

## **Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení**

### **O B S A H**

Cíl materiálu .....	1
Úvod do problematiky .....	1
Cíle reformy a modernizace ústřední státní správy .....	3
1. Potřeba reformy a modernizace ústřední státní správy .....	3
2. Východiska .....	5
3. Postup reformy a modernizace ústřední státní správy .....	6
Organizační zabezpečení .....	6
Projektové řízení a způsob koordinace .....	6
Časový horizont realizace .....	7
4. Hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy .....	8
A. Racionalizace procesů v ústřední státní správě .....	8
A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů .....	8
A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech .....	9
A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu .....	10
A.4 Reorganizace ústřední státní správy .....	12
B. Zlepšení řízení v ústřední státní správě .....	13
B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií .....	13
B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech .....	14
B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě .....	15
B.4 Řízení znalostí .....	16
C. Zvýšení kvality ústřední státní správy .....	17
C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě .....	17
C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě .....	18
C.3 E-government .....	20
D. Implementace a zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech .....	22
D.1 Implementace služebního zákona .....	22
E. Racionalizace financování ústřední státní správy .....	25
E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu .....	25
E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice .....	26
E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě .....	26
5. Rizika realizace reformy ústřední státní správy a jejich prevence .....	28
Schéma: Graficky vyjádřený harmonogram reformy a modernizace ústřední státní správy .....	29
Tabulka: Souhrn výstupů z projektů a odpovědných gestorů (vyjma spolugestorů) .....	30
Seznam literatury .....	

## Cíl materiálu

Materiál má být impulsem, kterým vláda vytvoří prostor pro realizaci svého programového prohlášení<sup>1</sup>, v němž se mj. zavázala dokončit reformu územní veřejné správy a zahájit modernizaci ústřední státní správy. Cílem je zefektivnění, racionalizace a zvýšení horizontální koordinace ústřední státní správy za širšího využití moderních technologií a manažerských metod řízení s důrazem na dosažení celkového zvýšení kvality ústřední státní správy jako veřejné služby.

Řešení má navázat na reformu veřejných rozpočtů a podpořit přechod ústřední státní správy od tzv. nabídkového modelu k poptávkovému. V rámci toho snažení budou uplatňovány nástroje, jako je audit výsledků a výkonů, sledování cílů (účelů) a výkonů a reformou veřejných rozpočtů ošetřené nástroje, jako je střednědobý výhled, netto-rozpočtování a rozpočtování zaměřené na sledování cílů a výkonu. Budován a podporován bude kvalitativní a výkonový management, moderní metody řízení a informační technologie. Proveden má být procesní audit, zlepšen systém kontroly a ošetřeno řízení znalostí. Vybudovány mají být mechanismy na odstraňování tzv. regulačního znečištění a zvýšena má být kvalita nově připravovaných regulačních opatření. Materiál má podpořit otevřenost ústřední státní správy občanské společnosti a udržitelnost sociálního státu.

Již od začátku reformy ústřední státní správy je nutné dosahovat viditelných zlepšení a komunikovat je správným cílovým skupinám (občané, vláda a ostatní parlamentní strany).

## Úvod do problematiky

Pro řešení tak náročného úkolu byl jednotlivými členy vlády a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů sestaven „Projektový tým pro reformu ústřední státní správy“ (dále jen Projektový tým). Tento předkládaný dokument je výsledkem společné práce Projektového týmu.<sup>2</sup>

Na úvod je správné vymezit okruh problematiky, kterou se materiál zabývá a definovat základní pojmy.

Jak je známo, státní moc se dělí na moc zákonodárnou, soudní a výkonnou. *Veřejná správa* je správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev *moci* ve státě. Sestává ze *státní správy* a *samosprávy*. Je vykonávána ve *veřejném zájmu* a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako *veřejnoprávních subjektů*. V čele výkonné moci ve státě stojí *vláda*<sup>3</sup>. Z Ottovy encyklopedie lze vybrat ještě následující definici, která vymezení veřejné správy dokresluje. „Veřejná správa se liší od zákonodárství (tvoření zákonů) a soudnictví vykonávaného soudy v technickém smyslu. Vykonává ji netoliko stát, nýbrž i jiné *veřejnoprávní korporace* a subjekty, povolane k tomu právním řádem.“

V našich podmínkách veřejnou správu vykonávají tzv. *orgány veřejné správy*, tj. *orgány státní správy* a *samosprávy*, které existují na základě zákonů. V samosprávě působí *zastupitelstva obcí* a *krajů*. Ty vykonávají *samosprávu*, ale také *státní správu v přenesené působnosti*, jelikož byl přijat tzv. „*spojený model výkonu státní správy a samosprávy*“. Před

<sup>1</sup> Viz usnesení vlády č. 750 z 5. srpna 2002, kapitola 3.5. Veřejná správa

<sup>2</sup> pořízen zvukový záznam a zápis z jednání Projektového týmu 30. září 2003 a zvukový záznam z 10. listopadu 2003

<sup>3</sup> viz Ústava České republiky Hlava třetí Čl. 67 odstavec 1.

přijetím spojeného modelu výkonu státní správy a samosprávy vykonávaly státní správu v území dnes již neexistující *okresní úřady* (zanikly k 31. prosinci 2002). Obce<sup>4</sup> a kraje<sup>5</sup> nejsou správními úřady, ale zákon uvádí, že jde o veřejnoprávní korporace.

Orgány státní správy a obecně moc výkonnou upravuje *Ústava České republiky* v Hlavě třetí. Ústava v tomto kontextu hovoří především o čtyřech aspektech, které se ústřední státní správy bezprostředně týkají. Postavení a odpovědnosti vlády, způsobu zřízení *ministerstev a jiných správních úřadů*<sup>6</sup>, včetně stanovení jejich působnosti, úpravy právních poměrů *státních zaměstnanců* v ministerstvech a jiných správních úřadech, *pravomoci správních úřadů* vydávat *prováděcí právní předpisy*.

**Ústřední orgány státní správy** je poněkud zastaralý název pro **ústřední správní úřady**<sup>7</sup>, což je pojem využívaný v souladu s Ústavou. Ústřední správní úřady jsou *základním nástrojem vlády*. Svými četnými vazbami spoluvytvářejí systém, který je nazýván *ústřední státní správa*. Ústřední správní úřady jsou nedílnou součástí *systému veřejné správy*. Zřizuje je část první zákona č.2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů<sup>8</sup>. Zákon vymezuje ústřední orgány státní správy v jejichž čele je *člen vlády*, tzv. *ministerstva*. Vedle ministerstev zákon uvádí tzv. *další ústřední orgány státní správy*. Ať již je název „jiné“, „další“ nebo „ústřední orgány státní správy“, vždy je míněno především ministerstva a další správní úřady, které mají ústřední charakter, tj. nemají *nadřízený správní úřad*. V současnosti v ČR existuje 15 ministerstev a 11 dalších ústředních orgánů státní správy. Celkem je tedy v ČR 26 ústředních správních úřadů a navíc další dva *úřady nemající nadřízený správní úřad*. Je to Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Český telekomunikační úřad. V působnosti ústředních správních úřadů je v současnosti 776 *podřízených správních úřadů*, dále *organizační složky státu, které nejsou správními úřady a státní příspěvkové organizace*. V ústředních správních úřadech pracuje přibližně 23 tisíc zaměstnanců. V celkem 776 podřízených správních úřadech pracuje dalších více než 77 tisíc zaměstnanců. Celkem jen ve správních úřadech pracuje ve službách státu více než 100 tisíc zaměstnanců.

**Ústřední státní správa zajišťuje realizaci zákonů a činnost vlády.** V rámci fungování ústřední státní správy existují některé nedostatky. ČR není extrémem a řada nedostatků existuje i ve vyspělých státech Evropy. Jisté je, že tyto nedostatky mají vliv na efektivitu realizace veřejných prostředků vydaných na činnost ústředních správních úřadů a mohou omezit přípravu a realizaci vládní politiky a kvalitu regulace ve společnosti. Zlepšování naší vrcholové státní správy je zájmem vlády.

**Reforma veřejné správy** byla připravena a zahájena v období let 1998 – 2002. **Obecným cílem reformy veřejné správy** je dosáhnout co možná nejlepšího fungování veřejné správy tak, aby efektivně sloužila občanům. Reforma má veřejnou správu zlepšovat změnou nebo výrazným zásahem do systému. Snahou je tedy nalézt optimální uspořádání *veřejnosprávních orgánů*, jejich působností a přehodnotit jejich *zřizovatelské funkce* k příspěvkovým organizacím (viz *územní reforma, decentralizace, dekoncentrace*). Důraz by měl být kladen na co možná nejefektivnější *řízení procesů* v rámci veřejné správy (zavádění moderních manažerských technik do veřejné správy, informatizace veřejné správy, odstranění duplicit,

<sup>4</sup> v ČR je přibližně 6250 samosprávných obcí

<sup>5</sup> v ČR je 14 krajů včetně Hl. m. Prahy

<sup>6</sup> Ústava zde specifikuje *ministerstva a jiné správní úřady*.

<sup>7</sup> ministerstva a jiné správní úřady ústředního charakteru

<sup>8</sup> v odborných kruzích obecně užíván pojem „kompetenční zákon“

vyšší transparentnost procesů apod.). Výrazná pozornost reformy veřejné správy byla věnována nejprve *oblasti územní veřejné správy*. **Reforma územní veřejné správy** se zatím soustředila do *dvou etap*. V *první etapě* (rok 2001) vznikly kraje, jakožto *vyšší územně správní celky*. Ve *druhé etapě* (rok 2002) zanikly okresní úřady<sup>9</sup>. Tento materiál se soustředí na *oblast ústřední státní správy*. Zabývá se procesy, které jsou nazývány **reforma a modernizace ústřední státní správy**.

**Reforma ústřední státní správy** je proces, který zasahuje do *systému ústřední státní správy* a je součástí reformy veřejné správy. Naproti tomu **modernizace ústřední státní správy** systém zachovává a pouze jej vylepšuje.

### **Cíle reformy a modernizace ústřední státní správy**

**Obecným cílem reformy ústřední státní správy** je zásahem do systému zajistit, aby ústřední správní úřady lépe prosazovaly realizaci zákonů a efektivněji sloužily vládě a společnosti. Mají být více orientovanými na kvalitu služeb a na výsledky. Zavedeny mají být nástroje umožňující systematické zvyšování *efektivity vynakládání veřejných prostředků na činnost ústředních správních úřadů a nástroje zvyšující kvalitu služeb ústřední státní správy*. Zlepšit se má *realizace vládní politiky a kvalita materiálů předkládaných vládě ústředními správními úřady*. Reforma má podpořit širší využití *moderních technologií a manažerských metod řízení* a zvýšit *horizontální koordinaci* ústředních správních úřadů.

**Celková vize reformy ústřední státní správy** je **směřována v duchu reformy veřejných rozpočtů**. Prioritou je zvýšení efektivity ústřední státní správy přechodem od nabídkového přístupu k poptávkovému, a to nejen při sestavování rozpočtu, ale především při celkové tvorbě priorit a cílů ústředními správními úřady. Výsledkem by měla být pružná a lépe komunikující ústřední státní správa, která bude lépe reagovat na průřezové a globální problémy. Běžně bude využíváno rozpočtování zaměřené na sledování cílů (účelů) a výkonů, audity výsledků a výkonů, včetně tzv. strategických auditů. Středem práce ústřední státní správy bude obecně lépe uspokojit požadavky občanské společnosti ve střednědobých výhledech.

### **1. Potřeba reformy a modernizace ústřední státní správy**

Motto: Vláda potřebuje zkvalitnit služby a výstupy ústředních správních úřadů, na jejichž konci sama rozhoduje, a které financuje z veřejných prostředků.

**Reakce na postupující globalizaci a „europeizaci“**. Vyspělé země v současné době zkoumají způsoby, jak přizpůsobit výkon moci, která byla občany poskytnuta jejím vládám, novým požadavkům. Jde například o vznik *globálních problémů* přesahujících hranice (demografické změny, změny klimatu, migrace), postupné předávání pravomocí *nadnárodním institucím* (EU) a rostoucí pocit odcizení občanů od politiky. Ústřední státní správa je klíčovým nástrojem, na který narůstají v tomto smyslu požadavky. Sílí potřeba vlády sjednotit své politiky v komunikaci s EU, samosprávami a občanskou společností. Stále častěji se vyskytují případy, kdy musí politická reprezentace nebo přímo státní správa velmi rychle reagovat na vzniklou situaci. Je třeba přizpůsobit komunikační nástroje a postupy, aby podporovali rychlou reakci.

---

<sup>9</sup> k 31. prosinci 2002

**Posílení partnerství mezi státní správou a samosprávami.** Došlo k razantnímu přerozdělení výkonu veřejné správy mezi samosprávy a vládu. Státní správa předala velký rozsah působnosti (*kompetence a zřizovatelské funkce*) na samosprávy, tedy kraje a obce. Z ministerstev bylo převedeno na kraje celkem 2641 organizací, z toho cca 2400 z resortu školství (první etapa reformy, rok 2001) a ze zanikajících okresních úřadů bylo převedeno k 1. lednu 2003 na kraje dalších 551 organizací, z toho cca z 50% tvořily organizace poskytující sociální služby (druhá etapa reformy, rok 2002). Z orgánů státní správy (především okresních úřadů) přešlo celkem cca 13 tisíc funkčních míst na obce a další cca 2 tisíce funkčních míst na kraje. Při rušení okresních úřadů přebíraly tedy zřizovatelské funkce k mnoha organizacím spíše kraje, zatímco obce převzaly převážně správní činnosti. Při takto výrazném přerozdělení působnosti je fakt, že místní politiky jsou nezávislé ve svém rozhodování na vládě, velmi důležitý. Obce ani kraje nemohou být nuceny sladovat své cíle a priority s vládou, mohou však být efektivně motivovány. Výraznější roli by mělo hrát vzájemné partnerství mezi státní správou a samosprávami. **Je třeba posílit horizontální komunikaci v ústřední státní správě a přizpůsobit jí na komunikaci s územím a občanskou společností.**<sup>10</sup>

**Větší podpora pro strategické rozhodování vlády.** Současné mechanismy zadávání, kontroly a stanovování cílů je potřeba přizpůsobit současným požadavkům a modernizovat je.

**Podpora pro realizaci reformy veřejných rozpočtů.** Řízení je nutné zefektivnit a modernizovat tak, aby odpovídalo přechodu na poptávkový model řízení státní správy, ve kterém je rozhodující efektivita, tj. sledování cílů a výkonů, strategické řízení, střednědobé výhledy, strategické audity apod.

**Zlepšení horizontální komunikace a koordinace v rámci ústřední státní správy.** Je potřeba lépe ošetřit systém pracovních předjednání a kvalitnější přípravy podkladů pro vládu. Využívat nových informačních technologií a moderních metod řízení na všech úrovních státní správy.

**Potřeba zlepšit kvalitu regulace a redukovat regulační znečištění.** Každé nadbytečné administrativní zatížení občanů, podnikatelů a veřejné správy může brzdit ekonomický a sociální rozvoj společnosti.

**Je potřeba efektivně koordinovat modernizaci ústřední státní správy.** Je potřeba zajistit, aby byla modernizace systému ústřední státní správy do budoucna odborně i organizačně zajištěna. Aby se nové technologie a vývoj společnosti lépe a rychleji promítal i do ústředních správních úřadů a státní správy.

**Efektivní systém ústřední státní správy je předpokladem pro efektivní práci moderních ústředních správních úřadů. Takové úřady slouží lépe občanům a vládě.**

---

<sup>10</sup> Tuto potřebu pociťuje vláda také při tvorbě celostátních rozvojových koncepcí, viz citace cíle vlády v Programovém prohlášení (usnesení vlády č. 750/2002) pasáž 3.5. „...celostátní rozvojové koncepce se budou připravovat a realizovat prostřednictvím partnerství mezi ústřední úrovní státní správy a krajskými a místními samosprávami a občanskou společností...“

## 2. Východiska

Zpracovatel vychází z dosavadního vývoje v oblasti zlepšování státní správy. Již v předcházejícím období probíhala příprava na změny ústřední státní správy<sup>11</sup>, ale síly byly dosud soustředěny na dokončení územní reformy veřejné správy. Základními výchozími kroky jsou zejména:

- ✓ Byly vytvořeny organizační a koordinační kapacity, které v ústřední státní správě dosud zabezpečovaly pouze územní reformu veřejné správy. Na ministerstvech pracují zaměstnanci, označovaní jako tzv. manažeři reformy veřejné správy.
- ✓ Byl schválen zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Z jeho obsahu vyplývá možnost podstatně větší unifikace organizačních struktur jednotlivých ústředních úřadů. Zvláště významná je celková tendence k profesionalizaci výkonů ústřední státní správy a s tím související ustavení funkcí státních tajemníků v ministerstvech a v Úřadu vlády ČR.
- ✓ Byla přijata celá soustava zákonů, které upravují provádění územní veřejné správy. Tím byla mimo jiné přesněji vymezena funkce ústřední státní správy a vytvořeny lepší předpoklady pro posílení její kvality na úseku činností, které souvisí s legislativou, s tvorbou strategií sociálního a ekonomického rozvoje ČR.
- ✓ Bylo schváleno zřízení Institutu státní správy jako vrcholného vzdělávacího centra pro přípravu zaměstnanců ústřední státní správy.
- ✓ Na Ministerstvu vnitra existuje úsek zabývající se reformou a modernizací veřejné správy, čímž byl vytvořen organizační a kapacitní předpoklad pro zajištění prací souvisejících s reformou modernizací veřejné správy.
- ✓ Vznikem funkce ministra informatiky je vytvořen organizační předpoklad pro zvýšení účinnosti využití informačních technologií v ústřední státní správě.
- ✓ Byla zpracována Zpráva OECD o reformě regulace v ČR obsahující doporučení pro další postup v oblasti reformy regulace.
- ✓ Na Úřadu vlády zahájilo činnost Samostatné oddělení pro koordinaci reformy regulace a ústřední státní správy. Na úrovni Úřadu vlády tak byly zahájeny koncepční práce na zlepšování kvality regulace a ústřední státní správy, které již jinde v EU na této úrovni probíhají.
- ✓ Byla přijata reforma veřejných rozpočtů a proběhly audity výdajů rozpočtových kapitol státního rozpočtu. Tak byl zahájen přechod od nabídkového přístupu sestavování rozpočtu k modernějšímu poptávkovému.
- ✓ Vláda uložila vedoucí Úřadu vlády ČR prostřednictvím Generálního ředitelství státní služby koordinovat a metodicky zajistit provedení personálního a organizačního auditu v ústředních orgánech státní správy, v Českém telekomunikačním úřadu a v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání a dále připravit Návrh postupu a hlavních směrů reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení.

---

<sup>11</sup> Usnesení vlády „K souboru dílčích koncepcí k reformě veřejné správy“ (č. 1217 ze 4. prosince 2000) a „Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačním uspořádání správních úřadů“ (č. 619 z 20. června 2001).

### **3. Postup reformy a modernizace ústřední státní správy**

Proces bude průběžně řídit vláda. Politická podpora je pro úspěch projektu zcela zásadní.

#### **Organizační zabezpečení**

*Proces využije dosavadních organizačních kapacit v ústředních správních úřadech, které byly vytvořeny za účelem reformy veřejné správy. Dojde k přeuspořádání dosavadní gesce za reformu veřejné správy a její koordinace. Gesce za reformu a modernizace ústřední státní správy a zodpovědnost za její koordinaci přechází z Ministerstva vnitra na Úřad vlády. Ministerstvo vnitra bude nadále gestorem za reformu územní veřejné správy.*

Projektový tým navrhl, aby byl *předseda vlády* hlavním gestorem ze reformu a modernizaci ústřední státní správy ve vládě. *Úřad vlády* je pověřen převážnou částí prací na reformě a zabezpečí také koordinaci procesu.

Práce související s reformou a modernizací ústřední státní správy kladou obzvláště vysoké nároky na zaměstnance a týkají se celostátního systému ústřední státní správy. Jde o procesy koncepčního charakteru s vysokými nároky na mezioborovou koordinaci a schopnosti pracovat v týmu i samostatně. Vyžadovány jsou manažerské dovednosti, zkušenosti s moderními metodami řízení, ale zároveň znalost současné ústřední státní správy a jejích slabých míst. Je třeba nejprve vytvořit kvalitní odborný tým, který by se měl zabývat reformou a modernizací ústřední státní správy, což bude hned v úvodu nejobtížnější úkol.

Z těchto důvodů se počítá s *přechodným obdobím*, po které bude pracovní tým na Úřadu vlády sestaven a stabilizován. Současně budou probíhat všechny projekty podle plánu včetně jejich koordinace. První fázi přechodného období završí materiál, který předloží úřad vlády vládě v březnu 2005. Zde se mj. upřesní další postup, popíše případné problémy, slabá a silná místa procesu.

#### **Projektové řízení a způsob koordinace**

Princip řešení spočívá v uplatnění projektového řízení, které má do určité míry oslabit současné nedostatky v horizontální komunikaci mezi ústředními správními úřady.

Je navrženo celkem *pět hlavních směrů*, kterými se má reforma ubírat. A. racionalizace procesů v ústřední státní správě; B. zlepšení řízení v ústřední státní správě; C. zvýšení kvality ústřední státní správy; D. implementace služebního zákona; E. racionalizace financování ústřední státní správy. V rámci každého z uvedených směrů *jsou navrženy konkrétní projekty A.1 až E.3*. Každý projekt má parametry, jako jsou cíl projektu (popis), uvedení gestora, postup realizace, vstupy a výstupy a časový plán projektu. Celkovou orientaci ve výstupech z projektů a gestorech podporuje „Tabulka: Souhrn výstupů z projektů a odpovědných gestorů (vyjma spolugestorů)“ uvedená na straně 30 tohoto materiálu.

V rámci každého projektu jmenuje gestor osobu *vedoucího projektu*, kterým se může stát vhodný expert působící ve službách gestora. Vedoucí projektu bude zodpovědný za průběh realizace projektu. Bude mít rovněž právo a povinnost o postupu prací a o případných problémech informovat ministra či vedoucího úřadu a v případě vážnějších problémů, které by mohly projekt ohrozit, informuje i Úřad vlády. Vedoucí projektu bude řešit vzniklé problémy a bude styčným místem pro úsek gestora reformy a modernizace ústřední státní správy. Úřad vlády bude evidovat všechny vedoucí projektů a koordinovat práce na reformě a modernizaci.

Úřad vlády bude ve věci reformy a modernizace ústřední státní správy svolávat koordinační *pracovní porady na úrovni vedoucích projektů*. Úřad vlády bude také informovat předsedu vlády a vládu o postupu prací na reformě a modernizaci ústřední státní správy a navrhnout řešení vzniklých problémů. *Vrcholným pracovním orgánem bude tým na úrovni náměstků ministrů a vedoucích dalších ústředních správních úřadů (dále „Tým náměstků“), který bude projednávat postup a sledovat práce na reformě. Před projednáním výstupů z projektů vládou projedná návrhy tento tým a zaujme k nim stanovisko, o kterém Úřad vlády vládu informuje.*

Při zpracování projektové dokumentace je povinností gestora vyčíslit administrativní a finanční náročnost a nároky na lidské zdroje potřebné pro zabezpečení a realizaci příslušného projektu.

Souvislosti a řešení odvozené z provázanosti územní veřejné správy s ústřední státní správou bude projednávat, pakliže si to situace vyžádá, vedoucí Úřadu vlády spolu s náměstkem ministra vnitra zodpovědným za reformu územní veřejné správy. Při širších průřezových vazbách a problémech svolá vedoucí Úřadu vlády Tým náměstků.

*Pakliže se vyskytne případ, kdy se nepodaří dodržet termíny nebo jinou část zadání jednotlivých projektů a ohrožena tím bude i vzájemná propojenost projektů, přehodnotí harmonogram Tým náměstků, a navrhne řešení. Úřad vlády o návrhu a problémech vládu informuje.*

*Všechny návrhy spojené s reformou a modernizací ústřední státní správy, tedy i s vymezenými projekty, budou ústřední správní úřady zasílat v rámci meziresortního připomínkového řízení také Úřadu vlády. Stejně tak budou ústřední správní úřady sdělovat Úřadu vlády informace o realizaci projektů reformy a modernizace ústřední státní správy prováděných v jejich gesci. Podle potřeby, nejméně jednou za rok, zpracuje Úřad vlády stručný materiál, ve kterém bude vládu informovat o postupu reformy a modernizace ústřední státní správy. V případě nedostatků také navrhne vládě jejich řešení.*

## Časový horizont realizace

Graficky vyjádřený harmonogram reformy a modernizace ústřední státní správy je uveden na straně 29. Zde je uvedeno nejen chronologické členění a základní vazby mezi projekty, ale i členění podle jednotlivých oblastí. Na straně 30 je dále souhrnná tabulka výstupů z projektů.

Reálně lze dosáhnout cílů reformy a modernizace v *delším, než střednědobém časovém horizontu*. **Realizace reformy** je ukončena obdobím, kdy dojde k reorganizaci ústřední státní správy období let **2006 až 2007**. Poté by měla pokračovat pouze **modernizace** ústřední státní správy.

*Plán modernizace* a její řízení bude probíhat na základě aktuálních priorit vlády. Vláda stanoví hlavní směry modernizace ústřední státní správy vždy na příslušné funkční období.



## **4. Hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy**

### **A. Racionalizace procesů v ústřední státní správě**

Smyslem prací v této oblasti reformy ústřední státní správy je oprostit ministerstva od velké části operativních procesů a podpořit postupný přechod k poptávkovému sestavování rozpočtu. Bude nově nastaveno poslání a odpovědnost ústřední státní správy za hodnoty ve společnosti. Budou definovány a popsány procesy probíhající v současné ústřední státní správě a následně bude provedena racionalizace procesů s cílem zvýšit efektivnost a kvalitu služeb v ústřední státní správě. Vrcholem snažení by měla být komplexní reorganizace ústřední státní správy na základě nového zákona.

Měla by být podpořena lepší realizace auditu výsledků, výkonů a rozpočtování zaměřené na sledování cílů (účelů) a výkonů. Toto snažení by mělo přinést mj. efektivnější realizaci vládní politiky. Vláda by měla mít později možnost snáze vyhodnotit činnost jednotlivých ústředních správních úřadů.

#### ***A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů***

##### Cíl, případně popis

Cílem je nově definovat a popsat poslání všech ústředních správních úřadů a určit jejich odpovědnost za hodnoty ve společnosti. Teprve na základě těchto cílů bude možné, metodou shora dolů, popsat klíčové procesy nezbytné pro naplnění poslání (cílů) a zbylé procesy. Ústřední správní úřady budou povinny sestavit střednědobé priority a cíle, které budou sloužit k identifikaci klíčových procesů nezbytných pro naplnění těchto priorit a cílů.

##### Gestor

- Úřad vlády ČR (koordinační a syntetické práce) a všechny ústřední správní úřady.

##### Postup realizace

Všechny ústřední správní úřady do konce července roku 2004 navrhnu Úřadu vlády definici poslání svého úřadu a střednědobé cíle v souladu s tímto posláním a s prioritami vlády. Během tohoto období proběhne diskuse nad těmito návrhy, dílčí úpravy a odstranění případných překrývání. Strategické cíle ústřední správní úřady zašlou také ke stanovisku Radě vlády pro udržitelný rozvoj.<sup>12</sup> Poté Úřad vlády návrh v souhrnném materiálu předloží ke schválení vládě.

##### Výstup

- Poslání a střednědobé cíle všech ústředních správních úřadů.

##### Časový plán

- do 31. prosince 2004

---

<sup>12</sup> statut Rady vlády pro udržitelný rozvoj vymezuje usnesení vlády ze dne 6. srpna 2003 č. 836

## ***A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech***

### Cíl, případně popis

Cílem je podrobně zmapovat a popsat (analyzovat) současné procesy (agendy) v rámci ústřední státní správy, tzn. vytvořit tzv. procesní model úřadu. Na základě toho definovat „kandidáty“ na přesun, tj. zaměřit pozornost na odlišení toho, které procesy jsou klíčové pro plnění poslání a cílů úřadu od ostatních procesů. Některé procesy se přitom ukáží jako neproduktivní nebo nesouvisející s posláním úřadu. Nepodstatné procesy nebudou dále detailně modelovány, čímž by mělo dojít k výrazným úsporám finančních prostředků při samotné analýze procesů. Pokud bude analýza procesů provedena, soustředí se minimálně na úroveň jednotlivých oddělení a v případě využití externí společnosti proběhne výběrové řízení.

### Gestor

Úřad vlády ČR (koordinační a metodické práce) a všechny ústřední správní úřady.

### Postup realizace

Uplatněn musí být postup směrem shora dolů (tzv. top-down přístup), tj. postupovat od definování poslání a cílů jednotlivých ústředních správních úřadů přes popis a optimalizaci jejich procesů k dalším analytickým a kontrolním činnostem. Poslání a cíle ústředního správního úřadu musí být východiskem pro rozlišení a popis procesů. Rizikem je, že úředníci, podílející se na mapování procesů budou vědomě uvádět nesprávné informace, aby si pojistili svá pracovní místa.

Vzhledem k tomu, že procesní audit dosud nebyl ve státní správě v takovém rozsahu prováděn, bude nejspíše nutné přizvat k provedení projektu externí společnost (společnosti), která se specializuje na provádění procesních auditů a reinženýring. K realizaci úkolu pak bude potřebná součinnost auditovaného úřadu a expertů provádějících audit, kteří budou plnit zároveň funkci nezávislé kontroly. Účelnost přizvání externí společnosti/í bude muset gestor prokázat pádnými argumenty.

Úřad vlády ČR připraví pro vládu podrobný materiál, na jehož základě budou všechny ústřední správní úřady povinny během roku 2005-2006 identifikovat na základě definovaného poslání primární a sekundární procesy a funkce, které musí úřad provádět pro naplnění poslání. Budou zahájeny procesní audity na všech ústředních správních úřadech. Jednotlivé procesy budou identifikovány (popsány) svými vlastnostmi. Prozatím předpokládáme, že se bude jednat o následující vlastnosti:

- organizační umístění procesů,
- časová náročnost procesů,
- kvalifikační náročnost procesů,
- informační vybavenost (přijímané a vysílané informace),
- metodická vybavenost (jakými metodami je činnost vykonávána),
- vybavenost procesů zákonnými a podzákonnými normami,
- zhodnocení popsání pomocí zvolených kritérií (analýza),
- navržení změn ve stejné struktuře, v jaké je proveden popis.

Zmapování nadresortních/půřezových procesů zabezpečí Úřad vlády.

### Vstup

- Definice poslání jednotlivých ústředních správních úřadů. Na základě výsledku projektu A.1 identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů.

### Výstup

- Podrobný popis procesů provedený na všech ústředních správních úřadech.
- Definice „kandidátů“ na přesun.

### Časový plán

- do 31. prosince 2006

## **A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu**

### Cíl, případně popis

Prioritou je zajistit taková pravidla, aby se zvýšila především efektivnost a kvalita práce vykonávané v rámci ústřední státní správy. Agentury nemusí nutně znamenat tvorbu nového právního subjektu. Využít lze současné právem uznané subjekty jako např. organizační složky státu, příspěvkové organizace, veřejnoprávní korporace, právnické a fyzické osoby apod. Mottem je, že některé podpůrné služby lze zajistit efektivněji a přitom zároveň zvýšit kvalitu těchto služeb v rámci ústřední státní správy. Lze např. rozšířit současné služby „agentur“ na celou státní správu za účelem snížení výdajů a zvýšení kvality služeb.<sup>13</sup> Podpora konkurence, úspory z rozsahu a nákup identických služeb za nejvýhodnější cenu by mělo vést ke snížení běžných výdajů a také některých investic. Je nutné zabezpečit mj. také evidenci veškerých agentur a jejich služeb a umožnit ústřednímu správnímu úřadu výběr nejlepšího poskytovatele služby. Důležitá je zmínka, že některé agentury mohou být dokonce i finančně soběstačné, tzn. nemusí být financovány státním rozpočtem, ale mohou využít vlastní zdroje.

Vytvoření „statutu“ a podoby tzv. agentur je nezbytné pro oddělení těch funkcí ministerstev, které nemají koncepční, strategický, metodický, legislativní nebo kontrolní charakter.

Pokud gestor projektu dojde k závěru, že by zřízení agenturního modelu mohlo státní správu naopak zdražit, nedoporučí vládě realizaci projektu a navrhne jeho zastavení nebo řešení, které by mohlo takový závěr změnit.

Na agentury jsou zpravidla přesouvány agendy, které nevyžadují přímé politické řízení a jsou spíše expertního rázu. Jde především o provádění tzv. výkonných činností (aplikace právních předpisů, operativní úkoly, poskytování služeb apod.). Zpravidla jde o opakující se činnosti většinou přímo nesouvisející s koncepcí, metodikou a kontrolou. Agentury mohou rovněž sloužit jako poskytovatelé sekundárních (podpůrných) funkcí pro ústřední správní úřady. Převádět výkonné činnosti a pravomoci na agentury, tzn. mimo každodenní činnost ministerstev, je trendem v členských státech EU a OECD, a to nejen v posledních letech.

Pod pojmem agentury se často rozumí rozdílné úřady nebo organizace (institute) působící v rámci současného práva. Ve skandinávských zemích agentura znamená ústřední správní úřad podřízený přímo vládě, zatímco ve Velké Británii je agentura součástí ministerstva, avšak vedoucí agentury disponuje oproti vedoucím jiných organizačních útvarů ministerstva širšími pravomocemi. Obecně lze říci, že agentury jsou relativně samostatné správní jednotky,

---

<sup>13</sup> V ústřední státní správě jsou tytéž operativní činnosti často realizovány pouze na omezený rozsah ústředních úřadů za často velmi rozdílné ceny.

požívající určitou míru autonomnosti rozhodování, zejména v otázkách personálního a finančního řízení. V ČR jde o to vymezit základní pravidla pro poskytování služeb agentur pro státní správu. Pro účely tohoto projektu se gestor zaměří na služby v rámci současné ústřední státní správy. V úvahu zejména následující typy agentur:

- agentury jako správní úřady v působnosti ústředního správního úřadu,
- agentury jako samostatné správní úřady podléhající přímé kontrole ministerstev,
- agentury jako samostatné správní úřady podléhající pouze vládě
- agentury jako právnické osoby, fyzické osoby, veřejnoprávní korporace apod.

V každém případě by pak mělo platit pravidlo, že ministerstvo (vláda) přímo nezasahuje do individuálních rozhodnutí agentur. Avšak agenturám jsou přidělovány úkoly na základě tzv. „výkonnostních smluv“ (*performance contracts – lze použít i jiný termín*).<sup>14</sup> Zároveň jim pro plnění těchto úkolů jsou přiděleny i finanční prostředky. Realizace služeb agenturami podléhá kontrole zadavatelem a poskytovatelem financí (v tomto případě státem).

Před vytvořením agentur je nezbytné sjednotit podmínky pro zřízení a následné fungování agentur. Vhodným řešením se jeví vypracování předpisu, který by upravoval náležitosti společné pro všechny agentury pracující pro státní správu. Pro stávající agentury by tento předpis představoval požadované sjednocení podmínek platných pro jejich vznik a fungování. Pro budoucí agentury by byl určitým základem pro jejich zřizování. Jisté je, že v ČR se velmi výrazně projevuje potřeba sjednotit pravidla pro subjekty poskytující služby ústřední státní správě nebo již fungujícím přímo v jejím rámci

Vytvoření obecného předpisu pro agentury doporučuje také závěrečná zpráva projektu Phare 1998 „Posílení institucionálních a administrativních kapacit pro implementaci *acquis communautaire*“, která sloužila jako základ pro Koncepti reformy modernizace ústřední státní správy, jíž vzala vláda na vědomí svým usnesením č. 619/2001. V rámci projektu Phare 1998 byla provedena analýza funkcí tří ministerstev (Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva průmyslu a obchodu), jejímž výsledkem je vyčlenění určitých funkcí a návrh na jejich převedení na agenturu.

#### Gestor

- Úřad vlády ČR, spolugestor: Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí

#### Postup realizace

Bude provedena analýza našich i zahraničních zkušeností a dostupných materiálů. Na základě této analýzy bude metodou nejlepší praxe zpracován souhrn pravidel pro fungování tzv. agentur. Jde o to stanovit jednotná pravidla pro subjekty sloužící ústředním správním úřadům tak, aby bylo zajištěno racionální a efektivní fungování podpůrných a operativních procesů vykonávaných pro ústřední státní správu. Tato pravidla budou předložena vládě.

#### Výstup

- Pravidla pro fungování tzv. agentur.

#### Časový plán

- do 30. června 2005

---

<sup>14</sup> V našem právním řádu lze najít např. smlouvu o dílo apod.

## ***A.4 Reorganizace ústřední státní správy***

### Cíl, případně popis

Na základě procesního modelu úřadu budou ústřední správní úřady zbaveny převážné části operativních a podpůrných procesů a činností. Tzv. sekundární funkce bude snahou v co největší možné míře centralizovat a převést na agentury. Ministerstva a další ústřední správní úřady budou více orientovány na poptávku po službách a budou efektivněji realizovat své poslání a cíle vlády.

### Gestor

- Úřad vlády ČR ve spolupráci s ostatními ústředními správními úřady.

### Postup realizace

V rámci tohoto projektu:

- z ústředních správních úřadů budou přesunuty procesy nesouvisející s posláním, zrušeny budou duplicitní a neproduktivní procesy a duplicitní a neefektivní činnosti,
- vytvořen bude nový „kompetenční zákon“,
- vytvořeny budou agentury<sup>15</sup>,
- přesun činností z ústředních správních úřadů na agentury (příp. kraje a obce).

V rámci projektu bude využito zkušeností z pilotní iniciativy „Simulace zavádění agenturního modelu v české státní správě“, která byla provedena v rámci projektu Phare 2000 „Modernizace ústřední státní správy v České republice“. Simulace se zúčastnily Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), Agentura pro rozvoj podnikání (ARP), příspěvková organizace MPO, metodickými partnery simulace byly Ministerstvo financí (MF) a Ministerstvo vnitra. K využití se nabízejí rovněž výsledky analýzy funkcí tří ministerstev (Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva průmyslu a obchodu) provedené v rámci projektu Phare 1998, jejímž výsledkem je vyčlenění určitých funkcí a návrh na jejich převedení na agenturu.

### Vstup

- Výstup projektu A.1 identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů.
- Výstup projektu A.2 popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech.
- Výstup projektu A.3 vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur...

### Výstup

- Návrh na zahájení činnosti agentur.
- Návrh nového kompetenčního zákona.
- Ve II. fázi: nová ústřední státní správa a funkční „agentury“<sup>16</sup>.

### Časový plán

- do 30. června 2006: Návrh na zahájení činnosti agentur.
- do 30. června 2006: Návrh nového kompetenčního zákona.
- od 1. ledna 2007: Nová ústřední státní správa.

---

<sup>15</sup> nemusí nutně vyvolat novou právní úpravu subjektu „agentura“, ale může být využito současných právních nástrojů

<sup>16</sup> V II. fázi by měly být výstupem především novely příslušných zákonů, které by převáděly příslušné kompetence.

## **B. Zlepšení řízení v ústřední státní správě**

Základní prioritou oblasti je potlačit tzv. resortismus a implementovat do ústřední státní správy moderní metody řízení a komunikace. Vybudovat a podpořit manažerské kapacity využívající moderních technologií a metod řízení pro celkovou změnu pojetí fungování ústřední státní správy od nabídkového k poptávkovému modelu. Dále zejména zajistit mechanismy a pravidla pro horizontální a vertikální komunikaci a koordinaci ústředních správních úřadů při přípravě politik a zákonů. Napomoci zavádění informačních a komunikačních technologií a s tím související zlepšení řízení znalostí.

### ***B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií***

#### Cíl, případně popis

Cílem je stanovit taková pravidla pro horizontální (meziresortní) komunikaci ústředních správních úřadů, aby tato komunikace byla racionální, efektivní a méně zatížena byrokratickými procesy. Dohody a cíle ústředního správního úřadu by měly být respektovány postupem shora dolů, nikoliv zespoda nahoru. Výrazně se má minimalizovat meziresortní pracovní administrativa a komunikační zátěž ministrů a vlády odvozená od problémů na pracovní úrovni, tj. po stanovení cílů.

Pakliže ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu deleguje zástupce resortu do pracovní skupiny jako kompetentní osobu k projednání určitého řešení, nemělo by docházet k tomu, že když je toto řešení následně ve vnějším připomínkovém řízení, je přednější presentace osobních názorů jednotlivých pracovníků, či útvarů, místo presentace jednotných a dojednaných názorů resortu.

Vrcholný koordinační mechanismus sice existuje - podle § 28 odst. 1 zákona č.2/1969 Sb. řídí, kontroluje a sjednocuje činnosti ministerstev vláda. Další pravidla upravuje Jednací řád Vlády ČR a Legislativní pravidla vlády. Skutečností ovšem je, že tento mechanismus není vždy efektivní. Přitom naplňování programového prohlášení v průřezových problematikách závisí právě na meziministerské odborné komunikaci.

#### Gestor

- Úřad vlády ČR, spolugestor: Ministerstvo vnitra.

#### Postup realizace

Na základě analýzy zahraničních zkušeností s meziresortní koordinací a s fungováním úřadů vlády/předsedy vlády zpracuje ÚV návrh, který projedná vláda.

#### Výstup

- Návrh pravidel<sup>17</sup> a institucionálního zabezpečení efektivní horizontální komunikace.
- Systém pro podporu tvorby celostátních strategií a průřezových řešení.

#### Časový plán

- do 31. prosince 2005

---

<sup>17</sup> úprava současných

## ***B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech***

### Cíl, případně popis

Cílem projektu je implementovat do ústřední státní správy systém podpory a tvorby kvalitního managementu, schopného využívat moderních technik a technologií při řízení. V ústředních správních úřadech budou vybudovány a podporovány odpovídající manažerské kapacity, schopné zavádět a šířit techniky řízení podle cílů (výkonů), rozpočtování zaměřené na sledování cílů (účelů) a výkonů, řízení lidských zdrojů a strategické řízení.

Řízení podle cílů je založeno na těchto krocích: stanovování cílů, vyjednávání a uzavírání výsledkových smluv na všech řídicích úrovních, stanovení ukazatelů pro jejich hodnocení, kontrole plnění cílů, podávání zpráv o jejich plnění. Vytváří se tak kontinuální proces s každoročním cyklem, spočívající v postupu: rozpočtový rámec - stanovení cílů - dohoda o cílech - implementace cílů - evaluace.

Za podstatnou lze považovat skutečnost, že řízení podle cílů je úzce provázáno s pravomocí rozhodovat o rozpočtových zdrojích určených k plnění dohodnutých cílů a s oblastí lidských zdrojů, jejichž rozvoj je rozhodující podmínkou dosažení stanovených cílů. V tomto pojetí lidské zdroje nejsou chápány jako náklady, ale jako investice do rozvoje. Řízení podle cílů současně vytváří cestu pro plánování kariéry nejen manažerů, ale všech zaměstnanců a pro jejich další vzdělávání.

Při koncipování nového přístupu je potřebné jako jedno z východisek respektovat příslušná ustanovení služebního zákona.

Součástí přípravy pro zavedení a prosazení řízení podle cílů a uplatnění moderních manažerských technik v praxi je vzdělávání a výcvik manažerů v oblasti:

- osobnostní,
- socializační,
- profesionalizační.

Cílem bude získání obecných kompetencí pro výkon manažerské profese, kterými jsou především:

- pracovní kompetence (schopnost týmové spolupráce, schopnost rozhodování a komunikace, schopnost identifikovat, formulovat a řešit problémy, odvaha nést riziko, připravenost přebírat odpovědnost),
- sociální kompetence (principy, metody, pravidla a nástroje vedení lidí, komunikační dovednosti a schopnost negociace),
- osobnostní předpoklady (cílevědomost, samostatné rozhodování, důvěryhodnost, psychická odolnost),
- získání ucelených znalostí o procesech manažerského rozhodování (stanovování cílů, řízení podle cílů, kontrola).

Vedle prezenčního studia a tréninkových metod bude velký důraz kladen na samostudium, stejně jako na ověřování, jak si manažer osvojil získané dovednosti a upevnil získané návyky rozvíjející manažerské schopnosti, zejména:

- učení se (práce s informacemi, schopnost mluveného i písemného projevu),
- pozitivní komunikace (využívání prostředků verbální a nonverbální komunikace a asertivního přístupu při jednání, negociační schopnost),
- vyrovnávání se s působením stresu při rozhodování (přijímat rozhodnutí zejména v rozhodovacích podmínkách neurčitosti a nebát se rizika rozhodování),
- budování týmů a vzájemná spolupráce s partnery při realizaci přijatých rozhodnutí.

Nezbytnou podmínkou je nejen absolvování příslušných vzdělávacích modulů, ale také stanovení náročných kritérií pro kontrolu a hodnocení dosažených výsledků posluchači tak, aby byly zkouškou zjišťovány jak rozsah a hloubka vědomostí v daném předmětu studia, tak schopnost samostatně řešit simulované problémy. Stejně tak bude manažerské vzdělávání uskutečňováno za předpokladu jeho propojení s celoživotním vzděláváním, zdokonalováním a soustavným rozvíjením osvojených dovedností (jde o rozlišování získaných úrovní od základní, přes rozvíjející po nadstavbovou).

V souvislosti s působením manažerů v období změny je nutné, aby absolvent manažerského programu také uměl odpovědět na dvě nosné otázky: 1.) jak změní sám sebe a svoje jednání a 2.) co změní ve své práci a v útvaru, který řídí.

#### Gestor

- Úřad vlády ČR – Generální ředitelství státní služby

#### Postup realizace

- Vypracování pilotního projektu rozvoje manažerského vzdělávání ve správních úřadech.
- Ověření pilotního projektu manažerského vzdělávání k řízení podle cílů ve vybraných ministerstvech a dalších ústředních správních úřadech v průběhu roku 2004.
- Analýza pilotního ověření projektu, inovace na základě zpětné vazby, předefinování vzdělávacích cílů pro realizaci v roce 2005.
- Vytvoření Koncepce rozvoje řízení v ústředních správních úřadech na období 2006 - 2010, která se zaměří na následující prvky:
  - strategie rozvoje řízení na ministerstvech v letech 2006 - 2010,
  - udržování a zdokonalování strategické linie rozvoje řízení ministerstev a ústředních správních úřadů,
  - podpora a rozvoj manažerských dovedností nejužšího vedení ústředních správních úřadů.

#### Výstup

- Implementace manažerského vzdělávání zaměřeného na využití manažerských technik ve státní správě do systému vzdělávání ve správních úřadech.
- Koncepce rozvoje řízení v ústředních správních úřadech na období 2006 – 2010.

#### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Příprava a pilotní ověření projektu manažerského vzdělávání k řízení podle cílů.
- do 31. prosince 2005: Realizace projektu manažerského vzdělávání k řízení podle cílů.
- do 31. prosince 2005: Koncepce rozvoje řízení v ústředních správních úřadech na období 2006 – 2010.

### ***B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě***

#### Cíl, případně popis

Cílem je zajistit jednotný a koordinovaný postup ústředních správních úřadů při vertikální komunikaci s územím. Podstatou je zlepšit koordinační a komunikační rozhraní mezi ústředními správními úřady a ostatní společností (obcemi, kraji, podnikateli, sdruženími...)



S přechodem velkého rozsahu působnosti na samosprávné obce a kraje je silná potřeba podpořit lepší komunikaci ústřední státní správy s územní samosprávou a veřejností. Vzhledem k novému uspořádání územní veřejné správy i vzhledem k nadcházejícímu členství České republiky v Evropské unii se ukazuje jako žádoucí korektně nastavit všechny koordinační mechanismy. Podobně je otázkou nalezení optimálního koordinačního mechanismu pro komunikaci s kraji – pro kraj je, stejně jako pro obec, obtížné komunikovat zvláště s každým úsekem každého ministerstva.

#### Gestor

- Ministerstvo vnitra, spolugestor: Úřad vlády ČR, Ministerstvo informatiky

#### Výstup

- Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě.
- Věcný návrh řešení koordinovaného přístupu ústřední státní správy k územní veřejné správě.

#### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě.
- do 31. prosince 2005: Věcný návrh řešení koordinovaného přístupu ústřední státní správy k územní veřejné správě.

### ***B.4 Řízení znalostí***

#### Cíl, případně popis

Cílem je ošetřit systém předávání a uchování znalostí v útvech/úřadech ústřední státní správy. Znalosti mají být zachovány a rozvíjeny, nikoliv ztraceny odchodem zaměstnance.

Je třeba vyjít z procesního modelu ústředních správních úřadů, který je nástrojem pro správu znalostí. Řízení znalostí souvisí především se získáváním, zpracováváním, přenosem, uchováváním a sdílením znalostí. Jde o poměrně moderní techniku rozvíjející se s nástupem informačních a komunikačních technologií, nejde však pouze o technickou stránku problematiky. Podstatou je řešení problému, kdy celková znalost organizace je nižší, než suma znalostí všech zaměstnanců.

Problém sdílení znalostí souvisí v ČR obzvláště s izolovaností jednotlivých úřadů, ale i útvarů v rámci jednoho úřadu. Může tak dojít k tomu, že problém, který řeší jeden úřad/útvár, již byl dávno řešen a vyřešen úřadem/útvarem jiným. Neexistují ani báze dokumentů, kde by si zaměstnanec úřadu vyhledal všechny materiály vztahující se k určitému problému, příkladem je naprosto nesystematické nakládání se zprávami a materiály dovezenými ze služebních cest. Velkým problémem je také poměrně velká fluktuace ve státní správě, kdy s odcházejícím úředníkem odchází také většina jeho znalostí a jeho nástupce musí mnohdy vše zjišťovat znovu.

#### Gestor

- Úřad vlády ČR – Sekce lidských zdrojů, spolugestor: Generální ředitelství státní služby, Ministerstvo informatiky

### Postup realizace

Definování pojmu „znalosti“, transformace informace ve znalost, analýza současného šíření znalostí v útvarech/úřadech, návrh modelu sdílení znalostí v útvarech/úřadech, pilotní ověření modelu a jeho vyhodnocení, vytvoření funkčního systému předávání a uchovávání znalostí včetně jeho právního zakotvení.

### Vstup

- Výstup projektu A.2 analýza a popis procesů v ústředních správních úřadech (neplatí pro „záměr systému...“ viz níže).
- Materiály OECD, Strategie rozvoje lidských zdrojů pro ČR.

### Výstup

- Upřesnění záměru systému předávání znalostí, parametry a předpoklady pro využití výstupů z procesní analýzy.
- Systém předávání a uchovávání znalostí v útvarech/úřadech.

### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Upřesnění záměru systému předávání znalostí ve vazbě na parametry a předpoklady pro využití výstupů z procesní analýzy.
- do 31. prosince 2006: Zahájení pilotního ověřování modelu systému předávání znalostí.
- do 31. prosince 2007: Vytvoření systému předávání znalostí.

## **C. Zvýšení kvality ústřední státní správy**

S rostoucími nároky na výkon státní správy rostou požadavky na kvalitu a efektivnost jejího fungování. Oblast má za cíl zvýšit kvalitu výstupů státní správy, spočívajících ve standardizaci služeb, způsobu jakým státní správa zasahuje do práv a povinností občanů a v rozšíření kvalitních informačních a telekomunikačních technologií. Vysoká kvalita regulace je přitom jednou ze základních podmínek dobrého fungování ekonomiky.

### ***C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě***

#### Cíl, případně popis

Zavést do ústřední státní správy moderní metody a nástroje řízení kvality.

Modely jako EFQM či CAF jsou poměrně rozšířeným nástrojem přispívajícím ke zvýšení výkonnosti státní správy. V posledních letech vstoupila do popředí metoda tzv. benchmarkingu, jako praktický nástroj pro zvýšení výkonnosti organizací celého veřejného sektoru a rovněž jako nástroj umožňující organizacím veřejné správy dostat se na srovnatelnou úroveň i z mezinárodního hlediska. Metoda představuje systematické srovnávání procesů a výkonu na základě nejlepší praxe, již uvedené uvědomění si vlastních slabých stránek a schopnosti učit se od druhých a sdílet s nimi získané vědomosti. Základním předpokladem pro aplikaci benchmarkingu je proto zevrubné pochopení vlastní organizace, jejích procesů a povahy případných problémů.

Pro hodnocení vlastní organizace je možné aplikovat všeobecný hodnotící nástroj – Společný hodnotící rámec (dále CAF<sup>18</sup>). Jeho cílem je napomoci organizacím ve veřejné správě pochopit a využívat řízení kvality. Hlavním účelem je poskytnout jednotný a zároveň jednoduchý model pro hodnocení organizací veřejné správy. Model CAF je obdobně strukturován jako model EFQM - základem je struktura devíti hledisek: vedení, politiky a strategie, řízení lidských zdrojů, vnější partneři a vnitřní zdroje, řízení procesů a změn, výsledky orientované na klienta/občana, výsledky ve vztahu k pracovníkům, dopad na společnost, klíčové výsledky výkonu. Výhodou CAF oproti např. modelu EFQM je jeho jednoduchost, hodnocení organizace mohou provést její zaměstnanci, resp. skupina vybraných zaměstnanců a je méně nákladný.

Vrcholové vedení ministerstev musí považovat kvalitu za základní hybnou sílu celé organizace, a to nejen v souvislosti s aplikováním výsledků sebehodnocení daného ministerstva. Předpokladem je především proškolení vedoucích pracovníků v problematice řízení kvality, aby došlo k jejich ztotožnění se všemi aspekty v této oblasti a byly tak vytvořeny adekvátní podmínky pro seznámení s kvalitou pracovníky na nižší úrovni. Po proškolení vedení a pracovníků ministerstev tak vznikne prostor pro úspěšné zavedení a využití nástrojů měření kvality.

#### Gestor

- Úřad vlády ČR

#### Vstup

- Výstup projektu A.2 popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech.

#### Výstup

- Vzdělávací modul pro řízení kvality ve státní správě.
- Kvalitativní management v ústřední státní správě.
- Strategie aplikace CAF a metody benchmarkingu do ústřední státní správy.

#### Časový plán

- 2005 až 2006: Zahájení vzdělávání, podpora a tvorba kvalitativního managementu v ústřední státní správě.
- 2007: Pilotní projekt zavedení sledování kvality do ústřední státní správy.
- 2008 až 2010: aplikace CAF a benchmarkingu do ústřední státní správy.

### ***C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě***

#### Cíl, případně popis

- Připravit model uspořádání a fungování současných státních regulačních úřadů na základě moderních pravidel v EU a OECD.
- Zajistit pravidla pro tvorbu lepších podkladů pro vládu, posílení vertikální komunikace a zodpovědnosti ústřední státní správy za kvalitu regulace ve svěřené oblasti.
- Vtvořit a zavést systému pro odstraňování tzv. regulačního znečištění.

---

<sup>18</sup> Společný hodnotící rámec (Common Assessment Framework, CAF) byl vytvořen Evropskou nadací pro řízení kvality, Akademií ve Speyeru a Evropským institutem pro veřejnou správu.

- Pravidla konstruovat tak, aby byla závazná pro všechny ústřední správní úřady. Připravit pravidla pro metodu hodnocení dopadu, tzv. RIA<sup>19</sup>.

Proces modernizace regulace by měl přispět zejména ke zlepšení procesu přípravy a implementace zákonů a podzákonných norem státní správou. K tomu by mělo dojít prostřednictvím:

- zkvalitnění podkladů pro rozhodování vlády ve věcech zákonů a podzákonných norem,
- zlepšení organizační struktury pro vytváření a implementaci zákonů a podzákonných norem,
- přípravy a zavedení metod pro hodnocení dopadů a důsledků připravovaných i existujících zákonů a podzákonných norem,
- zavedení pravidel komunikace ústředních správních úřadů se zainteresovanými stranami (občany, podniky a podnikateli apod.) při přípravě zákonů a podzákonných norem,
- zavedení pravidel prohlubujících komunikaci uvnitř státní správy při přípravě zákonů a podzákonných norem,

Vedlejší produkty tohoto procesu jsou také:

- ekonomického rázu – zvýšení výkonnosti ekonomiky odstraněním nadbytečných administrativních bariér a snížení koncových cen pro uživatele a zákazníky prostřednictvím posílení konkurenčního prostředí
- demokratizace – posílení důvěry občanů ve vládu prostřednictvím větší možnosti zasahovat do rozhodování a procesů státní správy
- sociální povahy – kvalitnější regulace vede ke zlepšení ochrany základních společenských hodnot
- „europeizace“ – uvedení procesu vytváření a implementace zákonů a podzákonných norem do souladu se standardy fungujícími ve vyspělých zemích EU a OECD

Základem pro zlepšování kvality regulace v ČR bude především implementace metody RIA do procesu přípravy legislativy<sup>20</sup>. Jedná se o soustavu postupů směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhované či existující regulace. Součástí RIA jsou také konzultace se zainteresovanými subjekty, a to od počátku procesu přípravy právních norem. Dalším důležitým efektem je podrobné zkoumání všech možných alternativ řešení problému, včetně podpory tzv. alternativních metod regulace (samoregulace, spoluregulace, finanční incentivy apod.). K implementaci RIA bude využito jak materiálů OECD k této tématice, zkušeností a směrnic platných v jednotlivých členských zemích a směrnicím EU k hodnocení dopadu regulace, tak materiálů a zkušeností domácích expertů.

### Gestor

- Úřad vlády ČR

### Postup realizace

Budou vytvořena pravidla pro zavádění RIA a pro zabezpečení procesu. Jde o to dostatečně propojit a zkoordinovat práci ekonomů, legislativy, ekologů atd. Propojení by mělo být řešeno v rámci současných organizačních kapacit ústřední státní správy. Jde spíše

<sup>19</sup> Z anglického *Regulatory Impact Analysis* – analýza dopadu regulace

<sup>20</sup> Vláda se ve svém Programovém prohlášení zavázala prohloubit „analýzy ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů závažných společenských rozhodnutí na základě principů OECD“.

o změnu metod a organizace práce. RIA je sama o sobě metoda (nástroj) propojující řadu procesů a současných odborných kapacit do kvalitní analýzy (podkladů) pro rozhodování. S tím souvisí:

- pověření příslušných útvarů dohledem a metodickou pomocí pro uplatňování RIA
- zajištění metodické pomoci a kontroly uplatňování RIA<sup>21</sup>
- nalezení společného modelu pro postavení a fungování tzv. nezávislých regulátorů

Pokud by bylo navrženo řešení kladoucí další nároky na organizační nebo finanční kapacity, bude o tom gestor projektu informovat vládu.

#### Výstup

- Obecný model státních regulačních úřadů.
- Pravidla pro analýzu dopadu regulace (RIA).
- Koncepce zlepšování regulace v ČR na období 2006 až 2010.

#### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Návrh pravidel pro fungování státních regulačních úřadů.
- do 31. prosince 2005: Návrh pravidel pro analýzu dopadu regulace.
- 2006 až 2007: Pilotní projekt aplikace RIA na přípravu vybraných zákonů.
- od 2007: Zavedení RIA (malé/ velké) pro veškeré zákony připravované vládou.

### ***C.3 E-government***

#### Cíl, případně popis

Cílem je zejména rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb státní správy nejširší veřejnosti a implementací elektronické správy umožnit občanům a podnikatelským subjektům jednoduše a rychle komunikovat s úřady všech úrovní, samosprávy i státní správy. Naopak úřady by tak měly mít „více času na jednání s lidmi, namísto s papíry“. Postupné zavádění služeb e-governmentu bude systematicky koordinováno Ministerstvem informatiky, a to vždy s ohledem na přínos pro uživatele těchto služeb. Preferovány budou zásady „obíhání dokumentů, nikoliv občanů“ a cílem bude zvýšit komfort občanů při kontaktu s úřady. Snahou bude předcházet tzv. „digitální diskriminaci“, kterou jsou ohroženi především sociálně slabší občané.

Nezbytnou součástí modernizace ústřední státní správy je rozvoj elektronické veřejné správy tzv. e-governmentu. Elektronická veřejná správa je realizace procesů či jejich částí (vnitřních a vnějších činností) veřejné správy s rozsáhlým využitím informačních a komunikačních technologií. Zavádění informačních a komunikačních technologií a systémů vyžaduje změnu způsobu výkonu veřejné správy. Ta by měla zvýšit komfort vztahu občan – stát.

Základním dokumentem, kterým se vláda zavázala podpořit e-government, je Akční plán eEurope+ 2003. Současně je tento program e-governmentu zvýrazněn v dokumentu eEurope 2005, který bude závazný pro ČR se vstupem ČR do EU. E-government je i základním směrem rozvoje modernizace státní správy i v Ministerstvem informatiky připravované Státní informační a komunikační politice. Základní představy o funkcích e-government jsou uvedeny i v dokumentu Koncepce budování informačních systémů veřejné správy. Významným krokem, který přiblížil Českou republiku EU v oblasti e-governmentu, bylo

<sup>21</sup> neznamená nutně nový útvar ani nároky na růst počtu zaměstnanců

i přijetí programu IDA (výměna dat mezi veřejnými správami) v roce 2003. Došlo tak k připojení české veřejné správy k infrastruktuře EU a dosažitelnosti státní správy on-line, jmenovitě elektronického přístupu k veřejným službám a zpřístupnění digitálních informací Evropské unie pro globální síť.

V říjnu 2003 došlo k oficiálnímu spuštění první fáze Portálu veřejné správy, který vytvořil jednotné komunikační rozhraní mezi veřejnou správou a veřejností a zároveň mezi jednotlivými správními úřady. Současně je k dispozici všem institucím státní správy „intranet veřejné správy“ (komunikační infrastruktura veřejné správy). Jsou tak vytvořeny základní podmínky pro e-government obecně ale i pro úroveň ústřední státní správy.

Jedním z hlavních a prioritních úkolů je vytvoření závazného základního výměnného formátu pro komunikaci uvnitř instituce VS, mezi úřady VS ale i pro komunikaci mezi občany a úřady VS, včetně základních směrnic a metodik. Je nutností, aby výsledný základní výměnný formát byl technologicky i dodavatelsky nezávislý.

### Gestor

Ministerstvo informatiky, spolugestor: Ministerstvo vnitra

### Postup realizace

- do 30. června 2004 všechny resorty zajistí a Ministerstvu informatiky předají doplnění životních situací a nadále je budou pravidelně aktualizovat a doplňovat
- do 30. června 2004 všechny resorty zhodnotí možnosti postupu elektronizace veřejných služeb, které mají ve svých kompetencích, a předloží analýzu Ministerstvu informatiky; součástí bude i příp. analýza potřebných legislativních změn včetně finančních nároků.
- v pozdější fázi projekt využije výstupu projektu A.2 popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech

### Výstup

- Správné, úplné a aktuální životní situace a veřejné služby on-line prostřednictvím Portálu veřejné správy.
- Směrnice a příslušné závazné metodiky pro využívání základního výměnného formátu pro komunikaci mezi úřady VS.

### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Připravit zadání a zprovoznění druhé fáze portálu veřejné správy.
- do 31. prosince 2004: Ministerstvo informatiky připraví vytvoření základního výměnného formátu pro komunikaci mezi úřady VS (včetně pilotního ověření).
- do konce roku 2005: Postupně, ve spolupráci s ostatními resorty, implementovat základní elektronické veřejné služby on-line prostřednictvím Portálu veřejné správy,
- do konce roku 2006: implementuje základní výměnný formát, který bude závazný pro všechny úřady VS a doporučený pro všechny ostatní organizace VS, pak jej bude průběžně udržovat se zpětnou kompatibilitou,
- 2004 až 2007: vytvoření základního výměnného formátu pro komunikaci mezi občany a úřady VS modifikací výměnného formátu pro komunikaci mezi úřady VS a jeho postupná implementace, pak průběžné udržování se zpětnou kompatibilitou. Vše při využití jednotného a bezpečného komunikačního rozhraní komunikační infrastruktury informačních systémů veřejné správy.

## D. Implementace a zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech

### D.1 Implementace služebního zákona

#### Cíl, případně popis

Zabezpečit realizaci služebního zákona.

Dne 28. května 2002 byl vyhlášen zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Tento zákon nabývá plné účinnosti dnem 1. ledna 2005, s tím, že některá jeho ustanovení nabyla účinnosti již dnem vyhlášení.

V návaznosti na vyhlášení služebního zákona vypracovalo Generální ředitelství státní služby (dále jen „GRSS“) „Informaci o implementaci služebního zákona v roce 2002 a 2003“, kterou vzala vláda dne 2. prosince 2002 usnesením č. 1200 na vědomí. Pro období předcházející plné účinnosti služebního zákona byly zvoleny následující priority:

1. Vytvoření GRSS.
2. Vybudování systému komunikace ve věcech státní služby mezi správními úřady a GRSS.
3. Jmenování prvních státních tajemníků, personálních ředitelů a jejich zástupců. Převod stávajících vedoucích ústředních správních úřadů, v jejichž čele není člen vlády, vedoucích správních úřadů, které nemají nadřízený správní úřad, a vedoucích podřízených správních úřadů a jejich zástupců do státní služby.
4. Vytvoření personálních útvarů ve správních úřadech.
5. Příprava systemizace a organizačního uspořádání služebních úřadů.
6. Příprava založení Institutu státní správy jako státní příspěvkové organizace.
7. Výstavba a realizace Informačního systému o státní službě a platech (dále jen „ISSP“).
8. Příprava dalších služebních předpisů generálního ředitele státní služby.

K datu 31. října 2003 je stav realizace uvedených priorit následující:

*ad 1)*

GRSS bylo vytvořeno v souladu se služebním zákonem bezprostředně po jeho vyhlášení, a to ke dni 15. června 2002.

*ad 2)*

Za účelem informovanosti a spolupráce se zástupci správních úřadů při implementaci služebního zákona byly vytvořeny tyto pracovní skupiny:

- vedoucí personálních útvarů ústředních správních úřadů, Českého telekomunikačního úřadu a Rady pro rozhlasové a televizní vysílání,
- vedoucí a kontaktní osoby podřízených správních úřadů s celostátní působností,
- pracovní skupina pro oblast personální a platovou (zástupci ústředních správních úřadů)
- pracovní skupina pro oblast organizace a systemizace (zástupci ústředních správních úřadů)
- pracovní skupina pro oblast vzdělávání (zástupci ústředních správních úřadů)

Členy pracovních skupin GRSS aktuálně informuje o stavu implementace služebního zákona a zasílá jim k připomínkám materiály související se státní službou.

GŘSS vytvořilo v rámci webových stránek Úřadu vlády ČR své stránky s aktuálními informacemi o jeho činnosti a o postupu implementace služebního zákona.<sup>22</sup>

*ad 3) a 4)*

Vzhledem k tomu, že dosud nebyl jmenován generální ředitel státní služby, nedošlo k realizaci těchto dvou priorit, které jsou přímo závislé na jeho osobě (v dohodě s příslušnými členy vlády nebo vedoucím Úřadu vlády ČR jmenuje v ministerstvech a v Úřadu vlády ČR státní tajemníky a jejich zástupce, státní tajemníci jmenují personální ředitele a jejich zástupce a před personálními řediteli skládají služební slib vedoucí podřízených správních úřadů a jejich zástupci; personální ředitele v ministerstvech a v Úřadu vlády ČR a vedoucí správních úřadů v ostatních správních úřadech iniciují vznik personálních útvarů).

*ad 5)*

V souvislosti s touto prioritou uložila vláda svým usnesením ze dne 13. října 2003 č.1010 k návrhu Pravidel pro provedení personálního a organizačního auditu v ústředních správních úřadech, v Českém telekomunikačním úřadu a v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání správním úřadům do 30. dubna 2004 předložit GŘSS návrhy systemizace a organizačního uspořádání na rok 2005.

Jako součást přípravy návrhu systemizace dále vláda uložila svým usnesením ze dne 23. června 2003 č. 624, o Rozpočtovém výhledu 2003 až 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů (aktualizované znění), provést v ústředních správních úřadech, v Českém telekomunikačním úřadu a v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání personální a organizační audit. Koordinační a metodickou rolí pověřila GŘSS. Jak k provedení personálního a organizačního auditu, tak k přípravě návrhu systemizace a organizačního uspořádání správních úřadů vytvořilo GŘSS pro správní úřady příslušnou metodiku.

*ad 6)*

Institut státní správy je jedním z odborů GŘSS. Pro správní úřady realizuje vzdělávací akce na základě nabídky uvedené v Katalogu vzdělávacích akcí vydávaném dvakrát ročně. GŘSS v souladu se služebním zákonem připravuje transformaci Institutu státní správy na státní příspěvkovou organizaci v působnosti Úřadu vlády ČR.

*ad 7)*

GŘSS vypracovalo návrh nařízení vlády, kterým se stanoví rozsah a způsob poskytování údajů do ISSP. Vláda toto nařízení schválila svým usnesením dne 4. června 2003 č. 541 (ve Sbírce zákonů bylo vydáno pod číslem 189/2003). GŘSS dále vypracovalo návrh na doplnění Standardu informačních systémů veřejné správy pro informační systémy v oblasti personální a platové a návrh datových prvků k ISSP. Oba návrhy byly rozeslány správním úřadům (v rámci příslušných pracovních skupin) k připomínkám. Jejich vydání Ministerstvem informatiky se předpokládá v 1. čtvrtletí roku 2004.

Na dodávku ISSP (zejména se jedná o softwarové zabezpečení systému) byla vyhlášena veřejná obchodní soutěž, která zatím nebyla ukončena.

*ad 8)*

GŘSS připravilo přes dvacet návrhů služebních předpisů ke služebnímu zákonu s tím, že budou postoupeny příslušným pracovním skupinám k připomínkám a k následné diskusi. Vzhledem k tomu, že dosud nebyl jmenován generální ředitel státní služby, není možné tyto služební předpisy vydat.

---

<sup>22</sup> [www.vlada.cz/urad\\_sop.htm](http://www.vlada.cz/urad_sop.htm)



## Gestor

- Úřad vlády ČR – Generální ředitelství státní služby

## Postup realizace

Jmenování generálního ředitele státní služby a jeho zástupce je nezbytnou podmínkou další realizace reformy státní služby.

Z výše uvedeného stavu implementace služebního zákona vyplývá, že řada zásadních priorit nemůže být realizována bez účasti generálního ředitele státní služby. K tomu, aby implementace služebního zákona byla provedena včas a kvalitně je třeba, aby vláda, v co nejkratší době, navrhla kandidáty na služební místa generálního ředitele státní služby a jeho zástupce.

Kromě výše uvedených priorit bude GRSS v návaznosti na příslušná ustanovení služebního zákona realizovat tyto projekty:

- vzdělávání státních zaměstnanců (s důrazem na přípravu čekatelů a na prohlubující vzdělávání státních zaměstnanců),
- služební hodnocení státních zaměstnanců (bude navazovat na jeden z výstupů z projektu Phare 2000 Modernizace ústřední státní správy),
- kontrola dodržování služebního zákona ve služebních úřadech.

## Vstup

- Jmenování generálního ředitele státní služby a jeho zástupce.

## Výstup

- Dobrá připravenost správních úřadů na plnou účinnost služebního zákona.
- Fungující systém vzdělávání státních zaměstnanců a přípravy čekatelů na státní službu.
- Fungující systém hodnocení státních zaměstnanců.
- Fungující systém kontroly dodržování služebního zákona ve služebních úřadech.

## Časový plán

- do 31. prosince 2004: Vytvoření personálních útvarů podle služebního zákona.
- do 1. září 2004: Příprava návrhu systemizace a organizačního uspořádání služebních úřadů na rok 2005.
- do 30. září 2004: Příprava transformace Institutu státní správy na státní příspěvkovou organizaci podle služebního zákona.
- do 31. prosince 2004: Vydání služebních předpisů generálním ředitelem státní služby.
- do 31. prosince 2004: Vytvoření pravidel pro vzdělávání státních zaměstnanců a čekatelů.
- do 31. prosince 2004: Vytvoření plánu kontrolní činnosti GRSS na rok 2005.
- do 31. prosince 2005: Vytvoření zásad služebního hodnocení státních zaměstnanců.

## **E. Racionalizace financování ústřední státní správy**

Cílem oblasti je podpořit reformu veřejných rozpočtů, jako širokého programu, jehož naplnění ovlivní i fungování, zejména financování, ústřední státní správy. Oblast se má soustředit na budování a rozvoj finančního výkonového managementu, lepší realizaci zdrojů ve veřejných investicích (tedy i soukromé zdroje) a zlepšení oblasti kontroly.

### ***E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu***

#### Cíl, případně popis

Cílem projektu je zajistit tvorbu a rozvoj managementu, který bude schopen lépe realizovat nový způsob sestavování veřejných rozpočtů, rozvíjet metody na sledování výsledků a výkonů, definovat cíle na základě poslání, identifikovat potřeby cílové skupiny uživatelů služeb, efektivněji spolupracovat při realizaci horizontálních projektů atd. Je nutné zohlednit vazbu projektu na projekty v oblasti A. (racionalizace procesů v ústřední státní správě) a výkonový management budovat na odpovídajících stupních řízení.

Zlepšování metodiky sestavování rozpočtů v ústředních správních úřadech, stejně jako střednědobé rozpočtování orientované na výsledek, obdobně jako komplexnější audity výdajů rozpočtových kapitol státního rozpočtu se neobejdou bez kvalitního managementu. Za účelem provázání pravidel poskytování veřejných prostředků s výkony je zapotřebí komplexnějších znalostí a dovedností. Správné zařazení finančních položek a výslovné neporušení rozpočtových pravidel nestačí. Nové metody řízení výkonů je třeba propojit s finančním řízením, jedině tak lze vytvořit a spravovat efektivní nástroje výkonnostního rozpočtování.

Je třeba zvážit, zda by na každou rozpočtovou kapitolu ústředního správního úřadu neměl dohlížet vládní expert, který by se specializoval na posuzování racionalizace vynakládání veřejných prostředků v rámci dané rozpočtové kapitoly. Experti by prošli náročným školením a na pravidelných poradách by si vyměňovali zkušenosti. Postupně by se tak daly vygenerovat metody nejlepší praxe dohledu a vyhledávání neefektivních prvků systému realizace veřejných financí. Experti by se aktivně podíleli na auditech rozpočtových kapitol ústředních správních úřadů a na sestavování rozpočtu i střednědobých výhledech. Ministroví financí by takový přístup umožnil pohled na kapitoly státního rozpočtu zvenčí, tj. mimo vlastní resort. Ovšem tyto nebo další úvahy je třeba rozpracovat.

#### Gestor

- Ministerstvo financí, spolugestor: Úřad vlády ČR - Generální ředitelství státní služby (za vzdělávání v této oblasti)

#### Výstup

- Plán na podporu a tvorbu výkonového a finančního managementu v ústřední státní správě.
- Výkonový a finanční management v ústřední státní správě.

#### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Plán na podporu a tvorbu výkonového a finančního managementu v ústřední státní správě.
- 2006 až 2008: Výkonový a finanční management v ústřední státní správě.

## ***E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice***

### Cíl, případně popis

Stanovit pravidla a mechanismy pro lepší zapojení soukromých zdrojů do investic realizovaných z veřejných financí ústředními správními úřady. Cílem je stanovit pravidla a nástroje (včetně právních) pro to, jak za stejným účelem využít soukromé i státní investice společně a také podpořit motivační mechanismy pro vstup soukromého kapitálu do veřejných investic. V úvodu je nezbytné definovat pojmy, jako je „veřejné investování“ apod.

Existuje řada projektů, ze kterých má užitek nejen stát nebo kraj či obec, ale i podnikatel, tedy privátní sektor. Může se jednat například o výstavbu a podporu infrastruktury, vzdělávacích zařízení, výzkumných projektů, zvelebování města (obce) za účelem zvýšení turistického ruchu, obnovu a využívání kulturních památek a celou řadu dalších zajímavých investic. V současnosti pro existuje pro spojení zdrojů veřejného a privátního sektoru řada překážek, které je nutné definovat a dále pracovat na jejich eliminaci.

### Gestor

- Ministerstvo financí, spolugestor: Ministerstvo vnitra, Úřad vlády ČR a Ministerstvo průmyslu a obchodu

### Vstup

- Usnesení vlády ze dne 7. ledna 2004 č.7, o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Projekt naváže na dosavadní práce v tomto směru vykonané.

### Výstup

- Pravidla pro společné investice veřejného a soukromého sektoru.
- Pilotní projekty veřejného investování a jejich vyhodnocení.

### Časový plán

- do 31. prosince 2005: Návrh pravidel<sup>23</sup> pro společné investice veřejného a soukromého sektoru.
- 2006 až 2010: Pilotní projekty veřejného investování a jejich vyhodnocení.

## ***E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě***

### Cíl, případně popis

Cílem projektu je zajistit jednotný koncepční postup a metodiku v systému kontroly jako celku. Sjednotit kontrolu do širšího rámce a podpořit vazbu kontroly na efektivitu, výsledky, cíle, poslání, a strategie. Je potřeba lépe prověřovat zpětnou vazbu od uživatelů služeb. Co se týká ústředních správních úřadů, je nutné prohloubit činnosti metodické a kontrolu prováděnou samotnými ústředními správními úřady, tak vnitřní kontrolu.

Gestor se soustředí mj. na řešení následujících bodů:

- Problematika kontroly jako celku v působnosti jednoho ústředního správního úřadu. Zatím zde chybí orgán, který by celou oblast koncepčně koordinoval a metodicky řídil.

---

<sup>23</sup> míní se i případné návrhy zákonů nebo zákonných úprav

- Otázka efektivnosti kontroly NKÚ, především v souvislosti s vyvozováním důsledků z kontrolních nálezů, které jsou povinně zveřejňovány.
- Ošetřit vnitřní kontrolní systém, který v řadě případů často na základě individuálních rozhodnutí řídicích pracovníků bez jednotného usměrňování.
- Proces „reformy“ kontrolního mechanismu státu nelze považovat za dokončený a bezproblémový. Je třeba se soustředit na korupci a výkonnost ve veřejné správě.

Stručně lze shrnout vývoj kontrolních procesů a institucí po roce 1989:

- obnovení institutů parlamentní a soudní kontroly veřejné správy
- zřízení Nejvyšší kontrolní úřad jako instituce, která vykonává především kontrolu hospodaření se státním majetkem, kontrolu plnění státního rozpočtu a kontrolu hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí a s prostředky, za něž stát převzal záruky (nemá však výkonné pravomoci)
- přijat zákon o státní kontrole – neupravuje však vztahy nadřízenosti a podřízenosti, v podstatě pouze upravuje procesní pravidla – kontrolní řád
- přijat zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, který upravuje třístupňovou organizační strukturu finanční kontroly, finanční kontrolu koordinuje a metodicky řídí Ministerstvo financí

#### Gestor

- Ministerstvo financí, spolugestori: Úřad vlády ČR - Generální ředitelství státní služby, Ministerstvo vnitra

#### Postup realizace

Bude vypracována studie o současném systému kontroly ve státní správě s cílem navrhnout doplnění chybějících kontrolních institucí (i s ohledem na kontrolu podle služebního zákona, která spočívá v kontrole organizačních věcí služby, služebních vztahů státních zaměstnanců a jejich zabezpečení podle služebního zákona). Současně bude vhodné vypracovat koncepci kontroly ve státní správě, jejíž součástí by byl i návrh opatření na zabezpečení realizace kontrolního systému (technicko-organizační opatření, legislativní opatření). V návaznosti na toto by mělo následovat určení kompetentního orgánu, který by koordinoval a metodicky řídil celý systém kontroly ve státní správě.

#### Výstup

- Studie o současném systému kontroly ve státní správě.
- Koncepce kontroly ve státní správě, která bude obsahovat samostatnou pasáž kontroly v rámci ústředních správních úřadů a určení orgánu koordinujícího a metodicky řídicího celý systém kontroly.

#### Časový plán

- do 31. prosince 2004: Analýza současného systému kontroly ve státní správě.
- do 31. prosince 2004: Koncepce kontroly ve státní správě, která se zaměří na kontrolu cílů (účelů) a výkonů ústředních správních úřadů.
- do 31. prosince 2005: Určení orgánu koordinujícího a metodicky řídicího systému kontroly ve státní správě jako celku 2005<sup>24</sup> (ve vazbě na předchozí bod).

---

<sup>24</sup> Obdobně jako při realizaci projektu C.2 reforma regulace v ústřední státní správě, bude i zde tato problematika řešena za využití současných organizačních kapacit ústřední státní správy.

## **5. Rizika realizace reformy ústřední státní správy a jejich prevence**

**RIZIKO 1:** Nejzávažnějším rizikem reformy by mohl být nedostatek podpory a odhodlání pro proklamované změny ze strany vlády jako celku. Dosavadní přístup státních úředníků svědčí spíše o metodě „pasivní rezistence“ vůči modernizačním snahám v ústřední státní správě<sup>25</sup>. **PREVENCE:** Není stanovena.

**RIZIKO 2:** Nedostatek vzdělaných a kvalifikovaných zaměstnanců. Sebelepší návrh reformy se neobejde bez dostatečně vzdělaných a kvalifikovaných zaměstnanců, kteří mohou být úspěšnými nositeli změn. V této souvislosti je dále nutné si uvědomit, že změny takového rozsahu, se kterými počítá návrh reformy, jsou v mnoha případech pro zaměstnance zcela novou záležitostí, tyto zaměstnance je tedy potřeba dostatečně vzdělat, ale také motivovat, což je záležitost dlouhodobá. **PREVENCE:** Plně aplikovat strategický přístup k řízení lidských zdrojů a zaměřit se na jejich dlouhodobé plánování.

**RIZIKO 3:** Nebude kompetenčně a organizačně dořešena meziresortní koordinace řízení reformy a modernizace ústřední státní správy nebo bude koordinace nedostatečná. **PREVENCE:** Do návrhu usnesení bylo zapracováno řešení gesce nad reformou a modernizací ústřední státní správy včetně organizačního zabezpečení procesu. Projektové řízení má zmírnit současná negativa v horizontální koordinaci a komunikaci ústřední státní správy. Riziko nedostatečné koordinace je mírněno také případným zásahem vlády do koordinačního procesu v případě potřeby.

**RIZIKO 4:** Převládá představa, že zvýšení účinnosti ústřední státní správy lze dosáhnout především (ne-li téměř výlučně) změnami v organizačních strukturách uspořádání ústřední státní správy, v počtu úřadů a ve změnách souvisejících s vymezením kompetencí či změnou statutu úředníků. **PREVENCE:** Systemizace a přechod na nový systém statutu úředníků byly zakomponovány do reformy jako její součásti a vedle toho jsou v materiálu uvedeny další klíčové projekty, které je třeba zvládnout a které souvisí s metodami práce, komunikací, výkony atd.

**RIZIKO 5:** Předpoklad, že právní normy vyřeší řadu problémů za nás. V tom smyslu přeceňování významu zákonů na úkor využívání i jiných nástrojů, jako moderních metod řízení, motivace, osvěty, změny přístupu k řešení problému apod. V té souvislosti je podceňováno využití moderních metod managementu a marketingu ve veřejné správě, a to jak v přípravě rozhodnutí, tak ve způsobech sledování dosahovaných výsledků. **PREVENCE:** Vedle změn zákonů jsou uvedeny projekty zabývající se např. manažerskými metodami a moderním řízením.

**RIZIKO 6:** Nízká motivace vrcholových úředníků k reformě. I když je rozumné využívat poznatků o formách, nástrojích a metodách modernizace ústřední státní správy, které se vyvinuly a uplatnily ve vyspělých zemích, zvláště v zemích EU, nelze předpokládat, že nám tuto modernizaci zajistí zahraniční experti např. v rámci programu Phare nebo jiných programů. Celý proces musí být záležitostí každého pracovníka ústřední státní správy, a to od prací analytických až po práce realizační. **PREVENCE:** Metoda projektového řízení, která je na reformu ústřední státní správy uplatněna, spolu s jasným určením odpovědností a hodnocením úspěšnosti by měly zajistit potřebnou motivaci.

---

<sup>25</sup> Neúčast náměstků ministrů na jednáních Pracovního výboru pro reformu veřejné správy, nízká podpora manažerů reformy na resortech, opevňování se ministrů v resortech. V minulém období vláda stěžejní dokumenty v nejlepším případě vzala na vědomí bez rozhodnutí a pevného uchopení procesu.

**Schéma: Graficky vyjádřený harmonogram reformy a modernizace ústřední státní správy**

**Tabulka: Souhrn výstupů z projektů a odpovědných gestorů (vyjma spolugestorů)**

Projekt	Gestor	číslo výstupu	Výstupy	Plánovaný termín splnění do:
A.1	Úřad vlády	1	Poslání a střednědobé cíle všech ústředních správních úřadů.	31. prosince 2004
A.2	Úřad vlády	2	Podrobný popis procesů provedený na všech ústředních správních úřadech.	31. prosince 2006
		3	Definice "kandidátů" na přesun.	31. prosince 2006
		4	Pravidla pro fungování agentur.	30. června 2005
A.3	Úřad vlády	4	Pravidla pro fungování agentur.	30. června 2005
A.4	Úřad vlády	5	Návrh na zahájení činnosti agentur.	30. června 2006
		6	Návrh nového kompetenčního zákona.	30. června 2006
		7	Nová ústřední státní správa a funkční "agentury"	1. ledna 2007
B.1	Úřad vlády	8	Návrh pravidel a institucionálního zabezpečení efektivní horizontální komunikace.	31. prosince 2005
		9	Systém pro podporu tvorby celostátních strategií a průřezových řešení.	31. prosince 2005
B.2	Úřad vlády	10	Implementace manažerského vzdělávání zaměřeného na využití manažerských technik ve státní správě do systému vzdělávání ve správních úřadech.	31. prosince 2005
		11	Koncepce rozvoje řízení v ústředních správních úřadech na období 2006 - 2010	31. prosince 2005
B.3	Ministerstvo vnitra	12	Analýza koordinačních mechanismů ústřední státní správy vůči územní veřejné správě.	31. prosince 2004
		13	Věcný návrh řešení koordinovaného přístupu ústřední státní správy k územní veřejné správě.	31. prosince 2005
B.4	Úřad vlády	14	Upřesnění záměru systému předávání znalostí, parametry a předpoklady pro využití výstupů z procesní analýzy.	31. prosince 2004
		15	Systém předávání a uchovávání znalostí v útvech/úřadech.	31. prosince 2007
C.1	Úřad vlády	16	Vzdělávací modul pro řízení kvality ve státní správě.	2005 až 2006
		17	Kvalitativní management v ústřední státní správě.	2007
		18	Strategie aplikace CAF a metody benchmarkingu do ústřední státní správy.	2007
C.2	Úřad vlády	19	Obecný model státních regulačních úřadů.	31. prosince 2004
		20	Pravidla pro analýzu dopadu regulace (RIA).	31. prosince 2005
		21	Koncepce zlepšování regulace v ČR na období 2006 až 2010.	31. prosince 2005
C.3	Ministerstvo informatiky	22	Správné, úplné a aktuální životní situace a veřejné služby on-line prostřednictvím Portálu veřejné správy.	31. prosince 2007
		23	Směrnice a příslušné závazné metodiky pro využívání základního výměnného formátu pro komunikaci mezi úřady VS.	31. prosince 2006
D.1	Úřad vlády	24	Dobrá připravenost správních úřadů na plnou účinnost služebního zákona.	31. prosince 2004
		25	Fungující systém vzdělávání státních zaměstnanců a přípravy čekatelů na státní službu.	31. prosince 2005
		26	Fungující systém hodnocení státních zaměstnanců.	31. prosince 2006
		27	Fungující systém kontroly dodržování služebního zákona ve služebních úřadech.	31. prosince 2005
E.1	Ministerstvo financí	28	Plán na podporu a tvorbu výkonového a finančního managementu v ústřední státní správě.	31. prosince 2004
		29	Výkonový a finanční management v ústřední státní správě.	2006 až 2008
E.2	Ministerstvo financí	30	Pravidla pro společné investice veřejného a soukromého sektoru.	31. prosince 2005
		31	Pilotní projekty veřejného investování a jejich vyhodnocení.	2006 až 2010
E.3	Ministerstvo financí	32	Studie o současném systému kontroly ve státní správě.	31. prosince 2004
		33	Koncepce kontroly ve státní správě, která bude obsahovat samostatnou pasáž kontroly ústředních správních úřadů.	31. prosince 2004

## Seznam literatury

- Bílá kniha EU o evropském vládnutí, COM(2001) 428 final, Brusel, 2001
- Zpráva o evropském vládnutí, Brusel, 2003
- Sdělení Evropské komise: Obecné principy a minimální standardy pro konzultace Komise se zainteresovanými stranami, COM(2002) 704 final, Brusel, 2002
- Sdělení Evropské komise o hodnocení dopadu, COM(2002) 276 final, Brusel, 2002
- Sdělení Evropské komise: Operační rámec pro Evropské regulační agentury, COM(2002) 718 final, Brusel, 2002
- Soudržnost vlády: role ústředí vlády, PUMA/MPM(2000)3, OECD, Paříž, 2000
- Agentury ve fázi hledání principů, CCNM/GF/GOV/PUBG(2001)2, OECD, Paříž, 2001
- Soudržnost politik, GOV/PUMA/2003(4), OECD, Paříž, 2003
- Role ústředí vlády v reformě veřejné správy, PUMA/MPM(97)3, OECD, Paříž, 1997
- Imperativ e-Governmentu, OECD, Paříž, 2003-09-09
- Vládnutí ve 21. století, OECD, Paříž, 2001
- Hledání výsledků: Praxe výkonnostního řízení v Norsku, OECD, Paříž, 1997
- Ochrana, Veřejná volba a řízení veřejných výdajů, Ekopress, Praha, 2003
- Pomahač, Vidláková, Veřejná správa, Praha 2002
- Závěrečná zpráva z projektu Phare 2000 „Modernizace ústřední státní správy v České republice“, Praha, 2003
- Materiály ze seminářů k projektu Phare 2000 „Modernizace ústřední státní správy v České republice“
- Zpráva OECD o reformě regulace v ČR, OECD, Paříž, 2001
- Společný hodnotící rámec – Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení, Národní informační středisko pro podporu jakosti, Praha, 2003
- Nekola, Veselý, Podpora strategického řízení ve Spojeném království – profil Odboru pro strategie při Úřadu vlády, CESES, FSV UK, Praha, 2003