



Pracovní materiál:

Zmapování administrativních procesů a agend státní správy

(Náměty postupů pro realizaci systémových opatření
zefektivňujících vnitřní chod centrální státní správy)

podzim 2023, Praha

PS Efektivita veřejné správy (koordinace: A. Rod)

Exekutivní shrnutí

- Zefektivnění činnosti státní správy je dlouhodobý záměr vlád uplynulých dvou dekád. Navzdory tomu **nebyly uskutečněny systematické a dlouhodobé kroky**. To prohlubuje **informační asymetrii** mezi politiky a úředníky a snižuje prostor pro modernizaci a zefektivňování administrativy státu – resort a jeho fungování je často vnímán jako „černá skříňka“.
- Základní podmínkou pro aplikaci prvků zvyšujících produktivitu (př. digitalizace, aplikace KPIs, výkonové odměňování...) je **podrobný popis procesů**. Jelikož to platí pro privátní sektor, který je charakteristický měřitelností vstupu, výstupu a efektivity (př. poměrové ukazatele ziskovosti), **musí to o to více platit po veřejný sektor a jeho administrativu, která poskytuje řádnou měřitelnost jen na vstupu do produkční funkce** (velikost rozpočtu úřadu, odboru, oddělení).
- Prozatímní pokusy o mapování agend státní správy troskotaly především na tom, že:
 - Neměly jasně deklarovaný účel aktivity.
 - Zaměřovaly se jen na agendy definované zákonem.
 - Byly prováděny interními zaměstnanci.
 - Byly prováděny bez širší koordinace.
 - Výstupy a návrhy řešení neměly kontinuitu za horizont volebního cyklu.
- Proklamace o hledání cest k zefektivnění státní správy mají v praxi několik řešení. Jsme přesvědčeni o tom, že základním stavebním kamenem řešení, které se **dlouhodobě ukáže jako nejefektivnější, ekonomicky nejvýhodnější a s výraznými sekundárními efekty** (např. jako podklad pro digitalizaci), je **zmapování procesů a agend státní správy**. Na základě provedených analýz a konzultací proto doporučujeme provést jej podle těchto zásad:
 1. **Široká politická podpora:** Vnímat, že tento úkol se nedá plně realizovat do konce volebního cyklu. Proto je důležité, aby se na tomto dílčím úkonu shodlo širší politické spektrum. To signalizuje silnou politickou poptávku a jasné zadání, ale také to deklaruje ochotu se výstupy projektu řídit.
 2. **Úzká definice zájmu:** Zmapování procesů a agend může mít různé účely. Účelem tohoto projektu by mělo být hledání vnitřní efektivity státní správy, která je cestou k úsporám, zvyšování výkonnosti, zjednodušování procesů a digitalizaci, ale třeba také k posilování personálního zabezpečení agend.
 3. **Koordinační a exekutivní role:** Klíčovým koordinačním centrem zmapování procesů a agend by měl být předseda vlády a/či ministr financí, kteří delegují exekutivu procesu přípravy, realizace a vyhodnocení na úřad vrchního státního tajemníka a státní tajemníky na jednotlivých resortech. Alternativou je navázání na myšlenku tzv. delivery unit. Tím bude zajištěna participace resortů, ale také kontinuita projektu za horizont volebního cyklu.
 4. **Provedení:** Jsme přesvědčeni o tom, že objektivní mapování procesů a agend je smysluplně proveditelné pouze externími profesionálními subjekty. Proces výběru uchazeče či uchazečů musí stanovit požadavky na odbornost, zkušenosti a škálovatelnost výstupů.
 5. **Prioritizace a fázování:** Resorty ani jejich agendy nejsou heterogenní a konzumují různé zdroje (finanční i lidské). Doporučujeme proto po fázi 1 (mapování agend a procesů) provést fázi 2 a v ní preferenčně diagnostikovat takové agendy a procesy, které skýtají největší potenciál zefektivnění.

- Uvědomujeme si, že se jedná o nákladovou položku veřejných financí. Zmapování administrativních agend a procesů však vnímáme jako zásadní vstup pro reformu vnitřního fungování státní správy, tj. zásadní vstup pro její zefektivnění.

1 Preambule

Zefektivnění činnosti státní správy je dlouhodobý záměr vlád minimálně v uplynulých dvou dekádách. Těžko bychom v mezi politickými stranami ucházejícími se o voličské hlady našly takovou, která by se v programu nepřihlásila k zefektivňování administrativy, snižování byrokracie, rušení agend, digitalizaci či zefektivňování činnosti organizačních složek státu.

Navzdory silné preferenci daného tématu nebyly přijaty systematické a dlouhodobé kroky, které by vedly k průběžnému zefektivňování státní správy, založené na data-based přístupu k rozhodování. Na rozdíl od soukromého sektoru, kde je snadno kvantifikovatelný vstup i výstup produkční funkce, a efektivitu lze tedy evaluovat standardizovanými poměrovými ukazateli, ve veřejném sektoru je – s ohledem na komplikovanost výkonu veřejné moci – snadno měřitelný jen vstup produkční funkce, a to formou ocenění zdrojů (rozpočet ministerstva, odboru, oddělení...).

Proklamace o hledání cest k zefektivnění státní správy mají v praxi několik řešení. Jsme přesvědčeni o tom, že základním stavebním kamenem řešení na současné struktuře administrativy, které se dlouhodobě ukáže jako nejefektivnější, ekonomicky nejvýhodnější a nadto vstupem s výraznými sekundárními efekty (např. jako podklad pro digitalizaci), je zmapování administrativních procesů a agend státní správy.

Navrhujeme proto níže zásady vládního postupu vedoucího k realizaci zmapování administrativních procesů a agend na ministerstvech, jejichž výstupem budou kvalitní procesní mapy resortních agend, jejich členění, alokace rozpočtových a lidských zdrojů na agendy, ale také doporučení na zefektivnění, digitalizaci procesů či rušení nebo redukci agend. Tyto podklady představují nutnou podmínku pro případnou realizaci systémových opatření vedoucích ke zvýšení efektivnosti fungování státní správy, resp. jejího zeštíhlení.

Uvědomujeme si, že v čase konsolidace veřejných financí se jedná o výdajovou položku, přičemž alokace zdrojů pokrývajících náklady projektu může být i výdajem státního rozpočtu. Tento výdaj v kontextu veřejného tlaku na zefektivnění administrativy státu vnímáme jako ekonomicky i politicky opodstatněný.

2 Východiska

Fungování české centrální státní správy, tedy resortů a jimi přímo řízených organizací (dále resorty), je dnes z pohledu potřeb vlád povětšinou neefektivní, pomalé, s nízkou schopností kvalitně připravovat a úspěšně implementovat komplexnějších reformy a s nedostatečnou schopností pružně a efektně reagovat v případech krizových situací. To se projevuje mj. na poměru mandatorních výdajů na celkových výdajích.

Na většině resortů stále absentují kvalitní **mapy administrativních procesů v rámci agend a mezi agendami**, které by umožňovaly cílené promyšlené kroky vedoucí k optimalizaci a zefektivnění fungování státní správy. Fungování většiny resortů tak pro vládu a vedení resortů (politické především) představuje „černou skříňku¹“. Nízká průhlednost administrativních procesů a agend pak vlády tlačí buď ke snahám

¹ Komplexní systém nebo zařízení, jehož detailní vnitřní fungování je skryté nebo není snadno pochopitelné.

o rychlá a plošná opatření, která mají vysoké riziko nesystémovosti (např. v podobě nedodržování lhůt stanovených zákonem z důvodu poklesu kapacity odpovědných pracovníků), nebo k nerozhodnosti a pasivitě. Dosavadní dílčí neúspěšné reformní pokusy vedly ke špatným zkušenostem, nahrály přirozené sebeobraně úředního aparátu před změnami (někdy opodstatněné) a snížily odvahu dalších vlád podobné reformní pokusy opakovat.

Přinejmenším v poslední dekádě nebyly provedeny větší **pokusy o mapování administrativních procesů a agend** (dále procesní audit) centrální státní správy s cílem zvýšení její efektivity. Případné pokusy brzy skončily buď v důsledku špatně zvolených postupů, nebo změn politické konstelace. Mezi nejčastější příčiny patřily tyto faktory:

- **Nejasně deklarovaný účel auditu:** Procesní audit musí mít jasně deklarovaný účel, tedy i cíl, k němuž mají výsledky vést. Ten se může zaměřovat na vnitřní efektivitu státní správy, nebo na vnější efektivitu státní správy. Může také identifikovat střediska pro úspory nákladů, nebo střediska pro digitalizaci. Může se snažit cílit na vyšší efektivitu, nebo analyzovat saturaci agend dostatečně kompetentními lidskými zdroji. Všechny tyto cíle jsou relevantní a racionální, ale vyžadují rozdílný přístup k zadání i interpretaci výstupů procesního auditu.
- **Zaměřovaly se jen na agendy definované zákonem:** Při auditech agend, které jsou definované právními normami, je obtížné vymezit prostor pro úspory nebo zužování administrativy. Přestože se právě v těchto procesech skrývají potenciální neefektivnosti, argumentaci „Povinnost je dána zákonem, agendu nejde zrušit.“ je možné vnímat jako vstup pro detailní analýzu nákladově zajímavých středisek v jednotlivých resortech.
- **Byly prováděny interními zaměstnanci:** Audity, jejichž cílem je realizovat úspory či dokonce rušení jednotlivých agend, naráží při realizaci interními pracovníky na riziko informační asymetrie, které znemožňuje verifikovat výstupy. Procesní audit není možné provést bez koordinace státní správy a na některých resortech (především na MV) jsou v dané oblasti poskytovány systematické kroky, což se nevylučuje – interní podněty je možné chápat jako hypotézy k ověření.
- **Byly prováděny bez širší koordinace:** Jednalo se o projekty, které nebyly koordinované z centra disponujícího možnostmi interpretovat výstupy a prosazovat je do praxe. Realizaci úsporných či jiných efektivnostních opatření ztěžují i další faktory, např. služební zákon.
- **Výstupy a návrhy řešení neměly kontinuitu za horizont volebního cyklu:** Výstupy dílčích procesních auditů nebyly reflektovány při změně politické reprezentace. Provedení auditu, interpretace výstupů a realizace systémových opatření v horizontu jednoho volebního cyklu představuje významnou výzvu.

Základním problémem pokusů o mapování agend a procesů je jejich nedostatečná segmentace. Většina konzultací provedených v rámci činnosti PS NERV dospěla k závěru, že pro rušení agend či procesů není prostor, jelikož tyto vyžaduje právní předpis (zejm. zákon²), případně je agenda vstupem (či mezistupněm) zaběhnutého rozhodovacího procesu. Efektivita rozhodovacího procesu však velmi často není měřena, protože není navázána na žádný cíl (ne)stanovený procesem RIA. To znemožňuje evaluovat kvalitu samotných vstupů do rozhodovacího procesu a agend, které vstupy generují. Procesní audity dnes mnohdy nejsou realizovány ani pro potřeby digitalizace, což ji zpomaluje a mnohdy vede k tomu, že digitalizace procesu a agendy je místo zjednodušení ještě více komplikuje.

² Jeho změna je složitá / Řešení problematiky probíhá / Úprava je v plánu s komplexnějšími změnami, aj.

Vedle manažerské neprůhlednosti administrativních procesů a agend samozřejmě existuje řada dalších příčin nízké efektivity státní správy (nedodržování závazných zásad přípravy regulace RIA, nedostatek analytické odbornosti ve státní správě, personální politika, potažmo zákon o státní službě).

3 Hlavní doporučené zásady

Systémová opatření k zeštíhlení státní správy nebo její vyšší efektivitě (vyšší výkon za stejné peníze) na úrovni vlády a vedení resortů vyžadují podrobné manažerské informace získané na základě kvalitních procesních map resortů, a to v rámci agend a mezi agendami (dále mapy).

Platí však, že realizace procesních auditů je zdlouhavý proces, jehož délku lze odhadovat v řádu měsíců u menších resortů, a až na rok v případě resortů velkých. To determinuje tlak na prioritizaci a aplikaci paretovského optima, které umožní hledat největší podíl úspor v malém počtu resortů. Snahy procesy zkrátit zvyšují nebezpečí, že neposkytnou očekávaný výsledek, respektive že bude docházet k obtížné škálovatelnosti výstupů mezi jednotlivými resorty. Riziko překlopení výstupů za horizont volebního cyklu prohlubuje nutnost vnímat mapování administrativních procesů a agend jako strategický projekt, jehož podpora bude v celé šíři politického spektra.

Efektivnější státní správa bude klíčovou podmínkou všech budoucích reforem a efektivního řízení chodu země, založené na stávající infrastruktuře státní správy³ – samotné mapy pak budou zásadním vstupem pro implementaci reforem, zejm. digitalizaci v žádoucím slova smyslu (čímž **není myšleno** překlopení aktuálního stavu do IT prostředí). Navíc lze vycházet z teze, že efektivnější administrativu státní správy požaduje vysoký podíl voličů, což reflektují programy politických stran v široké šířce spektra – v jejich programech se teze o zefektivnění státní správy, snižování byrokracie, škrtnání agend a úředníků objevují kontinuálně několik volebních období.

Zásadním prvkem realizace mapování procesních auditů je koordinační role. Jsme přesvědčeni o tom, že tuto roli může koordinovat pouze takový subjekt, který disponuje dostatečnou silou motivovat všechny resorty k participaci – takovým subjektem je osoba předsedy vlády, nebo ministra financí. Naopak vypracováním implementační strategie, pilotním ověřováním, koordinaci výběrových řízení a průběžným informováním vlády by měl být pověřen subjekt s přesahem na jednotlivé resorty. Tím je např. hlavní státní tajemník a jeho úřad, koordinující činnost státních tajemníků na ministerstvech. Může jím být ale také již dříve diskutovaná myšlenka tzv. delivery unit, tedy struktura centrálních koordinačně-implementačních týmů na jednotlivých resortech, jež může využít elán některých jedinců pro interní realizaci procesních auditů na resortech – v přípravě, realizaci i dohledu. Tímto krokem, tedy koordinační rolí struktury přesahující do jednotlivých resortů, je zajištěna kontinuita projektu i přes horizont volebního cyklu.

Procesní audit daného resortu **musí nutně provádět externí a kompetentní autorita**. Bylo by zásadním rizikem spoléhat na resortně rozšířený názor, že objektivní, citově nezabarvený audit procesů a agend může realizovat aparát samotného auditovaného resortu, a to na všech resortech ve stejné kvalitě a míře objektivity. Často zmiňované riziko informační asymetrie mezi auditovaným prvkem resortu a externím auditorem, které je předkládáno jako odůvodnění návrhu na interní audit, se samozřejmě může projevit (a v praxi také projevuje) při obhajobě závěrů interního auditu, jehož závěry o prostoru pro úspory či škrty

³ Opačnou možností je definovat potřeby státní správy a vybudovat jim patřičnou infrastrukturu tzv. na zelené louce.

jsou konzervativní. Nepochybně však platí, že na jednotlivých resortech v minulosti vznikly či aktuálně vznikají velmi kvalitní návrhy na systémové změny, založené na dílčím auditování, které je vhodné využít jako vstupy pro procesní auditování. Koordinace projektu předsedou vlády, respektive ministrem financí zajistí participaci všech resortů.

Na auditora resortu **je třeba vypisovat výběrové řízení, které bude koordinováno jednotlivými resorty**. Doporučujeme typ výběrového řízení, který nebude pozitivně diskriminovat zaměstnance ve státní službě (tedy výběrové řízení na externího dodavatele služby). Mezi základní kvalifikační požadavky doporučujeme zahrnout dostatečnou zkušenost z realizace procesních auditů přinejmenším v soukromém sektoru či dostatečnou vlastní personální kapacitu na zajištění auditu. Procesy a agendy, kde audit **z bezpečnostních či jiných zásadních důvodů nebude možný**, musí být jasně vymezeny a sváleny vládou.

Platí, že stávající **zákonná definice administrativních agend a procesů** nemusí nutně odpovídat podstatě a potřebám procesních auditů. Proto doporučujeme určit metriky, které bude audit sledovat u všech agend a procesů. Je to např.:

- Mandatorní / nemandatorní agenda (proces)
- Interní /meziresortní / externí agenda (proces)
- Agenda generující homogenní (měřitelný) výstup / specializovaná agenda
- aj.

S ohledem na to, že podobné audity dosud nebyly v ČR realizovány, je nezbytné začít jejich **pilotním ověřováním**. Pro ten případ doporučujeme vybrat cca 2 menší a předmětem fungování odlišné resorty s menším počtem přímo řízených organizací. Přinejmenším v jednom případě je vhodné vybrat resort, který se k auditu ex-ante staví pozitivně a nabídne úzkou součinnost.

Výstupy každého resortního procesního auditu by měly být přinejmenším následující:

- (i) podrobné seznamy agend a procesů (s informacemi o jejich personální či další provozní nákladnosti);
- (ii) podrobné procesní mapy;
- (iii) podrobná doporučení na zefektivnění procesů a agend skrze digitalizaci;
- (iv) odůvodněné prioritizované exekutivní návrhy na zefektivnění procesů a redukci agend;
- (v) výstupy auditu v digitalizované podobě umožňující jejich průběžné či budoucí aktualizace.

Jako dílčí výstup doporučujeme shromáždit **seznam rychlých, zjednodušujících změn v legislativě**, které je možné následně přijmout jako jeden zjednodušující zákon – tím by mohlo dojít k významnému zefektivnění agend a procesů ve státní správě v mezičase přípravy větších reforem, který bude nepochybně potřebný pro přípravu legislativy, výběr a nákup technologií aj.

4 Postup auditu – doporučení

Na základě výše uvedených informací doporučujeme realizovat mapování administrativních agend a procesů přijetím následujících kroků:

- (i) **Široká politická podpora**: Zmapování procesů a agend státní správy je úkol, který se zřejmě nepovede plně realizovat v tomto volebním cyklu, přinejmenším převést do praxe závěry

a doporučení. Proto je důležité, aby se na tomto dílčím úkonu shodlo širší politické spektrum. Takový krok signalizuje silnou politickou poptávku po zefektivnění činnosti státní správy, formuluje jasné zadání pro všechny dotčené subjekty, ale také deklaruje ochotu se výstupy projektu řídit – takový projekt znemožňuje silný tlak po reformě státní správy „vysedět“ za horizont volebního cyklu.

- (ii) **Úzká definice zájmu:** Zmapování procesů a agend může mít různé účely. Účel první fáze mapování administrativních procesů a agend by se měl zaměřit ryze na vnitřní efektivitu státní správy, tedy nikoliv na výstupy státní správy vůči třetím stranám. Právě analýza vnitřní efektivity státní správy je cestou k úsporám, zvyšování výkonnosti zjednodušováním procesů a digitalizací, ale třeba také k posilování personálního zabezpečení agend tam, kde současné pokrytí není či nebude dostatečné (např. vzhledem k demografickému vývoji).
- (iii) **Koordinační a exekutivní role:** Klíčovým koordinačním centrem zmapování procesů a agend je silná autorita, která zajistí vymahatelnost politického zadání v podobě koordinace kroků na jednotlivých resortech. Takovým subjektem je předseda vlády a/či ministr financí. Zároveň by mělo dojít k delegaci exekutivy procesu, tedy přípravy, realizace a vyhodnocení na subjekt s přesahem na jednotlivé resorty. Tím je např. hlavní státní tajemník a jeho úřad, koordinující činnost státních tajemníků na ministerstvech. Může jím být ale také tzv. delivery unit, tedy struktura centrálních koordinačně-implemenčních týmů na jednotlivých resortech. Tímto krokem je zajištěna kontinuita projektu i přes horizont volebního cyklu.
- (iv) **Provedení:** Jsme přesvědčeni o tom, že objektivní mapování procesů a agend je proveditelné pouze externím subjektem. Proces výběru uchazeče determinuje požadavky na odbornost, zkušenosti a škálovatelnost výstupů. Koordinace provedení auditu na jednotlivých resortech je důležitá i proto, aby došlo k analýze a syntéze závěrů z jednotlivých resortů, a také formulaci doporučení a jejich implementaci.
- (v) **Prioritizace a fázování:** Resorty ani jejich agendy nejsou homogenní a konzumují různé zdroje (finanční zdroje, lidské zdroje, fixní náklady). Doporučujeme proto po fázi 1 (mapování agend a procesů) provést fázi 2, v níž jsou preferenčně diagnostikovány takové agendy a procesy, které skýtají největší potenciál pro zefektivnění vnitřního fungování.
- (vi) **Krok č. 1:** Prvním krokem projektu mapování agend a procesů je deklarace politické shody a vytvoření skupiny/komise, která projekt detailně připraví a představí vládě.