořit společný nástroj pro oblast managementu kvality v rámci EU. Poprvé byl tento model představen roku 2000 na konferenci kvality v Lisabonu.

⁷¹ Podpora zavádění kvality ve veřejné správě, dostupný z <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

⁷² Úvodní informace Národní politiky kvality, dostupný z <http://www.npj.cz/narodni-politika-kvality/uvodni-informace/>

⁷³ NENADÁL J., *Měření v systémech managementu jakosti*. (2004, s. 12)

V ČR se setkává s úspěchem. Aplikace probíhá v souladu s usnesením Vlády České republiky č. 757/2007 o strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby.⁷⁴ Problematikou sebehodnocení organizace pomocí modelu CAF se zabývá Rada ČR pro jakost a Ministerstvo vnitra ČR. Jejich cílem je dále rozšiřovat, aktivně podporovat a zavádět tento model do všech odvětví veřejného sektoru. Přínos modelu je nesporný. Tento společný hodnotící rámec je nástroj, který sbližuje management a zaměstnance. Ti společně řeší stav organizace a příležitosti pro zlepšení efektivnosti a výkonnosti. Přes prokazatelné zlepšení fungování organizace má možnost se daný subjekt přihlásit do programu Národní ceny ČR za jakost a získat tak ocenění MV ČR.

Model CAF lze aplikovat do všech částí veřejného sektoru, na všechny úrovně i při jakékoli situaci. Realizace sebehodnocení může proběhnout jak v rámci celé organizace, tak také pouze na zvoleném úseku či sekce organizace.⁷⁵

Na organizaci nenahlíží pouze z jednoho pohledu, nýbrž zkoumá ji z více stran současně. „*Model CAF vychází z předpokladu, že vynikající výsledky ve výkonnosti organizace, v oblasti vztahů k občanům/zákazníkům, zaměstnancům a společnosti jsou dosahovány na základě řízené strategie a plánování s pomocí zaměstnanců, využíváním partnerství, zdrojů a procesů.*“⁷⁶ Pojem občan/zákazník vyjadřuje dvojí vztah veřejné správy. Občan jako člen společnosti, který je zainteresován na službách a výstupech organizací, a na druhé straně stojí zákazník jako uživatel veřejných služeb.

Jako každý nástroj má i CAF své **cíle**. Jedná se o tyto čtyři hlavní:

- Obeznamit organizace veřejné správy s filozofií modelu TQM (Total Quality Management)⁷⁷, kterým je model CAF nástrojem a klady sebehodnocení. To vše směřuje do současného sledu aktivit s využitím cyklu PDCA.
- Zjednodušuje sebehodnocení dané organizace veřejného sektoru a zároveň jí pomáhá získat přehled činností, jež by měly vést ke zlepšení jejího chodu.
- Model CAF umožňuje propojení s dalšími nástroji, jež jsou využívány při řízení kvality ve veřejném sektoru.

⁷⁴ Podpora zavádění kvality ve veřejné správě, dostupný z <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

⁷⁵ *Společný hodnotící rámec CAF 2006*, (2007, s. 5, 7, 8)

⁷⁶ *Společný hodnotící rámec CAF 2006*, (2007, s. 7)

⁷⁷ Koncepce modelu TQM je považována za filozofii managementu. Začala se používat v japonských firmách v 70. letech, poté se rozšířila do amerických podniků. V podmínkách západoevropských je dále rozvíjen. Základní úspěch je spatřován ve spokojenosti zákazníků a znalosti procesů za splnění dalších podmínek (principů). Jen tak může organizace dosahovat vynikajících ekonomických úspěchů.

- Usnadnit proces učení se od druhých (Benchlearning)⁷⁸.

Aby bylo dosaženo těchto uvedených cílů, používá model CAF strukturu členěnou na 9 kritérií a 28 subkritérií s dílčími příklady. Struktura určuje, na jaké aspekty by se měla během sebehodnocení daná organizace zaměřit. Obecně strukturu modelu znázorňuje Obr. 3.1. a Příloha 4. Každé kritérium se dělí na další subkritéria, k nimž jsou uvedeny příklady, které se bodují v rámci hodnocení. Kritérium jedna až pět (Vedení, Strategie a plánování, Zaměstnanci, Partnerství a zdroje a Procesy) řeší charakteristiku organizace, zda plní úkoly, které vyplývají z poslání organizace, a jakým způsobem je realizuje, aby dosáhla požadovaných výsledků. Možnost měřitelných výsledků poskytují poslední tři kritéria. Hodnotí se a posuzují na základě vnitřních ukazatelů. Kritéria Výsledky orientované na občana/zákazníka, Zaměstnanci – výsledky, Společnost – výsledky se zaměřují na výsledky dosažené v těchto oblastech a na klíčové činnosti organizace.

Model CAF je často nazýván modelem „hodnocení od nuly“. Důvodem jsou informace, které často nejsou při prvních sebehodnoceních k dispozici. Díky modelu CAF se nedostatečnost a nevyužívání informací snižuje a dále se ukazuje, v jakých oblastech se musí začít s měřením. Za samozřejmost se považuje vztah výkonnosti a kvalita informací. Čím je výkonnost organizace vyšší, tím se rychleji a systematictěji soustřeďují, řídí a spravují informace jak vně, tak uvnitř organizace.

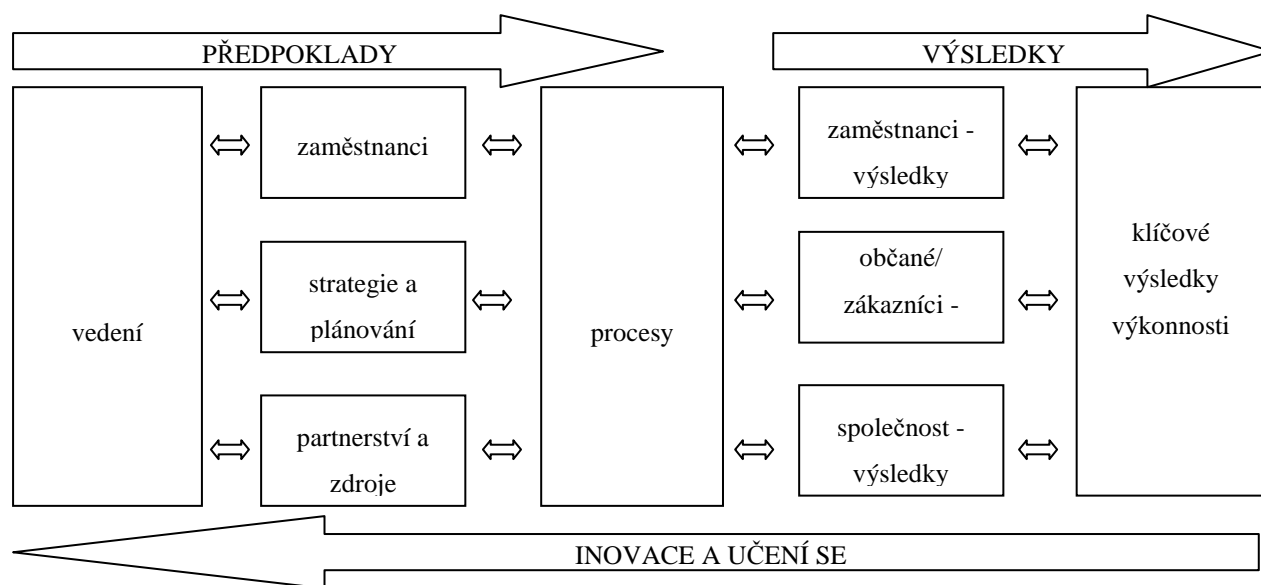
Obligatorní součástí je **systém bodování**. Hodnocení má čtyři hlavní cíle:

- Ukázat možnosti, jakým směrem by se měly ubírat činnosti, které pomohou zlepšit výkonnost organizace.
- Měřením vyhodnocovat dosavadní pokrok.
- Přidělením vysokého počtu bodů v oblastech předpokladů i výsledků stanovit dobrou praxi⁷⁹.
- Pomáhat organizaci k nalezení partnerů, od nichž by se mohla učit (benchmarking, benchlearning).

⁷⁸ Benchlearnig je podobný metodě Benchmarkingu. Funguje na principu sdílení informací, poznatků, popř. zdrojů, čímž výrazně zlepšuje a zefektivňuje zavádění změn v organizaci. Daná organizace se učí se od ostatních organizací vše, co umějí lépe. Velmi užitečný se jeví čtyřkrokový cyklus benchlearningu, pomocí něhož se řeší projekty určitých problémů organizace.

⁷⁹ Dobrou praxí/nelepší praxí se označují všechny mimořádné výkony, přístupy či metody vedoucí k výjimečnému výsledku. Označují se tak rovněž postupy, jež byly nalezeny pomocí benchmarkingu.

Obr. 3. 1 Struktura modelu CAF



Zdroj: Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení CAF CZ 2009 (2009, s. 9), dostupný z <http://npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>

Existují dvě možnosti hodnocení. Jedná se o „klasické“ bodové hodnocení a bodové hodnocení s „jemným rozlišením“. Souběžný způsob hodnocení umožňuje princip **bodového hodnocení s „jemným rozlišením“**, jehož přednost je spatřována v tom, že lépe odráží realitu. **Klasické bodové hodnocení** probíhá ve dvou panelech, a to „panelu předpokladů“ a „panelu výsledků“. Jednotlivé fáze, kritéria předpokladů a bodové ohodnocení pro každou úroveň popisuje Tab 3.2. Pouze v prvním panelu lze dosáhnout úrovně PDCA. Ovšem podmínkou jsou benchlearningové aktivity. Hodnocení probíhá po jednotlivých subkritériích na stobodové stupnici. Bodové hodnocení funguje na kumulativním principu, tzn., aby organizace dosáhla další úrovně cyklu, je potřeba splnit požadavky předchozí. Jakmile organizace dosáhne bodového ohodnocení v intervalu 91-100 bodů, ocitne se v procesu neustálého zlepšování. Tehdy své činnosti plánuje, následně realizuje, kontroluje zaběhnutí v praxi a reaguje na požadavky osvojení a včlenění do struktury organizace.

Tab. 3. 1 Klasické bodové hodnocení – panel pro kritéria předpokladů





FÁZE (ÚROVEŇ)	KRITÉRIA PŘEDPOKLADŮ	POČET BODŮ
	V této oblasti nejsme aktivní. Nemáme žádné informace nebo máme pouze dílčí informace bez bližšího kontextu.	0 - 10
PLAN –	Činnosti jsou plánovány.	11 - 30

plánuj		
DO – realizuj	Plánované činnosti jsou zaváděny a realizovány.	31 - 50
CHECK – kontroluj	Prověřujeme/přezkoumáváme správnost činností a způsob provádění (tj. zda děláme správné věci správným způsobem).	51 – 70
ACT – reaguj	Na základě prověření/přezkoumání v případě potřeby přizpůsobujeme (korigujeme)naše činnosti.	71 - 90
Cyklus PDCA	Vše, co děláme, tak plánujeme, provádíme, přezkoumáváme, průběžně přizpůsobujeme a učíme se od druhých. Jsme v cyklu neustálého zlepšování.	91 - 100

Zdroj: Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení CAF CZ 2009 (2009, s. 48), dostupný z <http://npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>

Panel výsledků, Obr. 3.3., hodnotí buď trendy dosažených výsledků (znázorněné šipkami) míru plnění cílů nebo obojí dohromady. Opět se pro každé subkritérium přidělují body ze stobodové stupnice.

Tab. 3. 2 Klasické bodové hodnocení – panel pro kritéria výsledků

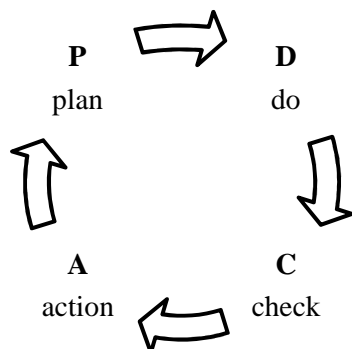
KRITÉRIA VÝSLEDKŮ	TREND	POČET BODŮ
Výsledky se neměří a/nebo nejsou k dispozici žádné informace.		0 - 10
Výsledky se měří a ukazují negativní trendy a/nebo výsledky nesplňují stanovené cíle.		11 - 30
Výsledky vykazují nevýrazné trendy nebo mírný pokrok a/nebo jsou splněny některé stanovené cíle.		31 - 50
Výsledky vykazují rostoucí trendy a/nebo je splněna většina stanovených cílů.		51 - 70
Výsledky ukazují značný pokrok a/nebo jsou splněny všechny stavené cíle.		71 - 90
Byly dosaženy vynikající a trvale udržitelné výsledky. Všechny stanovené cíle jsou splněny. Porovnávání všech klíčových výsledků se srovnatelnými organizacemi je pozitivní.		91 - 100

Zdroj: Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení CAF CZ 2009 (2009, s. 49), dostupný z <http://npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>

Obě metody bodového hodnocení vycházejí z cyklu PDCA, jehož princip znázorňuje Obr. 3.4. Jednotlivé fáze zachycují proces neustálého zlepšování. První fáze P (Plan) nasměruje organizaci k tomu, aby si uvědomila, co chce a potřebuje změnit a zda existuje možnost řešení. Poté zvolí plán. Ve druhé fázi D (do) dochází k realizaci plánu. C (Check)

má za úkol ověřit, zda dané rozhodnutí bylo správné, je dosaženo výsledků a řeší klíčový problém. Čtvrtá fáze A (Action) reaguje na třetí fázi, kde potvrzené řešení standardizuje organizace jako postup a tím zabrání opětovnému vzniku problému.⁸⁰

Obr. 3. 2 Demingův zlepšovací cyklus (cyklus PDCA)



Zdroj: Společný hodnotící rámec CAF CZ 2009 (2009, s. 81) dostupný z <http://npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>

3.1.1 Procesy v modelu CAF

Procesy jsou řešeny v rámci modelu CAF v pátém kritériu. „*Kritérium sleduje způsob, jak organizace identifikuje, řídí a rozvíjí své procesy s cílem podpořit strategii a plánování.*“⁸¹ Velmi důležité jsou dva hlavní podněty vytvářející přidanou hodnotu, které přispívají k rozvoji procesů, a to inovace a nezbytnost podněcovat občany/zákazníky dané organizace a zainteresované strany. Při sebehodnocení organizace vypracovává pověřený orgán sebehodnotící zprávu. V rámci ní odpovídá na jednotlivá subkritéria a příklady, přičemž jsou velmi důležité důkazy, které dokládají pravdivost uvedených sebehodnotících informací, viz. Příloha 4 kritérium pět.

V organizacích veřejné správy probíhají různé procesy. Každý proces můžeme přiřadit k jedné ze tří částí dělení procesů. **Hlavní procesy** jsou rozhodující z hlediska poskytování služeb/produktů a souvisí s charakterem organizace a jejím posláním. Patří k nim rovněž formulace a implementace legislativní politiky. **Řídící procesy** řídí organizaci a zahrnují rozhodovací procesy. **Podpůrné procesy** dodávají zdroje, týkají se řízení lidských zdrojů, rozpočtování a plánování. Nesou odpovědnost za zajišťování hlavních procesů. Model CAF

⁸⁰ Společný hodnotící rámec CAF 2006, (2007, s. 8–13, 47-53, 81, 82, 87, 102)

⁸¹ Společný hodnotící rámec CAF 2006, (2007, s. 31)

zaměřuje pozornost na tzv. **klíčové procesy**. Identifikací se zajistí předpokládané vstupy a dopady. K všeobecné kvalitě a spolehlivosti se berou v úvahu očekávání občanů/zákazníků a jiných zainteresovaných stran.⁸²

3.2 Normy ISO řady 9000

V souvislosti s již provedenou reformou veřejné správy a členstvím ČR v EU vznikají nejrůznější tlaky na efektivitu fungování organizací veřejné správy. Vlivem implementace evropských standardů dochází ke zvyšování nároků na jejich dosavadní činnosti.⁸³

Zaváděním souboru norem ISO do českých organizací se rozšiřuje pojem **systém managementu jakosti** a dochází k jeho přijetí a implementování do fungování organizace. Rozumí se jím systém managementu⁸⁴ zaměřující se na řízení organizace zohledňující jakost. „Definici jakosti přinesla norma ČSN ISO 8402, když hovoří, že jakost je celkový souhrn znaků entity⁸⁵, které ovlivňují schopnost uspokojovat stanovené a předpokládané potřeby.“⁸⁶ Norma ISO 9000:2000 definuje jakost (kvalitu) jako stupeň splnění požadavků souborem inherentních znaků. Požadavkem se rozumí potřeba nebo očekávání, jež jsou předpokládány či závazné. Znak je rozlišující vlastnost, která plyne z povahy věci, je neodmyslitelný, existující uvnitř. Systémy jakosti dávají záruku, že zavedením a neustálým zlepšováním se docílí maximální spokojenosti zákazníků nejefektivnějším způsobem.

Cílem norem ISO 9000 je podpora kvality výrobků a služeb. Ty jsou dodávány striktně podle objednávky. Zákazník je schopen rozpoznat kvalitu výrobku. Nedochozí k neshodě mezi organizací a jeho odběrateli. Povaha norem ISO je direktivní, jelikož je nutné dodržovat předpisy a směrnice. Odtud plyne problém pasivity lidí, kteří nejsou přinuceni k další činnosti zlepšování.⁸⁷

V historickém **vývoji managementu jakosti** stojí normy ISO na pomyslném šestém místě. Datování proběhlo od počátku 20. století. Vývoj zachycuje Tab. 3.5. První model, model

⁸² Společný hodnotící rámec CAF 2006, (2007, s. 31, 32)

⁸³ PŘÍRUČKA JAKOSTI QS 42-01, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/iso-9001>

⁸⁴ Systém managementu je systém koordinované činnosti se zaměřením a řízením organizace pro ustanovení cílů a politiky, k dosažení těchto cílů.

⁸⁵ Pojem entita je vymezena normou ČSN ISO 8402 jako všechno to, co lze jednotlivě popsat a vzít v úvahu. Dříve byl pojem spojován pouze s jediným výrobkem, jeho parametry apod.

⁸⁶ NENADÁL J., NOSKIEVIČOVÁ D., PETŘÍKOVÁ R., PLURA J., TOŠENOVSKÝ J., *Moderní systémy řízení jakosti*. (1998, s. 11)

⁸⁷ NENADÁL J., NOSKIEVIČOVÁ D., PETŘÍKOVÁ R., PLURA J., TOŠENOVSKÝ J., *Moderní systémy řízení jakosti*. (1998, s. 31)

řemeslné výroby, vycházel z častého a přímého styku se zákazníky, od nichž dělník vyslechnul požadavky, které se snažil plnit. Model technické kontroly měl vyčleněné pracovníky, kteří se starali, při stále zvyšujících se objemech výroby, o kontrolu jakosti. Americký model statistické metody technické kontroly se prosadil po druhé světové válce v Japonsku. Zde byl rozšířen a vznikl tak základ opravdových moderních systémů managementu jakosti - CWQC. Dalším rozšířením a propracováním se vyvinul koncept TQM. Do vývoje se normy ISO řady 9000 zapsaly roku 1987 snahou rozsáhlé dokumentace veškerých podnikových procesů. Byly vydány Mezinárodní organizací pro normy ISO⁸⁸. Novinkou byla obsahová náplň, která neřešila pouze technické požadavky na procesy a výrobky, nýbrž se zaměřila na systém jakosti.⁸⁹

Tab. 3. 3 Vývoj systémů zabezpečování jakosti ve 20. století

	TYP MODELU	ROKY	CHARAKTERISTIKA
1	Model řemeslné výroby	1900	Dělník
2	Model výrobního procesu s technickou kontrolou	1920	Technická kontrola
3	Model výrobního procesu s výběrovou kontrolou	1940	Statistické metody technické kontroly
4	Model s regulací výrobních procesů	1960	CWQC
5	Model výrobních procesů s koncepcí TQM	1975	TQM
6	Model dokumentovaných procesů	1987	Normy řady ISO 9000
7		2000	GQM

Zdroj: NENADÁL J., NOSKIEVIČOVÁ D., PETŘÍKOVÁ R., PLURA J., TOŠENOVSKÝ J., *Moderní systémy řízení jakosti*. (1998, s. 21)

Poznámka: CWQC – Company Wide Quality Control,

TQM – Total Quality Management,

GQM – Global Quality Management.

Jako evropské byly schváleny tyto normy Evropským výborem pro normalizaci (CEN).

Soubor norem, které uplatňují a provozují efektivní systémy managementu jakosti, je tvořen normami:

- ISO 9000 v podmínkách ČR - ČSN EN ISO 9000:2000 udává základní charakteristiku zásad a základů systémů managementu jakosti a specifikuje jeho terminologii.

⁸⁸ Mezinárodní organizace pro normy ISO (International Organization for Standardization) je federace, sdružující národní normalizační organizace po celém světě. Byla založena roku 1947 a sídlí v Ženevě.

⁸⁹ NENADÁL J., NOSKIEVIČOVÁ D., PETŘÍKOVÁ R., PLURA J., TOŠENOVSKÝ J., *Moderní systémy řízení jakosti*. (1998, s. 12, 20-23)

- „ISO 9001 v podmínkách ČR - **EN ISO 9001:2000** specifikuje požadavky na systém managementu jakosti pro případ, že organizace musí prokázat svoji schopnost poskytovat produkty, které splňují požadavky zákazníka a aplikovatelné požadavky předpisů, a že má v úmyslu zvýšit spokojenost zákazníků.“⁹⁰
- ISO 9004 v podmínkách ČR - **EN ISO 9004:2000** obsahuje směrnice, které zohledňují jak efektivnost, tak účinnost systémů managementu jakosti. Účelem je zlepšování výkonnosti organizace, spokojenost zákazníků a zainteresovaných stran.
- **ISO 19011** obsahuje návod na auditování systému managementu jakosti a systému environmentálního managementu.⁹¹

Norma specifikuje požadavky na systém managementu jakosti tehdy, kdy organizace potřebuje dokázat schopnost, že je způsobilá trvale poskytovat takový produkt, který odpovídá požadavkům zákazníka, požadavkům předpisů a plánuje zvyšovat spokojenost zákazníků. To vše za předpokladu efektivní aplikace této normy.

Norma je aplikovatelná na všechny druhy organizací, bez ohledu na jejich velikost, typ a poskytované produkty. V případě, kdy nastane situace nemožnosti aplikování z jakéhokoli důvodu, mohou se problémové požadavky vyloučit. Až na pár výjimek nelze vydat prohlášení o shodě s touto mezinárodní normou.

ISO 9001 ruší, nahrazuje a zároveň reviduje tyto normy: ISO 9001:1994, ISO 9002:1994 a ISO 9003:1994. Existuje kompatibilita s dalšími normami. Zároveň s touto normou bývá pořizována norma ISO 9000. Doplnující normou je ISO 9004, rozpracovávající širší rozsah cílů systémů managementu jakosti. Bývá uplatňována vrcholovým managementem při snaze stále zlepšovat výkonnost. Norma ISO 14001:1996 sladuje a začleňuje do organizace náležitější požadavky s vlastním systémem managementu jakosti. Existuje možnost adaptace vlastního existujícího systému managementu jakosti s požadavky normy.

ISO 9001:2000 definuje požadavky na systém managementu jakosti. Na rozdíl od jiných norem tato může být použita pro interní aplikaci, certifikaci i smluvní účely. Obsah normy se člení na jednotlivé kapitoly a podkapitoly, kterým jsou přiřazena pořadová čísla, viz. Příloha 5. Plněním jejich požadavků dochází k implementaci normy ISO do vnitřní struktury organizace.⁹²

⁹⁰ Normy jakosti řady ISO 9000, dostupný z <http://normy.jakosti.cz/>

⁹¹ Tamtéž

⁹² ČSN EN ISO 9001:2000 Systém managementu jakosti – Požadavky taktéž ČSN EN ISO 9000:2000 Systém

3.2.1 Postup zavádění normy ISO

Pokud se daná organizace rozhodne pro zavedení koncepce ISO, měla by postupovat po jednotlivých krocích, pomocí nichž dosáhne efektivně a účelně k získání certifikátu. Samotná certifikace by neměla být uspěchána. Proběhnout by měla tehdy, až si bude organizace jista ve svých krocích a dokumentace systému jakosti nebude považována za přítěž.

Zcela prvním krokem je rozhodnutí přijmout nejvhodnější normu ISO řady 9000. Poté zvolení pracovníci provedou analýzu současného stavu organizace. Zjišťuje se, do jaké míry se shoduje zabezpečování jakosti s požadavky norem ISO řady 9000. Platí: čím více neshod, tím těžší zavádění normy. Tato situace deklaruje nesystematičnost a nepořádek v řízení a organizaci dané instituce. Velmi důležitým bodem je vzdělávání pracovníků. Bez nutných znalostí a pochopení systému managementu jakosti se nedokážou plnohodnotně podílet na zavádění normy. Požadavek na další krok klade norma sama. Touto administrativní stránkou je striktně kladen důraz na dokumentaci činností, prováděných v rámci zabezpečování jakosti. Soustava dokumentů má hierarchické (pyramidové) uspořádání. Jakmile jsou zpracovány směrnice a pokyny, přichází na řadu osvojování a přijímání do praxe. Systém jakosti se doporučuje „ověřovat“ půl roku, během něhož může dojít k odhalení nedostatků. Poslední krok již předpokládá certifikaci tohoto systému se splněním cíle garance úrovně a stability jakosti.

Pouhou certifikací nejsou činnosti na systému jakosti u konce. Velmi důležité je následné ověřování dodržení pravidel normy a cyklus neustálého zlepšování a rozvoj systému.⁹³

3.2.2 Procesní přístup mezinárodní normy ISO 9001:2000

Základní principem této mezinárodní normy je procesní přístup. Identifikací a řízením navzájem propojených činností umožňuje efektivní fungování organizace. Takto definované činnosti, které přeměňují vstupy na výstupy, jsou pokládány za **proces**. Přitom vstupy určitého procesu jsou obecně výstupy jiných procesů. Procesy přidávají hodnotu. Tu získají naplánováním a prováděním za řízených podmínek v organizaci. Takový proces, u kterého nelze lehce nebo ekonomicky ověřit shodu – splnění potřeb nebo očekávání výsledného produktu, označujeme jako zvláštní proces. Na všechny procesy v organizaci lze aplikovat

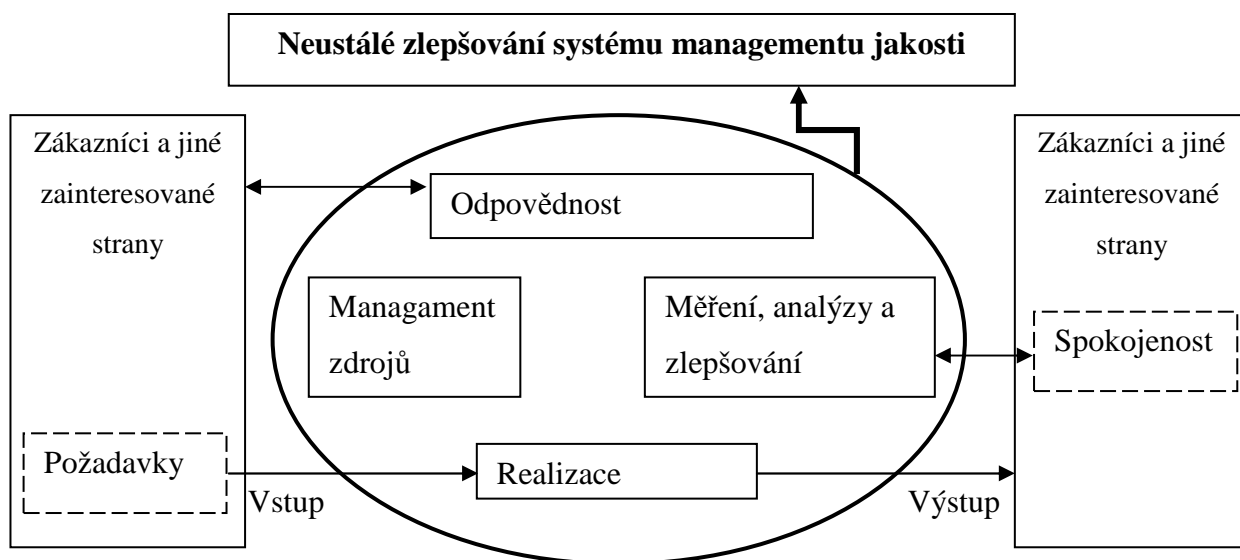
managementu jakosti – Základy, zásady a slovník
⁹³ NENADÁL J., NOSKIEVIČOVÁ D., PETŘÍKOVÁ R., PLURA J., TOŠENOVSKÝ J., *Moderní systémy řízení jakosti*. (1998, s. 26-29)

cyklus PDCA Obr. 3.4. V první fázi P (plánuj) se určí za účelem dosáhnout výsledků, které jsou v shodě s požadavky zákazníka a politikou organizace, procesy a cíle. V druhé fázi D (dělej) dochází k uplatňování procesů. V třetí fázi C (kontroluj) se dané procesy a produkty monitorují a měří. Poté se informuje o výsledcích. Pomocí čtvrté fáze A (jednej) se realizují opatření vedoucí k neustálému zlepšování výkonnosti procesu.

Výsledky procesů jsou **produkty**. Norma specifikuje čtyři generické kategorie produktů, a to služby, software, hardware a zpracované materiály. O tom, do jaké kategorie patří produkt, rozhoduje jeho dominantní prvek.

Procesní přístup lze definovat jako aplikaci systému procesů v organizaci, přičemž tyto procesy jsou identifikovány, navzájem se ovlivňují a řídí. **Model procesně orientovaného systému managementu jakosti**, Obr. 3.6., zobrazuje všechny požadavky normy ISO 9001:2000, ale procesy podrobně nezachycuje. Pouze kapitoly čtyři až osm normy se věnují propojení procesů. Důraz je kladen na zákazníky a jiné zainteresované strany, které formulují požadavky na produkty, a zároveň se zpětnou vazbou díky měřením, analýzám a zlepšováním měří spokojenost, tzn. do jaké míry jsou zákazníci a zainteresované strany spokojeni.⁹⁴

Obr. 3. 3 Procesní model systému managementu jakosti



Zdroj: NENADÁL J., Měření v systémech managementu jakosti (2004, s. 26)

Základní podmínka řízení zní – měřit výkonnost procesu. Soubor norem ISO 9000:2000 v kapitole osmé požaduje měření **výkonnosti procesů**. ISO 9001:2000 upřesňuje,

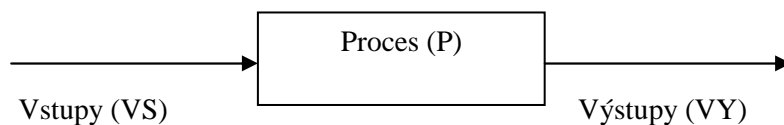
⁹⁴ NENADÁL J., *Měření v systémech managementu jakosti*. (2004, s. 24-35)

aby všechny procesy systému managementu jakosti byly podrobeny tomuto měření. „Pod měřením výkonnosti procesů jsou chápány aktivity, které mají poskytovat objektivní a přesné informace o průběhu jednotlivých procesů tak, aby tyto procesy mohly být jejich vlastníky⁹⁵ průběžně, tzn. operativně, řízeny za účelem plnění všech požadavků na procesy kladených.“⁹⁶

Postupy při měření výkonnosti procesů se odvíjí od charakteru procesu, obecně však existují společná východiska, která jsou vlastní všem procesům při realizaci postupu měření výkonnosti. Jedná se o tato tři východiska:

- **První východisko** vychází z kontinuity jakosti, produktivity a výkonnosti. V systémech managementu kvality jde o neustálé zlepšování procesů a jejich výstupů. Jak uvádí Obr. 3.7., změny výstupů (množství, jakost) jsou determinovány vstupy (množství, jakost) a změnami výkonnosti procesů, které jsou ovlivněné jakostí a produktivitou. Pak platí rovnice: $\Delta VY = (\Delta VS \times P) + (\Delta P \times VS)$.

Obr. 3. 4 Zlepšování výstupů procesu



Zdroj: NENADÁL J., *Měření v systémech managementu jakosti*. (2004, s. 206)

- **Druhé východisko** upozorňuje na nezbytnost vázat měření výkonnosti procesů na stanovené cíle jakosti. Ty musí být zajedno s politikou jakosti, která s ohledem na jakost formuluje veškeré strategické záměry organizace. Měření výkonnosti bez stanovení těchto cílů by bylo nereálným.
- **Třetí východisko** klade důraz na splnění určitých požadavků. Jedná se o validitu měření, čili platnost měření s ohledem na dosažení stavu důvěry k informacím a dat. Úplností měření by měly být postihnuty všechny faktory týkající se průběhu a realizace procesu. Měřením vstupů, výstupů a nitra samotného procesu je zajištěna dostatečná podrobnost měření. Aby bylo měření efektivní, musí mít určitou frekvenci. Správně nastavenou četností měření dochází k vyloučení zkreslených údajů.

⁹⁵ Vlastník procesu nese odpovědnost za výsledky a efektivní průběh procesu. Vlastník procesu je zároveň jediným zákazníkem pro jejich měření. Měřením se získávají data, která se dále zpracovávají a poté slouží vlastníkům k rozhodování. Na základě těchto informací lze objektivně řídit procesy.

⁹⁶ NENADÁL J., *Měření v systémech managementu jakosti*. (2004, s. 202)

Při požadavku na přesnost měření se neklade důraz ani tak na striktní přesnost, jako spíše na trend a vývoj ukazatelů. Měření výkonnosti musí být schopné odhalit mezery výkonnosti. Jelikož jsou informace z měření žádoucí pro operativní řízení, jejich zpracování musí proběhnout co možná nejrychleji. Získaná data by měla mít povahu stálosti v čase, tzn. být nezávislá na sezónních proměnných. Všechny informace by měly splňovat podmínku snadné pochopitelnosti, zřejmosti a lehké interpretace. Za veškeré výsledky měření musí být určena odpovědnost určitého pracovníka organizace.

Pro měření výkonnosti procesů je důležitá **volba ukazatele**. Ten většinou zohledňuje jedinečnost procesu. Pro správnou volbu ukazatele se musí dodržet daný postup. Existují univerzální ukazatele, jež svým charakterem mohou být použity ve více měřeních. Týkají se času, jakosti, schopnosti reagovat na změny v procesu, nákladů na proces, vlivu na prostředí a přidané hodnoty.

Existují tři základní **postupy**, jež jsou používány k měření výkonností jak výrobních, tak nevýrobních procesů. Rozdíl mezi nimi je ve stupni náročnosti, přesnosti a logice.

Jsou to tyto:

- měření výkonnosti podle odchylek,
- stanovení indexu výkonnosti procesu,
- měření výkonnosti pomocí tzv. Sigma způsobilosti.

Měření výkonnosti podle odchylek představuje nejjednodušší způsob. Výsledkem není hodnota ukazatele, ale konstatování, že vznikly odchylky (netestovaný software, výpadky energie, nezpůsobilý pracovník), kvůli kterým nemohlo dojít k plánované výkonnosti daného procesu. Měření výkonnosti procesů pomocí indexů výkonnosti používá ukazatele výkonnosti, u nichž je znám způsob výpočtu. Každá změna ukazatele se zaznamenává a je důležitá z hlediska naplňování nebo přibližování se cílovým hodnotám. Sigma způsobilost je náročná metoda vycházející ze zásad programů jakosti Six Sigma. Naměřených veličin se dosahuje pomocí statistických přístupů. Cílem je hledání nových možností a příležitostí, vedoucích k neustálému zlepšování daných procesů.⁹⁷

⁹⁷ NENADÁL J., *Měření v systémech managementu jakosti*. (2004, s. 206-227)

4 UPLATNĚNÍ NORMY ISO 9001:2000 V PODMÍNKÁCH MĚSTSKÉHO ÚŘADU HRANICE

MěÚ Hranice uplatňuje metody zvyšující kvalitu a efektivitu prováděných činností. Touto soustavnou a dlouhodobou činností získává nejen dobrou image pro občany města, jiných obcí, další organizace a stát, ale zajišťuje tak dobrou kvalitu poskytovaných služeb.

Systém managementu jakosti je na MěÚ Hranice v souladu s požadavky normy ISO 9000:2000 vytvořen, dokládán, uplatňován a neustále zdokonalován. Postupně jsou do normy začleňovány výsledky z modelu CAF a BI 2005 a je vytvářen synergický efekt – efekt společného působení.⁹⁸

4.1 Charakteristika města Hranice

Město Hranice se nachází na území Olomouckého kraje, v okrese Přerov, viz. Příloha 6. Z hlediska evropského členění území spadá do NUTS II. Střední Moravy. Nachází se v nadmořské výšce 260 m. n. m. Zároveň s dalšími 23 obcemi⁹⁹ je součástí **mikroregionu Hranicko**, jehož vznik je spojen s několika neformálními regionálně činnými institucemi, které svou spolupráci začaly v roce 2005 a o rok později získaly právní subjektivitu a název. Účelem tohoto rozvojového partnerství mikroregionu Hranicko je spolupráce v oblasti hospodářské a kulturní a především realizace společných projektů. Mikroregion je organizací typu „místní akční skupina“ (MAS), jehož členové jsou podnikatelé, spolky, místní samospráva, fyzické osoby a zemědělci. Společně plní Strategii rozvoje Regionu Hranicko, která stanovuje priority a projekty pro léta 2007 – 2013. Zásadním projektem je realizace Strategického plánu LEADER "Měníme Hranicko". Díky tomuto dotačnímu programu plynou do organizace finanční prostředky z EU a státního rozpočtu ČR.¹⁰⁰

První zmínka o městě Hranice pochází z roku 1169 od rajhradského benediktinského mnicha Jurika, se kterým je spojena kolonizace oblasti a založení osady, avšak archeologické nálezy se datují již z doby kamenné. Za město bylo prohlášeno mezi lety 1276 – 1292. Během dalších pěti století se výrazně střídali majitelé panství. Co se týká veřejné správy,

⁹⁸ Sborník příspěvků 4. národní konference kvality ve veřejné správě (2008, s. 118)

⁹⁹ Počet obcí je stanoven k 1. 1. 2008. Běloutín, Býškovice, Černotín, Dolní Těšice, Horní Těšice, Horní Újezd, Hustopeče nad Bečvou, Klokočí, Malhotice, Milotice nad Bečvou, Opatovice, Partutovice, Polom, Potštát, Provodovice, Radíkov, Rouské, Skalička, Střítež nad Ludinou, Špičky, Ústí, Všechovice, Zámrský.

¹⁰⁰ Předmět činnosti, dostupný z <http://www.regionhranicko.cz/rozvojove-partnerstvi-regionu-hranicko/o-sdruzeni-taktéz-Rozvojové-partnerství-regionu-Hranicko>, dostupný z <http://www.regionhranicko.cz/rozvojove-partnerstvi-regionu-hranicko>

v 18. a 19. století se Hranice staly sídlem správních institucí, jako je krajský úřad z Přerova a okresní hejtmanství.¹⁰¹

Katastrální rozloha města, včetně všech místních částí, činí přes 52 km². Město má **devět místních částí**, viz. Tab. 4.1. V každé části zřídilo Zastupitelstvo města Hranice osadní výbor. Podle zákona 128/2000 Sb., o obcích má osadní výbor minimálně tři členy a předseda byl zvolen z členů výboru. Jak ukazuje Tab. 4.1, nejvyšší počet členů je zvolen v části Hranice IV. Drahotuše (7), poté v Hranicích III. Velká (5) a ve všech ostatních je počet stejný (3).

Tab. 4. 1 Místní části města Hranice s počtem členů osadního výboru

místní část	název	počet členů		místní část	název	počet členů
Hranice I.	Město	-		Hranice VI.	Valšovice	3
Hranice II.	Lhotka	3		Hranice VII.	Slavíč	3
Hranice III.	Velká	5		Hranice VIII.	Středolesí	3
Hranice IV.	Drahotuše	7		Hranice IX.	Uhřínov	3
Hranice V.	Rybáře	3				

Zdroj: Místní části Hranic, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty//mesto-hranice/mistni-casti>, vlastní zpracování

K 1. 1. 2010 žije ve městě **19 112 obyvatel**. Jak ukazuje Tab. 4.2 (údaje vždy k 1. 1. daného roku), počet obyvatel klesá. Poměr mužů a žen za jednotlivé roky je poměrně vyrovnaný, avšak s mírnou převahou žen.

Tab. 4. 2 Počet obyvatel města Hranice v letech 2006 – 2010, vždy k 1. 1. daného roku v tis.

ROK	2006	2007	2008	2009	2010
Z toho počet mužů	9 473	9 435	9 350	9 316	9 246
Z toho počet žen	10 110	10 054	9 975	9 916	9 866
CELKOVÝ POČET OBYVATEL	19 583	19 489	19 325	19 232	19 112

Zdroj: Statistická ročenka, <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>, vlastní zpracování

4.1.1 Městský úřad Hranice

Město Hranice je obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností (typ III.). Tou se stala v souvislosti s reformou územní veřejné správy v rámci druhé etapy. K 1. 1. 2003

¹⁰¹ Historie, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty/mesto-hranice/historie-pamatky-a-zajimavosti/historie.html>

byla na MěÚ Hranice přenesena značná část kompetencí Okresního úřadu Přerov. Z toho vyplývá, že zajišťuje správní činnost pro 31 obcí¹⁰², včetně města Hranice, které spadají do příslušného správního obvodu.

V souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, §5, město Hranice využívá svůj **znak a prapor** města viz. Příloha 7.

Město Hranice je spravováno zastupitelstvem města, k dalším orgánů patří rada města, starosta a městský úřad.

Městský úřad je jedním z orgánů města, přičemž jeho postavení, působnost a činnost se řídí zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění tehdejších předpisů. Je tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem městského úřadu a zaměstnanci města zařazených do městského úřadu.¹⁰³ Městský úřad se dělí na jedenáct odborů, v rámci nichž působí oddělení, viz. Příloha 8. Oddělení má Odbor školství, kultury a ces. ruchu (2), Odbor sociálních věcí a zdravotnictví (3), Odbor vnitřních věcí (3), Odbor kanceláře starosty (2) a Odbor rozvoje města (3).¹⁰⁴

Počet zaměstnanců v letech 2004 – 2010 se pohybuje mezi 129-145 pracovníky. Kolísání je způsobeno organizačními změnami, mateřskou či rodičovskou dovolenou.¹⁰⁵

Postavení a úkoly **Zastupitelstva města Hranice** je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, hlava IV., díl 2, který rovněž vymezuje jeho pravomoci. Pro volební období 2006 – 2010 má zastupitelstvo 23 členů, z toho 17 mužů a 6 žen. Seznam jmen, včetně jejich politické příslušnosti je uveden v Příloze 9. Jak je patrné z Obr. 4.3., nejvyšší počet zastupitelů (5) se hlásí k Občanské demokratické straně, ke Komunistické straně Čech a Moravy a Hranicím 2000 (4), České straně sociálně demokratické (3), poté k Nezávislým a Příjemným Hranicím (2) a zbylé tři politické strany mají po jednom zastupiteli. Politická strana Příjemné Hranice působí od roku 2006. Strana Hranice 2000 poprvé kandidovala v roce 1998.

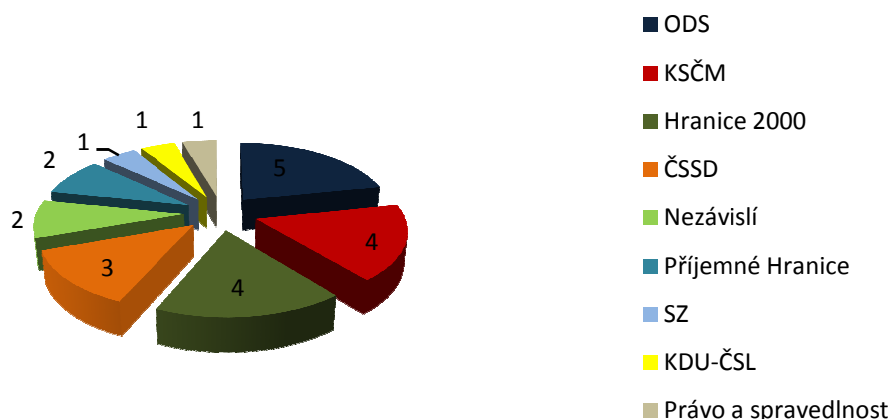
¹⁰² Viz zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností

¹⁰³ Starostou města pro volební období 2006 – 2010 je Mgr. Miroslav Wildner, místostarostou je Ing. Radka Ondriášová a tajemníkem Ing.Bc. Vladimír Vypelík.

¹⁰⁴ Městský úřad, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/>

¹⁰⁵ Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 93) taktéž Zprávy o činnosti úřadu za rok 2007 a 2008, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/zprava-o-cinnosti-uradu>

Obr. 4. 1 Zastoupení politických stran v Zastupitelstvu města Hranice

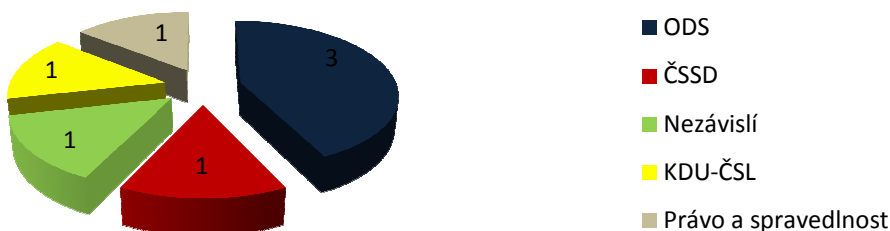


Zdroj: Město Hranice, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty/mesto-hranice/zakladni-informace/informace-o-meste.html>, vlastní zpracování

Zastupitelstvo zřizuje jako své iniciační a kontrolní orgány **výbory**. Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění tehdejších předpisů povinně zřizuje finanční a kontrolní výbor. Kontrolní i finanční výbor je tvořen osmi členy.

Rada města Hranice má sedm členů, z toho šest mužů a jednu ženu, viz. Příloha 10. Ti jsou voleni z řad zastupitelů. Obr. 4.4. ukazuje politické zastoupení v radě. Tři radní se hlásí k politické příslušnosti Občanské demokratické strany a další čtyři radní jsou po jednom členy politických stran České strany sociálně demokratické, Nezávislých, Křesťanské a demokratické unie - Československé strany lidové a Práva a spravedlnosti.¹⁰⁶

Obr. 4. 2 Zastoupení politických stran v Radě města Hranice



ZDROJ: Zastupitelstvo města, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/samosprava/clenove-a-pravomoci-zm/clenove-zastupitelstva-mesta-hranic.html>, vlastní zpracování

¹⁰⁶ Zastupitelstvo města, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/samosprava/clenove-a-pravomoci-zm/clenove-zastupitelstva-mesta-hranic.html>

Rada města Hranic zřídila jako své poradní a iniciativní orgány devět komisí. Každá **komise** má svého předsedu, členy a tajemníka. Jedná se o tyto:

- Majetkoprávní komise,
- Komise pro rozvoj města,
- Komise pro výchovu a vzdělávání,
- Bytová komise,
- Komise pro kulturu a zahraniční vztahy,
- Komise sociální a zdravotní,
- Komise pro bezpečnost a prevenci kriminality,
- Komise pro životní prostředí,
- Komise pro regeneraci městské památkové zóny.

107

Město Hranice zřizuje a zakládá organizace pro kvalitnější a efektivnější zajištění potřeb pro veřejnost. Za účelem správy městské plovárny, koupaliště, sběrného dvora, správy hřbitovů, péče o zeleň, čištění ulic a chodníků, svozu komunálního odpadu, výrobu a distribuci tepla byla založena právnická osoba Ekoltes Hranice, a.s. **Příspěvkové organizace** byly zřízeny pro oblast školství a kulturu. Jsou jimi Městská knihovna, v jejímž rámci působí Městské informační centrum, Městské muzeum a galerie, Městské kulturní zařízení, čtyři základní školy, přičemž v jedné působí i mateřská škola, čtyři mateřské školy, školní jídelna, Dům dětí a mládeže a Domov seniorů Hranice.¹⁰⁸ Organizační složkou MěÚ Hranice je **Městská policie Hranice**. Vznikla rozhodnutím Zastupitelstva města Hranic formou Obecně závazné vyhlášky č. 1 dne 29. 1. 1992. Řídí se zákonem č. 553/1991 Sb. o obecní policii. Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plnění dalších úkolů podle tohoto zákona zajišťuje 23 strážníků a jeden referent administrativy.¹⁰⁹

4.1.2 Metody a nástroje řízení kvality Městského úřadu Hranice

Vrcholové vedení MěÚ Hranice nepřetržitě usiluje o dlouhodobé zvyšování kvality svých služeb pomocí metod a nástrojů řízení kvality ve veřejné správě.¹¹⁰

Roku 2004 certifikoval MěÚ Hranice **Systém managementu jakosti dle normy ISO 9001** (SMJ). Nejvyšší rezortní vyznamenání MV ČR získal MěÚ Hranice třikrát za sebou v letech

¹⁰⁷ Komise, zřízené Radou města Hranic, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/samosprava/vybory-a-komise/komise-rady-mesta-hranic/komise-rady-mesta-hranic.html>

¹⁰⁸ Organizace, zřízené městem, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty//mesto-hranice/organizace-zrizenemestem>

¹⁰⁹ Městská policie Hranice, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/mestska-police/uvodni-informace/mestska-police-hranice.html>

¹¹⁰ Úplné počátky jsou spojeny s osobou Ing. Bc. Vladimíra Vyplělíka, který působí od roku 1996 ve funkci tajemníka MěÚ Hranice.

2005, 2006, 2007. Jedná se o střední stupeň ocenění (stříbrnou cenu) „**Organizace dobré veřejné služby**“ jako cena za kvalitu ve veřejné správě.¹¹¹ Roku 2006 se zúčastnil soutěže Národní cena České republiky za jakost a obdržel ocenění „**Zlepšení výkonnosti organizace**“.

Spolu s dalšími městskými úřady osmi měst se MěÚ Hranice roku 2007 zúčastnil vzdělávacího projektu „**Vzdělávání a podpora profesního a osobnostního rozvoje pracovníků městských úřadů – podpora zlepšování kvality služeb občanům**“, financovaným z Evropského sociálního fondu. Další projekt „**Kvalita řízení na městských úřadech v Olomouckém kraji**“ se týkal vzdělávání, hodnocení a srovnávání výsledků projektů CAF na MěÚ Přerov, Šumperk, Šternberk, Konice a Hranice. Část finančních prostředků byla použita na dotazování spokojenosti zákazníků se službami jednotlivých úřadů. MěÚ dopadl ve srovnání s ostatními velmi dobře.

V roce 2008 získal MěÚ Hranice **Národní cenu kvality České republiky** ve veřejném sektoru za uplatnění modelu CAF.¹¹²

4.2 Vývoj a podíl modelů na procesním řízení

K rozvoji procesního řízení v případě MěÚ Hranice přispěly tři nejdůležitější modely, a to model CAF, zavedení normy ISO 9001:2000 a Benchmarkingová iniciativa 2005 (BI 2005). Všechny tři metody řízení kvality mohou fungovat samostatně, ovšem nejlepším způsobem je navzájem tyto metody prolínat, doplňovat a vytvářet jeden celek. Podněty, které jsou získávány v rámci jedné ze tří aktivit, jsou vyhodnocovány a poté postupovány do zbývajících dvou aktivit, přičemž působí zpětnou vazbou. Vytvářejí tzv. synergický efekt, efekt společného působení. K propojení jednotlivých aktivit došlo normou ISO 9001, do níž se postupně začleňují postupy z metody CAF a výsledky měřené v rámci benchmarkingu.

Model CAF se dotazuje na konkrétní řešení předem daných oblastí otázek (kritérií), na které sám MěÚ odpovídá. Sebehodnotící zpráva popisuje a hodnotí, do jaké míry se podařilo splnit

¹¹¹ Ceny za kvalitu ve veřejné správě: nejnižší stupeň ocenění (bronzový) "Organizace zvyšující kvalitu veřejné služby" (organizace, které se zaměřily na zlepšování kvality a dosáhly prvních úspěchů), střední stupeň ocenění (stříbrný) "Organizace dobré veřejné služby" (organizace dosáhly stanovených parametrů, dokládajících potřebnou kvalitu pro nejvyšší stupeň), nejvyšším stupněm (zlatým) je od roku 2008 Národní cena kvality ČR.

¹¹² Zpráva o činnosti úřadu za rok 2007 a 2008, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/zprava-o-cinnosti-uradu>

jednotlivá kritéria, čili jaké postupy organizace zavedla a jakým způsobem je provádí.¹¹³ Každé kritérium obsahuje subkritéria, která zahrnují příklady. Tyto příklady objasňují obsah subkritérií. Velmi důležitou součástí jsou důkazy, uvedené u každého příkladu, ukazující prostředky, kterými bylo dosaženo splnění jednotlivých příkladů. Kritérium 5: Procesy přibližuje sebehodnotící zpráva, viz. Příloha 11. Zpráva sebehodnocení prošla externím posouzením, kde se objektivním posouzením rozšířil pohled na organizaci. Financování proběhlo v rámci dotací.

MěÚ Hranice je jedním z 22 organizací veřejné správy¹¹⁴, která má certifikovanou normu **ISO 9001:2000** v rámci Národní politiky kvality.¹¹⁵ První krok k zavedení normy učinily svým rozhodnutím vrcholové orgány MěÚ Hranice roku 2003. K certifikaci došlo v prosinci o rok později. Aby byla prodloužena platnost certifikátu, každoročně jsou prováděny externí dozorové audity. Toto strategické rozhodnutí mělo a má velmi pozitivní dopad na zvyšování výkonnosti organizace. Systém managementu jakosti má sloužit k uspokojování požadavků na zabezpečování úkolů samosprávy a výkonu státní správy.

Na počátku byl zvolen radou a zastupitelstvem města garant. Představitelem managementu vedení pro jakost a systému managementu jakosti se stal tajemník MěÚ, který se stal rovněž odpovědným za operativní naplňování „Koncepte jakosti“.¹¹⁶ Zavedený systém managementu jakosti zahrnoval MěÚ od úrovně tajemníka MěÚ, včetně zaměstnanců, kteří pracovali s dokumenty a údaji. Aby bylo možné ověřit, zda je zavedený systém účinný, efektivní a zároveň splňuje podmínku neustálého zlepšování trendů, provádí se nejméně jednou ročně Přezkoumání systému vedením dle **směrnice QS 83 – 01**. Přitom je nutné vytvořit potřebné zdroje (informace)¹¹⁷, jež dají možnost účinnému a efektivnímu provozu celého systému. Výstupem z přezkoumání je „Zpráva pro přezkoumání systému managementu jakosti vedením“. Obsahuje doporučení pro zlepšování a účinnost i efektivnost prvků systému. Stává se součástí „Výroční zprávy“. MěÚ Hranice definuje řídicí, hlavní a podpůrné procesy.

¹¹³ Sborník příspěvků, 5. národní konference kvality ve veřejné správě. (2009, s. 172)

¹¹⁴ K 31. 12. 2009.

¹¹⁵ Vyhledávání certifikovaných oblastí, dostupný z <http://npj.cz/vyhledavani-databaze/narodni-registr-certifikovanych-organizaci-nrco/vyhledavani-certifikovanych-organizaci/>

¹¹⁶ Koncepte jakosti byla schválena v rámci politiky jakosti 4. 11. 2003 radou města. Tato koncepte obsahuje všechny záměry politiky jakosti, obzvláště s důrazem na neustálé zlepšování systému managementu jakosti.

¹¹⁷ Výsledky auditu; zpětná vazba na zákazníka; výkonnost procesů a shoda produktu; preventivní opatření a opatření k nápravě; následné opatření z předchozích přezkoumání; změny, které by mohly ovlivnit systém managementu jakosti a doporučení pro zlepšování. Podrobně popisuje QS 83-01 Kontinuální zlepšování činností.

Jako **řídící procesy** jsou stanoveny:

- Organizační řád, pracovní řád;
- Koncepce jakosti;
- Cíle (Program rozvoje města);
- Interní audity;
- Kontinuální zlepšování;
- Řízení dokumentů a záznamů (matice dokumentů po odborech).

Hlavní procesy související s posláním MěÚ Hranice jsou tyto dva:

- Výkon samosprávy;
- Výkon státní správy.

Podpůrné procesy zahrnují:

- Práci s veřejností;
- Nakupování, reklamace a veřejné zakázky.

Nejlepší způsob, jak vystihnout podstatu procesů, je sestavení tzv. procesního modelu. Ten znázorňuje, popisuje a vystihuje vztahy jednotlivých procesů organizace. Procesní mapa přibližuje graficky průběh a vzájemné vazby procesů, viz. Příloha 12.¹¹⁸

Roku 2003 se MěÚ Hranice přihlásil do projektu Ministerstva vnitra ČR „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ a poprvé došlo ke sběru dat. Po ukončení tohoto projektu se stal členem **BI 2005**. V rámci ní MěÚ Hranice vytváří ze svých činností databázi agend. Ta sleduje data a ukazatele, které při bezchybném vypracování vypovídají o výkonnosti organizace. Díky principům benchmarkingu organizace porovnává činnosti a jejich výsledky s ostatními členy BI 2005 a zjišťuje nejlepší praxi/nejlepší postupy.

Jednotlivé metody spojují společné prvky, a tudíž se prolínají. Kýžený úspěch spočívá v rozklíčování jednotlivých činností MěÚ Hranice až na dílčí procesy, přičemž každá metoda na ně nahlíží jiným způsobem a z jiné strany. Donucovacím modelem, který apeluje na organizaci, aby procesy rozebrala, popsala, změnila a zlepšovala, je systém managementu jakosti podle normy ISO 9001:2000. Díky modelu CAF organizace odpovídá na otázku, zda má definované procesy a jaké má výsledky. Na rozdíl od BI 2005 nedává

¹¹⁸ PŘÍRUČKA JAKOSTI QS 42-01, dostupný z <http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/iso-9001>

návod, jak je změřit. Benchmarking měří veličiny potřebné pro řízení procesů a provádění změn. Veškeré dosažené výsledky se odráží v každoroční prezentaci na zastupitelstvu ve Zprávě o činnosti úřadu.¹¹⁹

4.3 Zhodnocení modelů a jejich přínosy

Jak již bylo v práci nastíněno, žádný model, pokud je správně prováděn, není po aplikaci „hozen do šuplíku“, a tudíž se nachází v cyklu neustálého zlepšování a organizaci přináší nesporný přínos. Uvědomil si to i vrcholový management MěÚ Hranice, který se snaží neustále zlepšovat kvalitu svých služeb.

4.3.1 Zhodnocení modelu CAF

MěÚ Hranice provedl sebehodnocení dle modelu CAF v letech 2005 – 2008. V Tab. 4.5 jsou bodově ohodnocena jednotlivá kritéria modelu CAF včetně jejich celkového průměru. Zvýrazněn je sloupek č. 5, který se týká kritéria Procesy.

MěÚ Hranice provedl sebehodnocení v letech 2005 a 2006. Po přihlášení do soutěže Národní cena kvality ČR za jakost bylo zároveň provedeno hodnocení externími hodnotiteli. Toto hodnocení je nezávislé a lze ho tedy považovat za objektivní.

Jelikož byl od roku 2007 zaveden nový systém hodnocení, uvádí tabulka prostý přepočítání na srovnatelné údaje. Logika vychází ze stupnice pro hodnocení. Do roku 2006 se škála pohybovala mezi 0-5 body, od roku 2007 mezi 0-100 body, přičemž 0 je nejnižší a 100 bodů nejvyšší kvalita. Prostým přepočtem se dosáhne toho, že původní 1 bod znamená nových 20 bodů a tudíž každá 0,1 bodu odpovídá novým 2 bodům. Novou bodovou stupnicí se dosahuje přesnějšího hodnocení.

¹¹⁹ Sborník příspěvků, 5. národní konference kvality ve veřejné správě. (2009, s. 107, 108, 173,174)

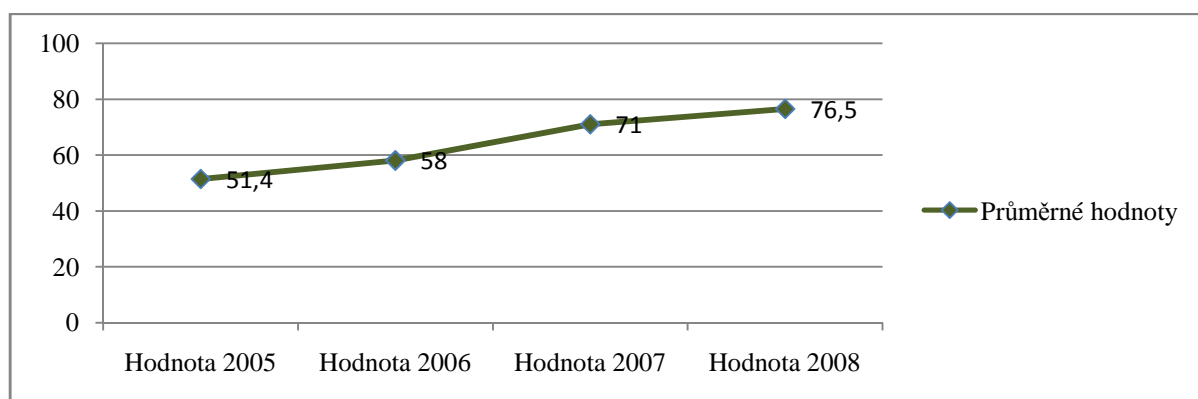
Tab. 4. 3 Hodnoty výsledkových kritérií modelu CAF za období 2005 – 2008

Kritérium	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Průměr
Hodnota 2005	3,2	3,2	3	3,23	3,18	1,55	1,35	1,71	2,75	2,57
Prostý přepočet	64	64	60	64	63	31	27	34	55	51,4
Hodnota 2006	3,37	3,49	3,28	3,37	3,48	1,98	2,23	2,01	2,85	2,9
Prostý přepočet	67	70	66	67	70	40	45	40	57	58
Hodnocení externími hodnotiteli v rámci Národní ceny kvality ČR za jakost										2,7
Hodnota 2007	82,14	78,13	78,15	72,75	78,44	63,00	71,25	55,08	65,42	71
Prostý přepočet	4,1	3,9	3,9	3,6	3,9	3,1	3,5	2,7	3,2	3,54
Hodnota 2008	82,53	79,92	85,01	75,95	80,42	69,06	78,93	65,47	71,56	76,5
Prostý přepočet	4,1	4,0	4,25	3,8	4,0	3,45	3,94	3,27	3,58	3,82

Zdroj: Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 134)

Pokud jsou hodnoty všech devíti kritérií zprůměrovány, vytvoří datovou základnu pro Obr. 4.7. a z něho je patrné, jak se zlepšuje MěÚ Hranice v čase. Zatímco v roce 2005 dosahovaly (po prostém přepočtu) hodnoty 51,4 bodů, byly ve fázi Check (zkontroluj) a trend byl rostoucí, v dalších letech dosahovaly Hranice stále lepších hodnot. Meziročně úroveň stoupala v průměru o 8,4 bodu. V roce 2008 se již pohybovaly v další fázi ACT (reaguj) a trendu značného pokroku. Tohoto výrazného úspěchu se podařilo dosáhnout soustavnou prací s dotazníkovými šetřeními a zapojením výsledků benchmarkingu do dění organizace. V poslední fázi přispěla úspěchu Zpráva o činnosti MěÚ, kde se projeví i ostatní vyhodnocené ukazatele. Ovšem hodnoty předpokládaných kritérií jsou stále vyšší než výsledkové.

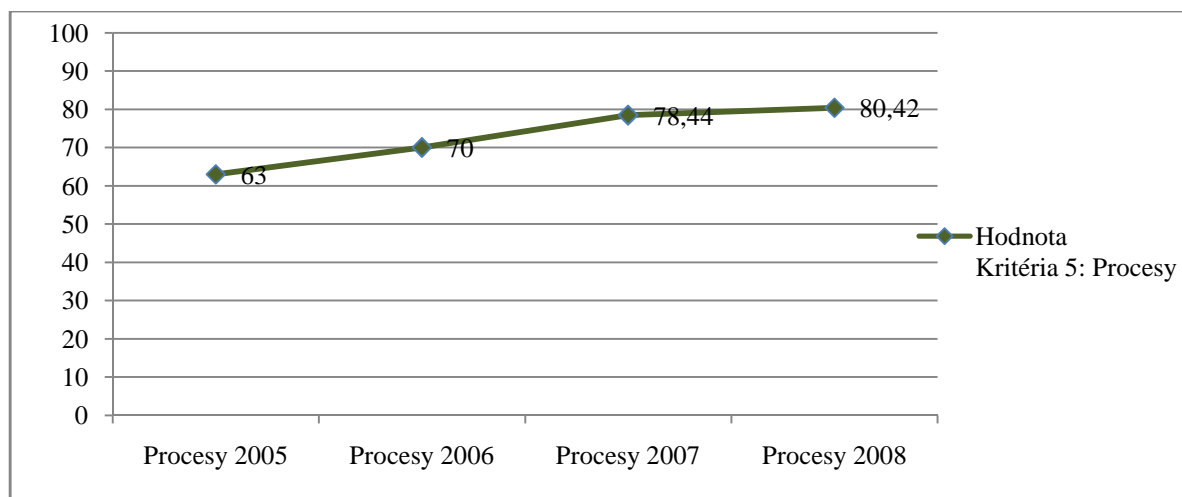
Obr. 4. 3 Grafické znázornění vývoje hodnot kritérií modelu CAF v období 2005 – 2008



Zdroj: Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 134), vlastní zpracování

Co se týká samotného hodnocení kritéria procesů, také v této oblasti docházelo ke zlepšování. Obr. 4.7. znázorňuje průměrné hodnoty kritérií a subkritérií. Meziročně rostly hodnoty o 5,8 bodu. Takových výsledků dosáhly skrze jednotlivé činnosti, jež jsou označovány jako důkazy. Silné stránky tohoto kritéria tvoří SMJ (systém managementu jakosti), BI 2005 a model CAF.¹²⁰

Obr. 4. 4 Grafické znázornění hodnot kritéria Procesy za období 2005 – 2008



Zdroj: Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 134), vlastní zpracování

Fungování MěÚ je zabezpečováno množstvím různorodých činností, které mnohdy nemají nic společného. Úkolem modelu CAF je tyto činnosti zastřešit a to se MěÚ Hranice podařilo. Dokládá to prvenství v soutěži o Národní cenu kvality, pořádanou MV ČR z roku 2008. Dále zlepšil kvalitu výkonu a efektivitu činností MěÚ, vytvořil dobrou image a zvýšil prestiž. V konečném důsledku pomáhá ke spokojenějším zaměstnancům, protože spokojený zaměstnanec je synonymem pro spokojené občany/zákazníky.¹²¹

Na zaměstnance úřadu i občany/zákazníky se zaměřují dvě samostatná kritéria modelu CAF. Spolu s ostatními kritérii stojí vedle sebe, ale zároveň se prolínají a působí jedna na druhou. Kritérium 6: Výsledky orientované na občana/zákazníka přináší důkazy o tom, že činnosti vrcholového vedení MěÚ Hranice mají smysl. Jedním z možných potvrzení je vyšší zájem ze strany veřejnosti o společenské akce města, např. vítání občánků, předání vysvědčení, nejlepší sportovec apod. Také je zaregistrována větší míra zapojení do procesu rozhodování a participace ze strany občanů. Dotazníková šetření vykazují pozitivní výsledky a návratnost dotazníků. Celkový trend je rostoucí, a protože hodnota tohoto kritéria se pohybuje na hranici

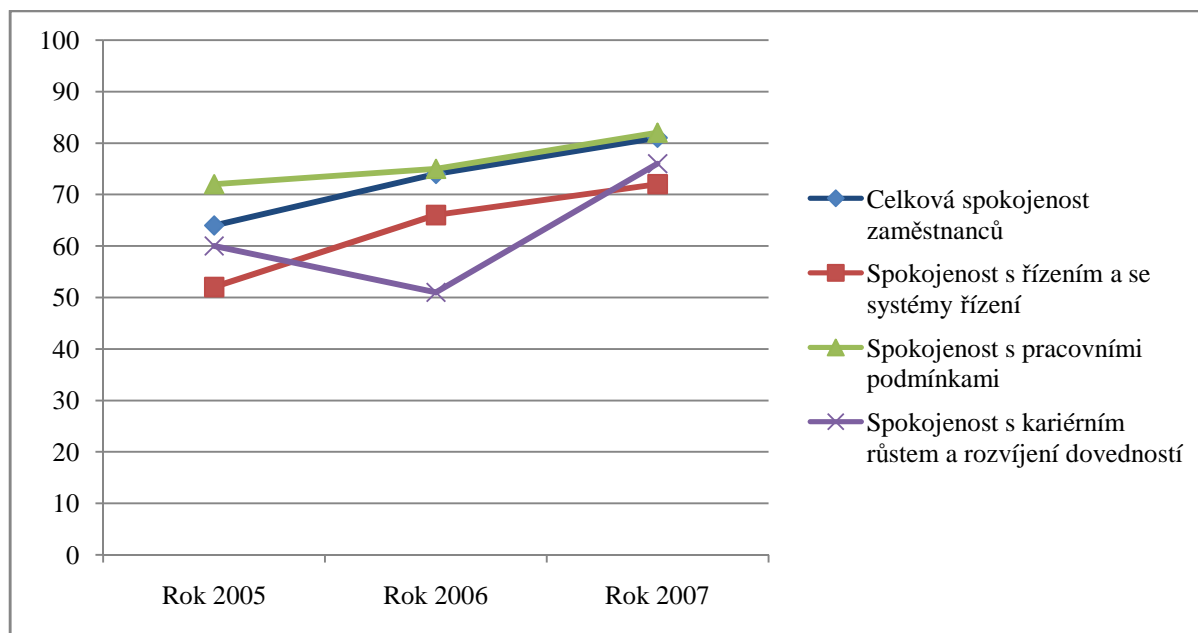
¹²⁰ Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 58-66, 133-135)

¹²¹ Sborník příspěvků 4. národní konference kvality ve veřejné správě (2008, s. 10)

s vyšší třídou, lze předpokládat, že při pokračujícím růstu dosáhne MěÚ Hranice značného pokroku v této oblasti.

Spokojenost zaměstnanců byla zjišťována pomocí Průzkumu spokojenosti zaměstnanců. Vodítkem otázek byly pro MěÚ Hranice subkritéria modelu CAF, na jehož základě vyplývají výsledky z Obr. 4.8.

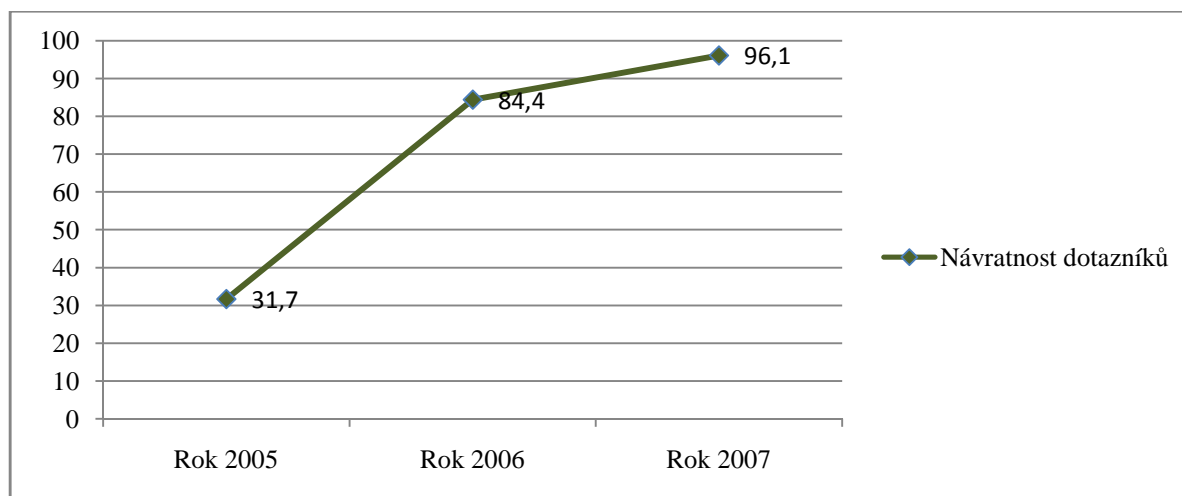
Obr. 4. 5 Graf spokojenosti zaměstnanců v %



Zdroj: Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 81-91), vlastní zpracování

Jak již bylo zmíněno v souvislosti s občany/zákazníky, že návratnost dotazníků má rostoucí trend, ten samý jev lze pozorovat u zaměstnanců úřadu. Tento vývoj přibližuje Obr. 4.9. Za období 2005 – 2007, kdy probíhalo průzkumové šetření, se odpovědnost pracovníků odevzdat dotazníky zvýšila.

Obr. 4. 6 Návratnost dotazníků v %



Zdroj: Hodnotící zpráva CAF 4 Městský úřad Hranice (2008, s. 92), vlastní zpracování

Z Obr. 4.8. a Obr. 4.9. lze vypožorovat, že celková spokojenost zaměstnanců stoupá. MěÚ Hranice se je snaží motivovat, rozvíjet jejich znalosti a dovednosti, umožňuje kariérní růst a rovné příležitosti. Citlivou otázkou zůstává plat a odměňování, kde nelze určit jednoznačnou spokojenost.

4.3.2 Zhodnocení normy ISO 9001:2000

Systém normy ISO 9001 byl v podstatě tvůrčím procesem. MěÚ Hranice certifikoval tuto normu jako třetí (spolu s Prahou 10) v České republice. Vrcholové vedení se ze začátku potýkalo s menšími překážkami. V době zavádění neexistovaly s touto normou téměř žádné zkušenosti, a jelikož je její systém obecný, musel být přizpůsoben MěÚ Hranice. Velmi cenné podněty byly získány z již certifikovaných Městských úřadů Vsetína a České Lípy. Tyto podněty sloužily k dalšímu rozpracování a zdokonalení vlastního zavádění normy.¹²²

Přínosy normy ISO 9001 se dají shrnout osmi body. „Jedná se o orientaci na zákazníka, „příklad“ vedoucích, zapojení všech pracovníků, procesní přístup, systémový přístup k řízení, neustálé zlepšování, rozhodování zakládající se na faktech a vzájemně výhodné dodavatelské vztahy.“¹²³ Po rozvinutí jednotlivých bodů se dostaneme až na přínosy z identifikací procesů, jejich definic a rozvoje, identifikování klíčových dodavatelů a mnoha dalších. Dalšími klady je zvyšování hodnocení v kritériích předpokladů. Měření v kritériích výsledků podporuje souvislé zlepšování podle požadavků normy. **Další přínosy plynou**

¹²² Sborník příspěvků 5. národní konference kvality ve veřejné správě (2009, s. 107, 108)

¹²³ Sborník příspěvků 4. národní konference kvality ve veřejné správě (2008, s. 120)

vrcholnému managementu ve formě přehledu o činnosti úřadu. Tento přehled zajišťují „Zprávy o činnosti úřadu za příslušný rok spolu s přílohami“. Jsou uveřejněny na webových stránkách města a přístupné všem.¹²⁴

Jedním z dalších možných pozitivních dopadů zavádění modelů zvyšujících kvalitu na MěÚ Hranice je úspěch v celostátní soutěži **Zlatý erb 2010**. Na mezinárodní konferenci Internet ve státní správě a samosprávě, konané 12. 4. 2010 v Hradci Králové, se umístily Hranice na prvním místě. Cenu získaly za nejlepší webové stránky města. Velmi kladně byla ohodnocena průběžná inovace, dobře vytvořená úřední deska a přehledné členění. Pro občany přináší nejen spoustu informací daných zákonem, informací o městě, ale dává jim možnost vyřídit v kratší době úřední záležitosti. Ovšem vždy se dá co zlepšovat. Skulinou webových stránek je jejich anglická verze, která obsahuje chyby, a některé složky jsou dokonce nenaplněné. Tuhle skutečnost ovšem komise neuposuzovala, nicméně je na MěÚ Hranice, aby nedostatek eliminoval.¹²⁵

¹²⁴ Sborník příspěvků 5. národní konference kvality ve veřejné správě (2009, s. 107, 108) taktéž Sborník příspěvků 4. národní konference kvality ve veřejné správě (2008, s. 119, 120)

¹²⁵ Nejlepší web mají Hranice, dostupný z <http://icm.cz/nejlepsi-web-maji-hranice> taktéž Hradec Králové: Nejlepší internetové stránky mají Hranice a Petrovice, dostupný z http://www.denik.cz/kratce_region/670056.html

5 ZÁVĚR

Předmětem bakalářské práce byla problematika kvality a zlepšování veřejné správy prostřednictvím metod zvyšujících kvalitu v podmínkách územní samosprávy, která je konkrétně přiblížena na příkladu Městského úřadu města Hranice.

Bakalářská práce je rozdělena do pěti kapitol, včetně úvodu a závěru, v rámci nichž byl postupně naplněn cíl. „Cílem bakalářské práce je charakterizovat vývoj a přínosy zavádění procesního řízení v podmínkách Městského úřadu města Hranice v letech 2003-2009.“

Druhá kapitola řešila problematiku organizace a řízení veřejné správy. Veřejná správa je službou veřejnosti. Zabezpečuje pro občany státu takové služby, jež svým charakterem nemohou být poskytovány soukromými subjekty. Různé typy služeb jsou realizovány na různých úrovních veřejné správy. Ta je v rámci systému ČR organizována jako státní správa a samospráva, přičemž největší větev tvoří územní samospráva, která se dělí na samosprávu krajskou a obecní. Každá činnost jednotlivé úrovně organizace veřejné správy je vykonávána v rámci samostatné nebo přenesené působnosti. Zabezpečování výkonu zajišťují pověřené orgány dané zákonem.

Třetí kapitola nahlížela na veřejnou správu z hlediska správní nauky. Má materiální, nebo organizační smysl. Pokud veřejnou správu lze chápat v organizačním smyslu, čili jako systém organizací, potom by měly být procesy, které v nich probíhají, řízeny procesním přístupem k řízení. Naplněním tohoto přístupu by měl být zajištěn efektivní a maximální užitek fungování organizací. Základním pojmem procesního přístupu je proces. Proces je soubor vzájemně působících nebo souvisejících činností, které poskytují, při využití zdrojů, přidanou hodnotu vstupům a přeměňují je na výstupy. Neustálé zlepšování procesů patří ke strategickým cílům organizace. Nezbytné je monitorovat a měřit výkonnost procesu. K tomu slouží řada modelů a norem. Každý model je položen na odlišných základech. Ovšem každý model, pokud je správně aplikován a prováděn, přináší kladné výsledky a pro organizaci představuje zvýšení kvality jejích služeb. Třetí kapitola dále popisuje nejvýznamnější modely, mezi které patří model TQM, EFQM, NPM a benchmarking, podrobněji se pak zabývá modelem CAF a normami řady ISO 9000.

Čtvrtá kapitola byla věnována městu Hranice. Město Hranice se nachází v Olomouckém kraji, okresu Přerov. Je obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. V devíti místních částech o rozloze 52 km² žije 19 112 obyvatel k 1. 1. 2010. Město Hranice

je spravováno zastupitelstvem města, radou města, starostou a městským úřadem. Počet zaměstnanců MěÚ Hranice kolísá v letech 2004 - 2010 mezi 129 – 145 pracovníky.

První významné kroky, které vedou ke zlepšování kvality procesního řízení, učinil top management města roku 2003 rozhodnutím o zavedení normy ISO 9001:2000. Téhož roku se přihlásil do projektu MV ČR „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“ a poprvé došlo ke sběru dat, aby mohl vytvořit základnu pro srovnávání s ostatními organizacemi.

Roku 2004 došlo k certifikaci normy ISO 9001:2000. Aby byla prodloužena platnost certifikátu, každoročně jsou prováděny externí dozorové audity. Nejméně jednou ročně se provádí „Přezkoumání systému vedením dle směrnice QS 83 – 01“ a zároveň se ověřuje, zda je zavedený systém účinný, efektivní a splňuje-li podmínku neustálého zlepšování trendů. Přínos je spatřován v identifikaci hlavních, řídicích a podpůrných procesů a v sestavení procesní mapy. MěÚ Hranice tak získal přehled o všech činnostech v organizaci.

Dalším mezníkem je členství v BI 2005. Díky principům benchmarkingu organizace porovnává činnosti a jejich výsledky s ostatními členy BI 2005 a zjišťuje nejlepší praxi/nejlepší postupy.

Sebehodnocení podle modelu CAF je tvořeno strukturou devíti kritérií, kde v rámci pátého kritéria Procesy dosahuje MěÚ Hranice tendence zlepšování, jež má rostoucí charakter.

Díky spojení metod a iniciativ, které město realizuje, dochází k synergickému efektu. Jednotlivé metody spojují společné prvky, a tudíž se prolínají. Kýžený úspěch spočívá v rozklíčování jednotlivých činností MěÚ Hranice až na dílčí procesy, přičemž každá metoda na ně nahlíží jiným způsobem a z jiné strany. Veškeré dosažené výsledky se odráží v každoroční prezentaci na zastupitelstvu ve Zprávě o činnosti úřadu.

MěÚ Hranice má díky zavedeným modelům, normám, účastem v různých programech a úspěších v soutěžích velmi dobrou úroveň procesního řízení. Avšak pořád je co zlepšovat. v jednotlivých kritériích modelu CAF zatím nedosáhl nejvyšší úrovně a není v cyklu neustálého zlepšování, a tedy excellence.

Tímto směrem míří doporučení, které rovněž vychází z teoretických poznatků. Neustrnout na jednom bodě a nenechat dosažené výsledky pouze na papíře, nýbrž začlenit je do struktury organizace a seznámit s nimi zainteresovaný okruh lidí. Dále nelze očekávat, že modely

veškeré problémy vyřeší a odhalí samy. Je k tomu potřeba kvalitní a zodpovědný přístup z řad zaměstnanců a motivace řadových pracovníků, kteří výsledky netvoří, ale přijímají je a vyplývají pro ně z modelu. Proto by mělo vedení MěÚ pokračovat v činnostech neustálého zlepšování a tím, že zvládl jako třetí v ČR zavést normu ISO 9001:2000 a získat ocenění Národní ceny kvality ČR, se nebát nových výzev a pokroku. Pokud si udrží toto zdravé sebevědomí, může být příkladem pro ty organizace, jež se teprve chystají zavést metody zvyšující kvalitu řízení nebo ještě nedosáhly takové úrovně kvality jako MěÚ v Hranicích.

Hypotéza uvedená v úvodu: „*Procesní řízení v podmínkách Městského úřadu Hranice v průběhu let 2003 – 2009 je postupně zlepšováno.*“ se potvrdila, jelikož MěÚ Hranice v letech 2003 – 2010 vykazuje rostoucí trend v rámci sebehodnocení modelu CAF. Své procesy tedy soustavně identifikuje, navrhuje, řídí a zlepšuje. Dále rozvíjí a poskytuje služby/produkty orientované na občana/zákazníka a inovuje své procesy právě zapojením občanů/zákazníků.

Předpokládaný cíl bakalářské práce byl naplněn.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

a) knihy

ČSN EN ISO 9001:2000 Systém managementu jakosti – Požadavky (ve vlastnictví VŠB – TUO).

ČSN EN ISO 9000:2000 Systém managementu jakosti – Základy, zásady a slovník (ve vlastnictví VŠB – TUO).

GRASSEOVÁ M. A KOL., *Procesní řízení ve veřejné správě*. 1.vyd. Computer Press, Brno: 2008. 266 s. ISBN 978-80-251-1987-7.

HALÁSEK D., *Veřejná ekonomika*. 2. vyd. Optys, Opava: 2007. 208 s. ISBN 80-85819-60-0.

Hodnotící práva CAF 4 Městský úřad Hranice.

HORIZNKOVÁ E., NOVOTNÝ V., *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 1.vyd. Aleš Čeněk, Plzeň: 2008. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3.

KOLEKTIV AUTORŮ, *Benchmarking ve veřejné správě*. 2. dopl.vyd. Ministerstvo vnitra České republiky, Praha: 2006. 112 s. ISBN 80-239-7326-6.

KOUDELKA. Z., *Samospráva*. 1. vyd. Linde, Praha: 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOVÁŘ, J. VRABKOVÁ, I. *Veřejná správa (studijní opora pro kombinované studium)*., 1. vyd. Ostrava: VŠB - TU Ostrava, 2008, 326 s. ISBN 978-80-248-1974-7.

MINISTERSTVO VNITRA ČR, *Sborník příspěvků 5. Národní konference kvality ve veřejné správě*. 1. vyd. Tiskárny Ministerstva vnitra o. p. Praha: 2009. 215 s. ISBN 978-80-254-3758-2.

MINISTERSTVO VNITRA ČR, *Sborník příspěvků 4. Národní konference kvality ve veřejné správě*. 1. vyd. Tiskárny Ministerstva vnitra o. p. Praha: 2008. 248 s. ISBN 978-80-254-1146-9.

NÁRODNÍ POLITIKA PODPORY JAKOSTI, *Společný hodnotící rámec – CAF 2006* –. 1. vyd. Národní informační středisko na podporu jakosti, Praha: 2007. 112 s. ISBN 978-80-02-01901-5.

NENADÁL J., *Měření v systémech managementu jakosti*. 2. vyd. Management Press, Praha: 2004. 335 s. ISBN 80-7261-110-0.

NENADÁL J., NOSKIEVIČOVÁ D., PETŘÍKOVÁ R., PLURA J., TOŠENOVSKÝ J., *Moderní systémy řízení jakosti*. 1. vyd. Management Press, Praha: 1998. 283 s. ISBN 80-85943-63-8.

POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa*. 1.vyd. C. H. Beck. Praha: 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

PEKOVÁ, J.; PILNÝ J.; JETMAR, M.; *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. akt. a rozš. vyd. ASPI. Praha: 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

REKTOŘÍK J. A KOL., *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 2. akt. vyd. Ekopress, Praha: 2007. 309 s. ISBN 978-80-86929-29-3.

SHELLE K. A KOL., *Dějiny veřejné správy*. 1.vyd. Aleš Čeněk, Plzeň: 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5.

WRIGHT G., NEMEC J., *Management veřejné správy teorie a praxe*. 1.vyd. Ekopress, Praha: 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností

b) internetové zdroje

Regionální politika EU. [online]. [cit. 2009-11-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU>>

Subsidiarita. [online]. [cit. 2009-11-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/s/subsidiarita/1000711/5417/>>

Proporcionalita. [online]. [cit. 2009-11-24]. Dostupný z WWW. <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_215.HTM>

13600. Evropská charta místní samosprávy. [online]. [cit. 2009-11-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>

Totální řízení kvality (Total Quality Management - TQM) [online]. [cit. 2010-01-06] Dostupný z WWW. <http://platforma.usv-partner.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=17>

New Publick Management – alternativa řízení veřejné správy, [online]. [cit.2010-05-02] dostupný z WWW. <<http://www.econ.muni.cz/~simona/skola/marketing/1npm.html>>

Projekt Procesní modelování agend veřejné správy. [online]. [cit. 2010-04-13] Dostupný z WWW. <<http://www.mvcr.cz/clanek/procesni-modelovani-agend-verejne-spravy.aspx>>

Podpora zavádění kvality ve veřejné správě. [online]. [cit. 2010-03-23] Dostupný z WWW. <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-podpora-zavadeni-kvality-ve-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>

Úvodní informace Národní politiky kvality. [online]. [cit. 2010-03-23] Dostupný z WWW. <<http://www.npj.cz/narodni-politika-kvality/uvodni-informace/>>

PŘÍRUČKA JAKOSTI QS 42-01. [online]. [cit. 2010-04-24] Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/iso-9001>>

Normy jakosti řady ISO 9000. [cit. 2010-04-02]. Dostupný z WWW. <<http://normy.jakosti.cz/>>

Předmět činnosti. [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.regionhranicko.cz/rozvojove-partnerstvi-regionu-hranicko/o-sdruzeni>>

Rozvojové partnerství Regionu Hranicko. [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.regionhranicko.cz/rozvojove-partnerstvi-regionu-hranicko>>

Historie. [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty/mesto-hranice/historie-pamatky-a-zajimavosti/historie.html>>

Místní části Hranic, [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty//mesto-hranice/mistni-casti>>

Statistická ročenka, [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>

Město Hranice, [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty/mesto-hranice/zakladni-informace/informace-o-meste.html>>

Městský úřad. [online]. [cit. 2010-02-25]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/>>

Zprávy o činnosti úřadu za rok 2007 a 2008. [cit. 2010-02-25]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany//mestsky-urad/zprava-o-cinnosti-uradu>>

Zastupitelstvo města. [online]. [cit. 2010-02/24]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/samosprava/clenove-a-pravomoci-zm/clenove-zastupitelstva-mesta-hranic.html>>

Komise, zřízené Radou města Hranic. [online]. [cit. 2010-02-24]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/samosprava/vybory-a-komise/komise-rady-mesta-hranic/komise-rady-mesta-hranic.html>>

Organizace, zřízené městem. [online]. [cit. 2010-03-22]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-turisty//mesto-hranice/organizace-zrizene-mestem>>

Městská policie Hranice. [online]. [cit. 2010-03-22]. Dostupný z WWW. <<http://www.mesto-hranice.cz/cs/pro-obcany/mestska-policie/uvodni-informace/mestska-policie-hranice.html>>

Vyhledávání certifikovaných organizací. [online]. [cit. 2010-04-18]. Dostupný z WWW. <<http://npj.cz/vyhledavani-databaze/narodni-registr-certifikovanych-organizaci-nrco/vyhledavani-certifikovanych-organizaci/>>

Nejlepší web mají Hranice. [online]. [cit. 2010-04-18]. Dostupný z WWW. <<http://icm.cz/nejlepsi-web-maji-hranice>>

Hradec Králové: Nejlepší internetové stránky mají Hranice a Petrovice. [online]. [cit. 2010-04-18]. Dostupný z WWW. <http://www.denik.cz/kratce_region/670056.html>

Nabídka publikací. [online]. [cit. 2010-04-24]. Dostupný z WWW. <<http://npj.cz/informacni-centrum/nabidka-publikaci/>>

SEZNAM ZKRATEK

BI 2005 – Benchmarkingová iniciativa 2005

BPR – Business Process Reengineering

BSC – Balanced Scorecard

CAF – Common Assessment Framework

CEN – The European Committee for Standardization, Evropský výbor pro normalizaci

CWQC – Company Wide Quality Control

ČR – Česká republika

ČSN – České technické normy

ČSN EN – České technické normy Evropské normy

EFQM - European Foundation for Quality Management

EU - The European Union, Evropská Unie

ES – Evropská společenství

GQM – Global Quality Management

ISO - International Organization for Standardization, Mezinárodní organizace pro normalizaci

MěÚ – Městský úřad

MV ČR – Ministerstvo vnitra České republiky

NPM – New Public Management

NUTS – La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques

PDCA – Plan, Do, Check, Action

SMJ – Systém managementu jakosti

TQM – Total Quality Management

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 2. 1 Veřejná správa v širším smyslu	4
Obr. 2. 2 Veřejná správa v užším smyslu.....	5
Obr. 2. 3 Organizace veřejné správy v podmínkách České republiky	7
Obr. 2. 4 Schéma průběhu procesu	19
Obr. 3. 1 Struktura modelu CAF	25
Obr. 3. 2 Demingův zlepšovací cyklus (cyklus PDCA).....	27
Obr. 3. 3 Procesní model systému managementu jakosti.....	32
Obr. 3. 4 Zlepšování výstupů procesu.....	33
Obr. 4. 1 Zastoupení politických stran v Zastupitelstvu města Hranice.....	38
Obr. 4. 2 Zastoupení politických stran v Radě města Hranice	38
Obr. 4. 3 Grafické znázornění vývoje hodnot kritérií modelu CAF v období 2005 – 2008	44
Obr. 4. 4 Grafické znázornění hodnot kritéria Procesy za období 2005 – 2008	45
Obr. 4. 5 Graf spokojenosti zaměstnanců v %	46
Obr. 4. 6 návratnost dotazníků v %	47

SEZNAM TABULEK

Tab. 2. 1 Počet členů zastupitelstva v závislosti na počtu obyvatel obce	15
Tab. 3. 1 Klasické bodové hodnocení – panel pro kritéria předpokladů.....	25
Tab. 3. 2 Klasické bodové hodnocení – panel pro kritéria výsledků	26
Tab. 3. 3 Vývoj systémů zabezpečování jakosti ve 20. století.....	29
Tab. 4. 1 Místní části města Hranice s počtem členů osadního výboru	36
Tab. 4. 2 Počet obyvatel města Hranice v letech 2006 – 2010, vždy k 1. 1. daného roku v tis.	36
Tab. 4. 3 Hodnoty výsledkových kritérií modelu CAF za období 2005 – 2008	44

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Rozšířený graf veřejné správy

Příloha 2: Regiony soudržnosti ČR

Příloha 3: Kraje ČR

Příloha 4: Struktura modelu CAF

Příloha 5: Systém managementu jakosti podle ISO 9001:2000

Příloha 6: Olomoucký kraj

Příloha 7: Znak a prapor města Hranice

Příloha 8: Organizační struktura Městského úřadu Hranice

Příloha 9: Členové Zastupitelstva města Hranice pro volební období 2006 – 2010

Příloha 10: Členové Rady města Hranice pro volební období 2006 – 2010

Příloha 11: Kritérium 5: PROCESY

Příloha 12: Procesní mapa MěÚ Hranice

Prohlášení o využití výsledků diplomové (bakalářské) práce

Prohlašuji, že

- jsem byl(a) seznámen(a) s tím, že na mou diplomovou (bakalářskou) práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou (bakalářskou) práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová (bakalářská) práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové (bakalářské) práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové (bakalářské) práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou (bakalářskou) práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne

.....

jméno a příjmení studenta

Adresa trvalého pobytu studenta:

.....