

# 1 REŠERŠE

---

*„Na psaní není nic složitého. Jediné, co musíte udělat, je sednout si za psací stroj a krváčet.“*

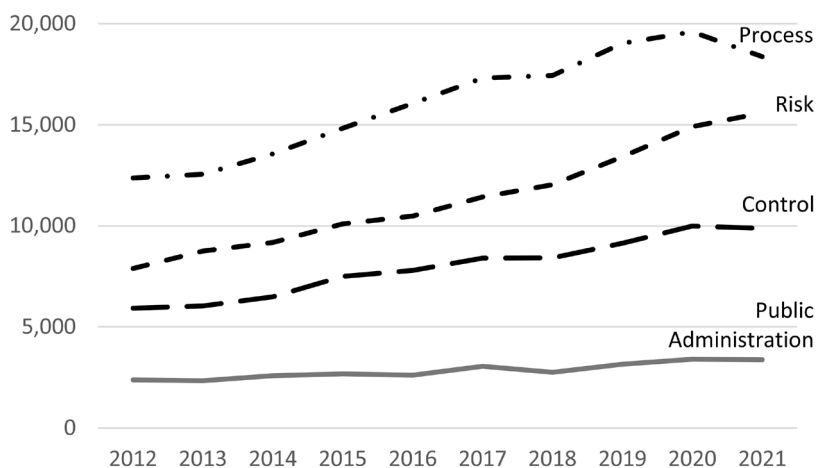
E. Hemingway

Kapitola představuje autorský výběr výchozí literatury na základě literární rešerše a obsahové analýzy vybraných oblastí transformace kontrolních mechanismů v procesech veřejné správy. Precizní vymezení dotčených pojmů, včetně historického a etymologického rozboru, je základem dalšího výzkumu. Proto jsme aplikovali přístupy literární rešerše, která umožňuje detailní porozumění současnému stavu poznání (Machi a McEvoy, 2012, s. 3), na jehož základě lze hledat případné souvislosti (Bell, Bryman a Harley, 2011, s. 18) nebo syntetizovat jednotlivé teorie. Zároveň jsme aplikovali zmíněnou obsahovou analýzu k vícekritériální selekci (Weber, 1990, s. 10) a prezentaci výsledků (Gavora, 2015, s. 345).

Obě metody analyzovaly texty elektronických databází *Web of Science Core Collection*, *Scopus* a *ProQuest*, jež se vybíraly perspektivou daného tématu a zároveň metodologií dotčeného oboru dle Harta (2001, s. 2). Literární rešerše (Paciarotti a Torregiani, 2021, s. 428) analyzovala nejsoučasnější publikace. Obsahová analýza (Seuring a Gold, 2012, s. 544) se zaměřovala především na texty mezi lety 2012 až 2021. Literární rešerše i obsahová analýza se prováděly v roce 2022. Vybrané dokumenty, kromě uvedeného časového hlediska, naplňovaly kritéria relevantnosti hledání, kritéria četnosti citovanosti dokumentů a kritéria nejnovějšího publikování dokumentů (Sklenák, 2001, s. 26).

Mezi primárně vyhledávané fráze jsme zahrnuli anglické termíny „*Public Administration*“ (veřejná správa), „*Control*“ (kontrola), „*Risk*“ (riziko) a „*Process*“ (proces), které konstituují základní kostru celé rešerše. Zájmové texty se vybíraly z vědních oblastí, které se týkají především „*Business*“ (podnikání), „*Business Finance*“ (podnikové finance), „*Economics*“ (ekonomie), „*Law*“ (právo), „*Management*“ (management), „*Political Science*“ (politická věda) a „*Public Administration*“ (veřejná správa). Obsahová analýza ověřovala relevanci těchto frází, respektive jejich tematické zpracování v období 2012 až 2021 (graf 1.1).

Z grafu jsou zřejmé kontinuálně rostoucí tendence vědeckého zkoumání, potažmo publikování na téma veřejná správa, kontrola, rizika nebo procesy. Zároveň jsou pozorovatelné vzájemné rostoucí korelace. Nejméně zpracovaným tématem je veřejná správa, což přináší výzvu k jejímu detailnímu výzkumu, respektive systematizaci. Konkrétní



Graf 1.1 Vývoj počtu publikací pro obsahovou analýzu vybraných pojmů

Zdroj: Vlastní zpracování dle Web of Science Core Collection, 2022.

pojmy, od procesů přes rizika až ke kýžené kontrole, jsou logicky zpracovávány četněji, protože jsou součástí mnohem více témat a vědeckých textů. Tyto výsledky, poměrově vyjádřené také na grafu 1.2, reflektují řazení dalších kapitol literární rešerše.

Vzhledem k širokému záběru textů o transformaci kontrolních mechanismů v procesech veřejné správy je následující rešerše rozdělena na čtyři části. První se zaměřuje na veřejnou správu (část 1.1) coby výchozí materii výzkumu. Následuje rešerše procesů v systémech veřejné správy (část 1.2) jakožto logicky spojená oblast. Navazují rizika (část 1.3), která obsahují právě procesy veřejné správy. A celou rešerši uzavírají stěžejní kontrolní mechanismy (část 1.4) zaměřené na snižování rizik procesů správy. Výsledky rešerše, jak jsme již zmiňovali, představují naplnění dílčích cílů teoretické části a zároveň budou základem praktické části práce.

## 1.1 Veřejná správa

Veřejná správa je velmi exponovanou problematikou, zejména protože zesiluje tlak na zvyšování její efektivity<sup>1</sup>. Efektivní a moderní veřejná správa je přitom chápána především jako služba občanovi vyplývající hlavně ze zákonných požadavků. Již dekády je proto možné sledovat snahy o reformy veřejné správy. V návaznosti na tyto skutečnosti je proto nutné aplikovat moderní nástroje řízení veřejné správy, aby celý proces skutečně efektivně fungoval (Marišová, Lichnerová a Machyniak, 2021, s. 165). Mezi nástroje moderního řízení lze řadit kontrolní mechanismy. Tyto myšlenky oborově potvrzují

<sup>1</sup> Na efektivitu se nahlíží jako na použití veřejných prostředků, kterými lze dosáhnout co možná nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů (zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě).

nutnost adekvátně reagovat na vývoj širší společnosti (2016, s. 181). To je přitom vetknuto právě do záměru transformace kontrolních mechanismů (Kupec, 2012b, s. 695), respektive transformace veřejné správy a její další interdisciplinární spolupráce, jak ji zmiňují Emerson, Nabatchi a Balogh (2012, s. 2), nebo zachycuje Pirri Valentini (2021, s. 1 756). Oblast veřejné správy je proto dále zpracována jako nejvyšší množina pro další příbuzné disciplíny.



Graf 1.3 Poměr textů o veřejné správě v oborovém kontextu

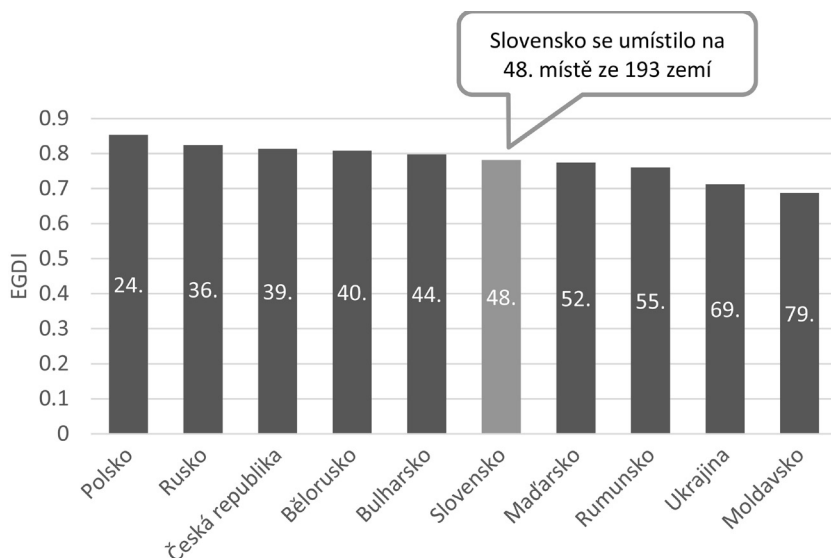
Zdroj: Vlastní zpracování dle Web of Science Core Collection, 2022.

### 1.1.1 Vývojové milníky

Pomahač a kol. uvádějí, že historická sumarizace problematiky veřejné správy umožňuje nejenom poznání jejího fungování<sup>2</sup>, ale také jejího vnímání, což teprve umožní komplexní poznání problematiky (2013, s. 4). „Je dobré pochopit, že veřejná správa – i když se často označovala jinými slovy – je civilizační nezbytností. To, co neoddělitelně patří ke společnosti, je věčným předmětem úvah, z nichž mnohé stály za zaznamenání a některé také zaznamenány byly s důvěrou, že nebudou zcela zapomenuty.“ (Pomahač a kol., 2013, s. 3).

<sup>2</sup> „Historické zkoumání veřejné správy přináší velký vklad pro poznání nejen toho, jak správa fungovala, ale i jak byla vnímána současníky, a je proto nezastupitelnou a integrální součástí snahy o celostní a úplnou znalost, i když je zejména pro starší období výrazně limitováno nedostatkem pramenů.“ (Pomahač a kol., 2013, s. 4).

a odpovědné (2017, s. 1), což verifikuje také Balta a Krcmar (2018, s. 60). Úroveň eGovernmentu je uvedena v grafu 1.4.



Graf 1.4 Regionální úroveň eGovernment podle EGDI<sup>7</sup>

Zdroj: UN, 2022.

EGDI je založen na průzkumu 193 členských států OSN (příloha A), hodnotí národní webové stránky a způsob, jakým jsou politiky eGovernmentu uplatňovány v konkrétních odvětvích při poskytování základních služeb. Z matematického hlediska (vzorec 1.1) je EGDI váženým průměrem tří normalizovaných skóre tří nejdůležitějších dimenzí eGovernmentu, a to rozsahu a kvality online služeb (*Online Service Index – OSI*), stavu rozvoje telekomunikační infrastruktury (*Telecommunication Infrastructure Index – TII*) a lidského kapitálu (*Human Capital Index – HCI*) (UN, 2022).

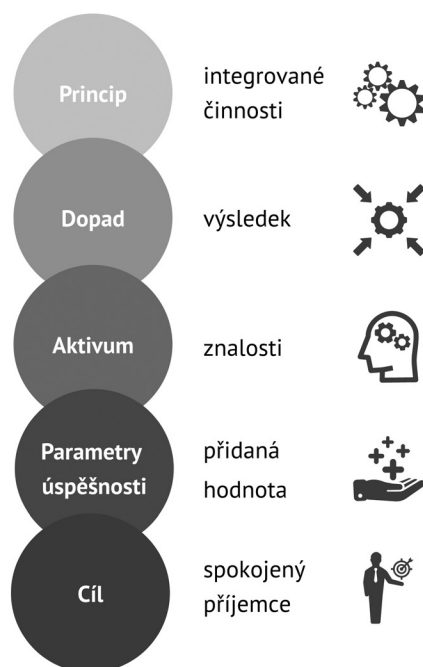
$$EGDI = \frac{1}{3} \cdot (OSI_{normalizované} + TII_{normalizované} + HCI_{normalizované})$$

#### Vzorec 1.1 Výpočet EGDI

Zdroj: UN, 2022.

Přístupy eGovernmentu přitom spočívají ve využívání elektronických zařízení, počítačů a internetu k poskytování veřejných služeb občanům. Rozšíření eGovernmentu má následně mnoho výhod jak pro občany, tak pro stát. Občané si mohou vyřizovat

<sup>7</sup> EGDI (*E-Government Development Index*) je index rozvoje eGovernmentu, který představuje stav jeho rozvoje v členských státech OSN. Spolu s hodnocením vzorců rozvoje webových stránek v dané zemi zahrnuje index charakteristiky přístupu, jako je infrastruktura a úroveň vzdělání, a odráží tak, jak daná země využívá informační technologie k podpoře přístupu a začlenění svých obyvatel (UN, 2022).

Schéma 1.6 **Základní atributy procesního řízení**

*Zdroj: Mašín, 2020, s. 34.*

Plattfauf k procesnímu řízení uvádí, že má dlouhou tradici hlavně v inženýrství informačních systémů, je uznávaným prostředkem k optimalizaci procesů a představuje samostatnou oblast problematiky. Z odborného hlediska doplňuje, že řízení procesů, potažmo moderní procesní management lze vnímat jako vědecký i praktický dohled nad tím, jak vlastní procesy probíhají, aby byly zajištěny jak konzistentní a kvalitní výsledky, tak aby bylo zajištěno využívání příležitostí ke zlepšování procesů samotných (2022, s. 1), což potvrzuje také Zuhaira a Ahmad (2021, s. 145). Z této teze je možné zároveň vyčíst těsnou vazbu mezi úkoly moderního managementu a moderní kontroly.

Samotné řízení procesů je cílená aktivita, která využívá zdroje a informace k přeměně vstupů na výstupy při určitých vědomých omezeních, s cílem dosáhnout efektivní řady činností s logickými vazbami (schéma 1.7). V tradičním principu dělby práce rozkládá funkčně orientovaný způsob řízení každý proces na činnosti (Li a Fang, 2022, s. 4). Oblast nadto rozpracovávají Zemguliene a Valukonis (2018, s. 226). Tyto myšlenky jsou zajímavé také proto, že významně souvisí s kontrolními mechanismy, které aby mohly být účinně aplikovány, musí jednotlivé procesy také nejdříve rozkládat. Zároveň kontrolní mechanismy prvotně využívají zdroje a informace k naplnění zadaných cílů organizace.

Alnuaimi, Al Mazrouei a Jabeen uvádějí, že řízení procesů veřejné správy zahrnuje různorodé prostředky zjišťování, modelování, analýzy, měření, zlepšování, optimalizace a automatizace procesů. Jedná se o systematickou metodu za účelem dosažení trvalých a cílených výsledků, které odpovídají strategickým cílům organizací (2020, s. 1 674). To

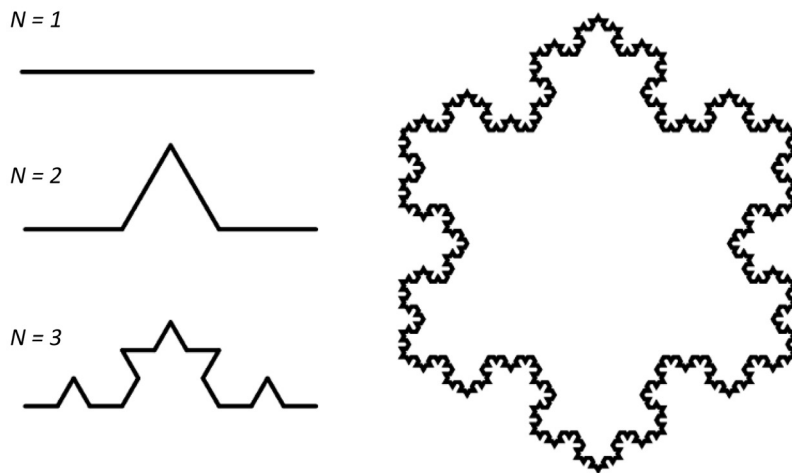


Schéma 1.10 Kochova vložka

Zdroj: Pelánek, 2018, s. 47.

Pokud jsou u rovnostranného trojúhelníku rozděleny jeho strany na třetiny a nad prostřední třetinu je zkonstruován menší rovnostranný trojúhelník, bude se po  $n$  opakování tohoto procesu podobat výsledný obrazec sněhové, tzv. Kochově vločce. Takovýto obrazec vločky bude mít konečný obsah ale nekonečný obvod (Askew a Ebbuttová, 2012, s. 164). Pokud by bylo možné použít dekompozice sněhové vločky, bylo by možné získat základní část složitějšího obrazce. Takováto metoda by mohla organizacím pomoci při analytické dekompozici složitých procesů na činnosti, nebo informace, které je potřeba ověřit kontrolními mechanismy.

### 1.2.5 Informační hodnota

„Význam informací pro veřejnou správu je mnohočetný. Jako informace můžeme například chápat veškerou právní úpravu, která má pro výkon správních činností význam. Kromě tohoto informačního rámce sem spadají i informace operativního charakteru, kam můžeme zahrnout veškeré informace, které do procesu výkonu státní správy vstupují a správa s nimi pracuje.“ (Pomahač a kol., 2013, s. 101). Na základě tohoto vymezení můžeme usuzovat, že informace jsou důležitým prvkem v procesech veřejné správy, a zároveň jsou tyto informace stavebním kamenem pro poznání rizik a procesů v kontextu transformace kontrolních mechanismů této správy.

Základní teorie o informacích předkládá Toman v kontextu učení zakladatele kybernetiky Wienera: „Informace je název pro obsah toho, co se vymění s vnějším světem, když se mu přizpůsobujeme a působíme na něj svým přizpůsobováním.“ (1993, s. 12). Jak následně uvádí Kupec, tento přístup ukazuje na propojení veškerého dění, veřejného i soukromého s rozebíranými informacemi (2013, s. 23). Kromě tradiční disciplíny, jako je matematika, jsou informace důležitou součástí vědeckého procesu, což filosoficky dokládá

## 1.4 Kontrolní mechanismy veřejné správy

Slovenští autoři Králik a Kútik uvádějí vztah veřejné správy a oblasti kontroly následující teorií: V rámci studia otázek souvisejících s teoretickým rozбором problematiky veřejné správy a uplatňování souboru činností příslušných orgánů státu označovaných za veřejnosprávní aktivitu je nevyhnutné zaobírat se současně studiem i teoreticky poměrně závažné problematiky kontroly, která je chápána jako neoddělitelná integrální součást efektivního výkonu veřejné správy (2013, s. 5). Dalším z důvodů, proč oba pojmy propojovat, je především veřejný zájem, který má být realizován pro blaho celé společnosti (Tekeli, 2014, s. 9). Symbióza obou pojmů je tedy úvodem zřetelně prokázána.

K problematice kontrolních mechanismů veřejné správy, respektive k problematice obecné kontroly se opět přistupuje pomocí literární rešerše dle Machi a McEvoy (2012, s. 3) a Bell, Bryman a Harley (2011, s. 18) a obsahové analýzy dle Webera (1990, s. 10) a Gavory (2015, s. 345). Pro získání relevantních textů jsme metodicky standardně dodrželi období 2012 až 2021 výběru textů, které budou sloužit pro vymezení autorského vnímání relevantních pojmů. Z dříve zmiňovaného grafu 1.1 lze konstatovat rostoucí vědecký zájem o problematiku. Na dále uvedeném grafu 1.7 je možné poukázat na zastoupení pojmu kontrola v jednotlivých vědních oblastech (od pojmů *Business* až po *Public Administration*).

Pro další rešerši textů jsme použili zavedené postupy, tedy selekci textů podle zvolených kritérií – relevantnost hledání, četnost citování a novost publikování v období let 2012 až 2021. Mezi nejrelevantnější vybrané dokumenty databáze WoS byl zařazen Gackstatter, Mueller-Stewens a Moeller (2019, s. 131) se statí zaměřenou na vybrané druhy kontrol v kontextu efektivních účetních procesů. Mezi vybrané dokumenty s nejvyšší citovaností byli zařazeny dokumenty Bergera a Milkmana (2012, s. 192) se statí o online obsahu a jeho kontrole. Mezi nejnovější, s ohledem na zařazení do databází, byli zařazeni Ruys a Silvestre (2021, s. 1287) z oblasti mezinárodních teritoriálních vztahů a jejich řízení, potažmo kontroly.

Na problematiku kontrolních mechanismů veřejné správy se primárně nahlíží autorsky zpracovaným prizmatem jako na důležitou oblast, kdy je kontrola definována zejména jako operativní manažerské ujištění, což je možné definovat také jako tvrdou komparaci (komparaci plánovaného stavu se stavem skutečným)<sup>23</sup>. Kupec a kol. zde zároveň doporučují, aby byly kontrolní procesy kontinuálně digitalizovány, a především transformovány z částečně dynamických/online modelů na plně dynamické/online modely (2021, s. 13). Tento vývoj potvrzují také vybraní autoři textů Gackstatter, Mueller-Stewens a Moeller (2019, s. 131), Berger a Milkman (2012, s. 192) nebo Ruys a Silvestre (2021, s. 1 287).

<sup>23</sup> Oproti tomuto autorskému vymezení je kupříkladu audit definován jako plánované nezávislé ujištění, respektive soft/měkké konzultace (Kupec a kol., 2021, s. 13).

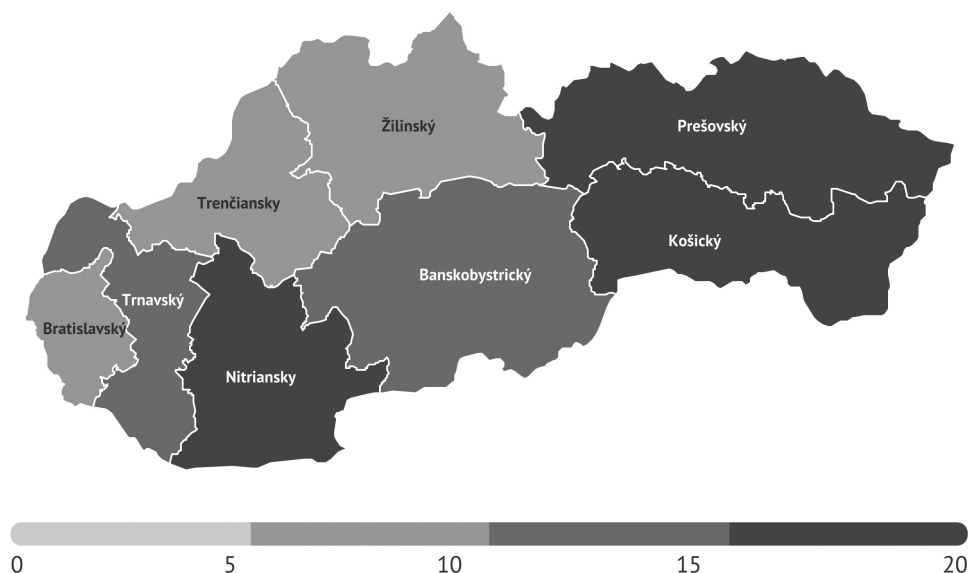


Schéma 4.1 Zapojení jednotlivých krajů Slovenska do výzkumu

Zdroj: Vlastní výzkum, 2022.

Procentuální výsledky v kontextu výzkumu ukazují na největší zapojení Prešovského kraje a nejmenší zapojení kraje Žilinského. Z toho lze vyvozovat různé hypotetické závěry, od vysokého pracovního vytížení kontrolorů v málo zapojených krajích až po zájem kontrolorů o vlastní profesi ve velmi zapojených krajích. Přesné důvody však nelze jednoznačně určit. Procentuální zapojení a primární data přitom slouží jako podkladová data pro statistické hodnocení a hledání korelací v rámci komplexního pokrytí analyzované problematiky transformace kontrolních mechanismů veřejné správy.

Proces výzkumu (Kupec, 2013, s. 63) a provedené dotazování (Kozel, Mynářová a Svobodová, 2011, s. 175) metodou CAWI (Matuszak-Flejszman a Paliwoda, 2022, s. 4) jsme doplnili o dobrovolnou možnost zadat vlastní e-mailovou adresu hlavního kontrolora, respektive respondenta provedeného dotazování, za účelem získat výsledky prováděného výzkumu. Této možnosti využilo 5,67 % dotazovaných respondentů z výběrového souboru. Tuto skutečnost je možné považovat za sekundární výsledek výzkumu, potažmo celého výzkumného záměru, protože se odráží v diseminaci výsledků a šíření aktuálního know-how v rámci celé veřejné správy.

## 4.2 Hodnocení digitalizace – kvantitativní data

Výsledky výzkumu se týkají také digitalizace (Saniuk, Grabowska a Straka, 2022, s. 2), která má zásadní vliv na transformaci prostředí veřejné správy (Martínez-Olvera, 2022, s. 198) pomocí moderních informačních technologií (Jafari, Azarian a Yu, 2022, s. 1) a digitalizace dat (Martínez-Olvera, 2022, s. 198) (graf 4.1 a 4.2). Veřejná



## 4.7 Granularita procesů

Výsledky výzkumu následující části jsou výstupem experimentálního ověření možného rozkladu, respektive ověření granularity procesů. Primární data byla čerpána z výběrového souboru II kontrolního universa, které obsahuje 1 132 procesů. U těchto procesů byla ověřována možnost dalšího rozložení na subprocessy. To znamená, že u jednotlivě zkoumaného procesu, označeného kupříkladu písmenem P (*proces*), bylo ověřováno, zda je možné proces P rozložit na další subprocessy  $P_1$ ,  $P_2$  až  $P_n$ . Znalost granularity, tedy rozkladu jednotlivých procesů (Bruckner a kol., 2012, s. 44), je totiž důležitá pro analýzu rizik a následné nastavení kontrolních mechanismů transformujících se veřejné právy.

Pro zjištění granularity jednotlivých procesů jsme využili metod Brucknera a kol., kteří doporučují modelování, jehož výsledkem je podrobný popis procesu, který obsahuje detailní síť procesů (2012, s. 44). Toto modelování bylo složeno z popisu procesu a jeho rozkladu, čímž se ověřila základní teorie Šmídy, že se jednotlivý proces skládá také ze subprocessů, které je vždy možné dále rozkládat (2007, s. 29). Experimentálně byly přitom ověřovány možnosti rozložení a granularity procesů na organizační úrovni procesů  $P_1$  až  $P_{10}$ . Jako výsledek je možné předložit zjištění, že všechny ověřované procesy bylo možno vždy rozložit a granularita nebyla absolutně konečná (schéma 4.6).

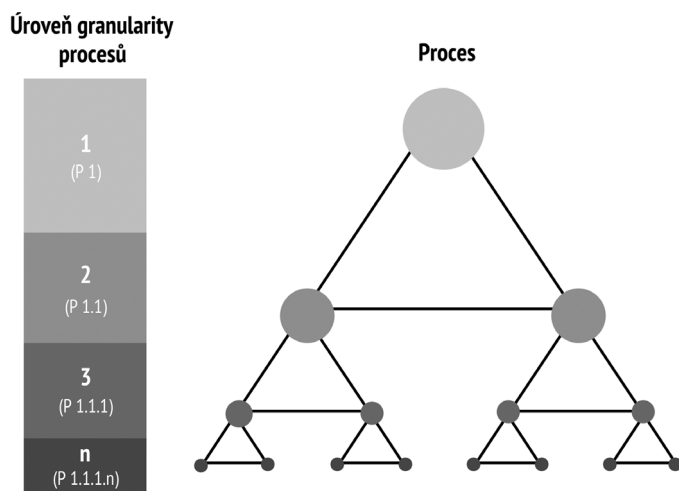


Schéma 4.6 Granularita procesů

Zdroj: Vlastní výzkum, 2022.

Zobrazené výsledky byly načrtnuty na základě analytického rozkladu jednotlivých procesů. Výsledky lze interpretovat tak, že jednotlivé procesy organizací lze  $n$ -krát dále rozkládat. To potvrzuje teorii fraktálů, která mj. zmiňuje nekonečnou možnost rozkladu, určitou soběpodobnost zkoumaných struktur (Zhao a kol., 2022, s. 2) a následnou kvantifikaci komplexních charakteristik (Yu a Zhao, 2022, s. 2). Toto zjištění samozřejmě ustanovuje zásadní otázku, ve které úrovni procesu ( $P_n$ ) je efektivní podrobit proces analýze rizik. Doporučení řešení je stanoveno v kap. 5.

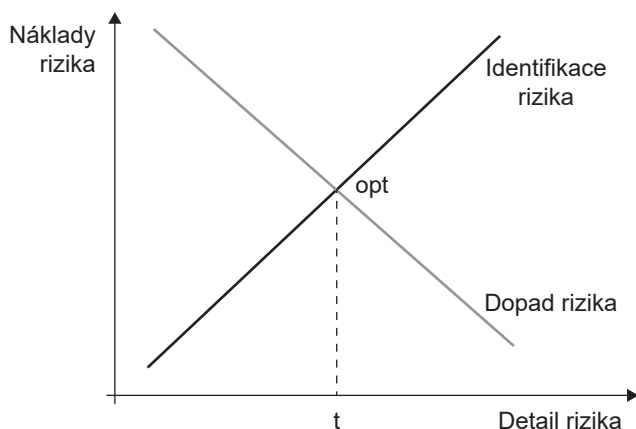


Schéma 5.3 Stanovení optimální granularity procesu

*Zdroj: Vlastní výzkum, 2022.*

V rámci přípravy jednotlivých kontrol tedy můžeme doporučit hypoteticky si stanovit úroveň rozložení procesu (vzorec 5.2), tuto úroveň dostatečně zdůvodnit a řádně zaznamenat. Následně můžeme doporučit stanovit si optimální granularitu procesu dle potenciálních dopadů rizika a potenciální výše nákladů rizika (schéma 5.3). Střet klesající křivky dopadu a rostoucí křivky nákladů rizika následně určí potřebnou granularitu kontrolovaného procesu. Komplexní přístup je potřeba metodicky zaznamenat a projednat s kontrolovanými.

### 5.3 Návrhy – diagnostika

Následující část komplexních doporučení se týká diagnostických bodů. Tato tematika navazuje na úvodní premisu, která vychází z praktického lékařského prostředí, kdy lékařská věda dokáže diagnostikovat vysoce sofistikované problémy a zdravotní rizika na základě univerzálních kontrol. Ty se primárně zaměřují na diagnostické body (tlak, tep, teplota člověka nebo další životní funkce), které kontrolují. Výsledky výzkumu přitom umožňují ustanovit obdobnou metodiku pomocí univerzálních diagnostických bodů (Kupec, Čapošová a Písař, 2021, s. 25) také v procesech veřejné správy, což navazuje na transformaci a odpovědnou reflexi vůči probíhajícím změnám ve společnosti (Kupec, 2021c, s. 426).

Na základě provedeného výzkumu jsme ustanovili diagnostické množiny rizikových subprocesů, které se u hlavních procesů opakují. Mezi ně byl zařazen „čas“, „hodnocení“, „realizace“ a také „pracovníci“ (schéma 5.4). Tyto množiny je možné dále členit jemnějším tříděním na již samostatné body (schéma 5.6), které jsou označovány jako diagnostické body. Ve skupině A „čas“ jsou to čas zahájení, délka trvání a čas ukončení. Ve skupině B „hodnocení“ jsou to efektivita, hospodárnost nebo účelnost. A ve