

Policy Paper k prvnímu pilíři modernizace státní správy

# EFEKTIVNÍ ORGANIZACE STÁTNÍ SPRÁVY

**Nezbytné funkční změny a organizační kroky**



## Obsah

<b>Obsah</b>	<b>2</b>
<b>Manažerské shrnutí</b>	<b>3</b>
Nezbytné kroky a změny	3
<b>Společný cíl: Modernizace státní správy</b>	<b>4</b>
Společná deklarace	4
<b>Systémové důvody pro modernizaci státní správy</b>	<b>5</b>
<b>Kontext nenaplněných cílů služebního zákona</b>	<b>8</b>
Proč byl přijat služební zákon?	8
Špatná cesta k dosažení správných cílů	8
<b>Procesní aspekt: Úspěšná transformace státní správy</b>	<b>9</b>
Dobrá praxe a expertní doporučení	9
Doporučení OECD pro Slovensko	9
Austrálie: Public Service Commission	9
Irsko: Reform Delivery Office	9
Rakousko: Federal Performance Management Office	10
Reflexe doporučení pro Českou republiku	10
Účinná koordinace na politické úrovni	10
Za výsledky zodpovědný tým	10
Společenská shoda	11
<b>Obsahový aspekt: Řešení nedostatků ve fungování a organizaci státní správy</b>	<b>12</b>
Shrnutí zásadních nedostatků v organizaci a fungování státní správy	12
Nezbytné změny	13
<b>Zdroje</b>	<b>16</b>
<b>Příloha 1: Model procesních kroků</b>	<b>17</b>

## Manažerské shrnutí

Cílem modernizačního *Pilíře I: Efektivní organizace státní správy* je udělat ze státní správy efektivně fungující organizaci, která se vyznačuje → **rychlým a kvalitním plněním svěřených úkolů s vynaložením přiměřených nákladů**. K dosažení tohoto cíle je nezbytné současně vytvořit také **kvalitní legislativní základ** fungování státní správy jako organizace.

### Nezbytné kroky a změny

1) **Nezbytný organizační krok:** **Ustavení realizačního útvaru** zodpovědného za uskutečnění a koordinaci změn se silným politickým mandátem i kompetencemi. (*Optimálně při Úřadu vlády po vzoru zahraniční dobré praxe a podle expertních doporučení, nebo při gesčním ministerstvu.*) - s. 9 a násl.

### 2) Nezbytné funkční změny:

(kombinace legislativních změn a realizace projektů vedoucích k funkčním změnám) - s. 12 a násl.:

Zdroj	Doporučení (OECD, tuzemští experti)		Zejm. Zpráva z ex post hodnocení dopadů služebního zákona	
Oblast	VEDENÍ STÁTNÍ SPRÁVY		FUNGOVÁNÍ STÁTNÍ SPRÁVY	
Cíl	DŮSLEDNÁ DEPOLITIZACE	POSÍLENÍ KOMPETENCÍ	EFEKTIVIZACE PROCESŮ	VSTRÍCNÁ PERSONÁLNÍ POLITIKA
Proč?	Bez ní nelze přistoupit k efektivizaci procesů	Jinak nelze překonávat resortismus	Státní správa potřebuje konkurenci a debyrokratizaci	Státní správa potřebuje experty i talenty přilákat, najmout a udržet
Jak?	Umožnit vedení státní služby garantovat neutralitu <sup>1</sup> státní správy, aby se tak vytvořil prostor pro zvýšení personální i organizační flexibility, a tak i možnosti politické reprezentace účinně prosazovat svůj program.	Posílit kompetence vedení státní správy pro odstraňování resortismu, řízení státní správy jako celku a prosazování efektivních postupů fungování. Učinit vedení státní správy za kvalitu státní správy zodpovědné.	Zefektivnit vnitřní procesy (např. evidovat napojení na správní řád) i výkon agend ve státní správě (např. úpravy služebního hodnocení), zejména posílit kvalitu managementu (už při výběru, ale i programy pro průběžný rozvoj).	Posílit konkurenceschopnost státní správy na trhu práce. Přilákat talentované absolventy i zkušené odborníky a udržet si je (tzn. zejména revidovat náborovou politiku a proces výběrového řízení, možnosti kariérního růstu apod.)

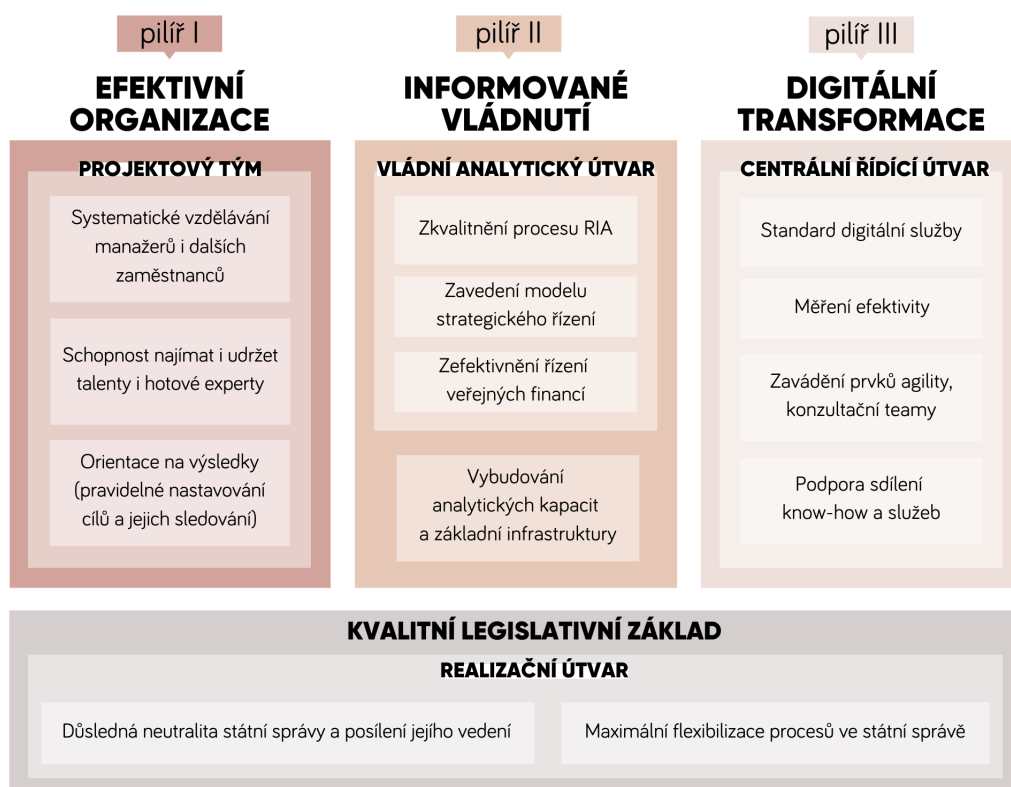
Shrnutí směru změn - **Nezbytné vyvážení flexibility a depolitizace státní služby:**



<sup>1</sup> Neutralita státní správy = Schopnost pracovat pro veřejný zájem formulovaný politickou reprezentací a odolávat snahám o zneužití státní správy pro osobní zájmy.

## Společný cíl: Modernizace státní správy

K modernizaci státní správy může výrazně přispět zejména uskutečnění klíčových kroků ve třech pilířích, kterými jsou: efektivnější řízení státní správy a kvalitnější management (Pilíř I), zavádění prvků informovaného vládnutí (Pilíř II) a provedení skutečné digitální transformace (Pilíř III). Podmínkou nezbytně nutnou pro úspěch celé transformace je kvalitní legislativní základ všech třech pilířů. [19] **Tento dokument rozpracovává nezbytné procesní kroky a rámec změn k vytvoření kvalitního legislativního základu a realizaci cílů z Pilíře I.**



Model pilířů modernizace státní správy.

### Společná deklarace

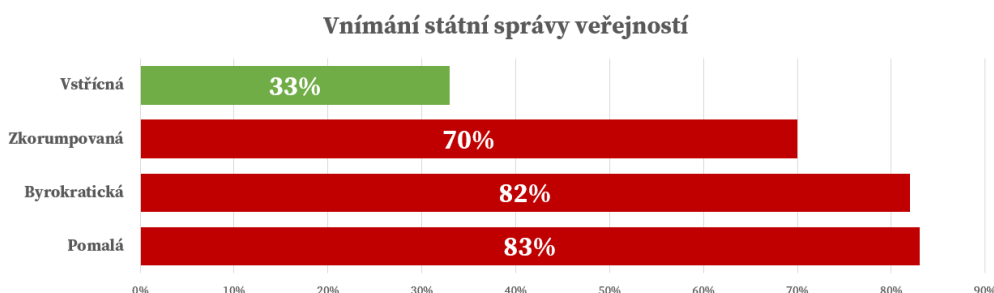
**“Fungování státní správy v České republice není vyhovující ani pro řešení běžných problémů, natož pro zvládnutí krizí. Jsme přesvědčeni, že státní správa vyžaduje významnou organizační transformaci. Na nízkou efektivitu státní správy a její limity totiž běžně naráží nejen občané, ale při snaze realizovat své priority také každá vláda. Podmínkou úspěšné transformace státní správy je, že vláda za transformaci převzme odpovědnost a ustaví k jejím dílčím cílům kompetentní týmy, které budou realizaci na denní bázi spravovat,”** uvozují **Aspen Institute Central Europe, České priority, Česko.Digital, Hlídač státu, Nadace OSF a Rekonstrukce státu** (+ dalších 10 organizací a přes 20 osobností, expertů, vědců a podnikatelů) společnou deklaraci: ***Je nejvyšší čas modernizovat státní správu*** [19]

## Systemové důvody pro modernizaci státní správy

**Státní správa uspokojivě nezvládá ani běžnou servisní činnost**, natož aby uměla řešit náhlé krize či se připravovat na očekávané společenské změny a jejich management, o čemž vypovídají jak nezávislé analýzy, včetně mezinárodních, tak názory české veřejnosti i samotných zaměstnanců státní správy. Strategické dokumenty, které navrhuji pozitivní řešení, zůstávají nenaplněny, stejně jako zůstávají bez reálné odezvy v krocích politiků vládou zadané analýzy současného stavu a jejich doporučení.

### 1. Občané i státní úředníci jsou se státní správou nespokojeni.

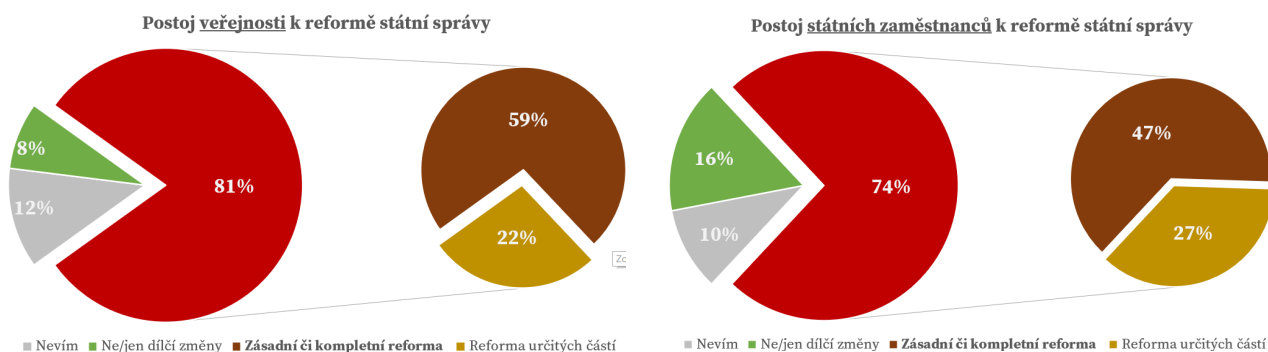
Občané jsou nespokojeni s úrovní poskytovaných služeb. Státní správu považují za pomalou (83 %), byrokratickou (82 %), zkorumpovanou (70 %) a nevstřícnou (67 %). Podobně o ní smýšlí i státní zaměstnanci. [1]



Graf: Názory české veřejnosti na státní správu. (Zdroj: [1], vlastní zpracování)

### 2. Občané i státní úředníci požadují zásadní reformu státní správy.

Reformu státní správy považuje za nezbytnou 81 % občanů (59 % chce zásadní reformu). **Nespokojenost se stavem státní správy vyjadřují i státní zaměstnanci**, ti reformu považují za nezbytnou v 74 % případech (47 % chce zásadní reformu). [1]

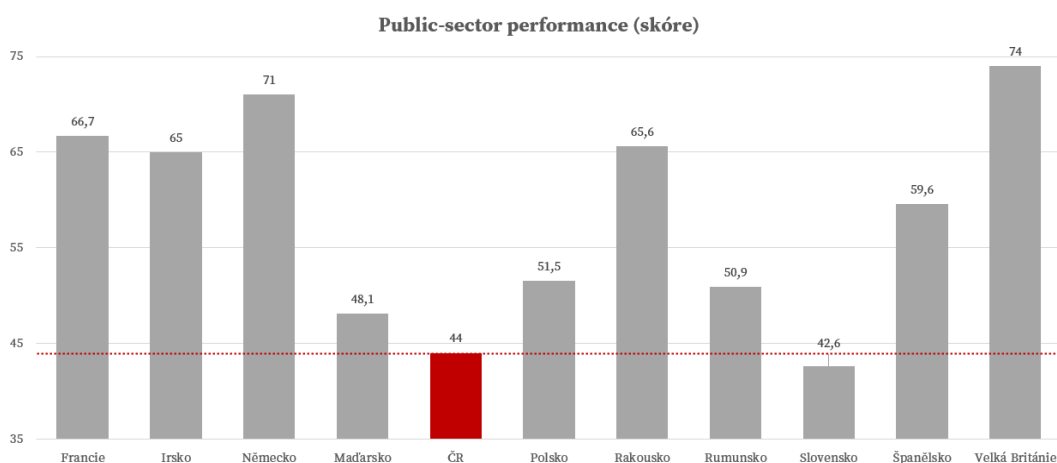


Graf: Postoj české veřejnosti k reformě státní správy. (Zdroj: [1], vlastní zpracování)

Graf: Postoj státních zaměstnanců k reformě státní správy. (Zdroj: [1], vlastní zpracování)

### 3. Česká státní správa v mezinárodním srovnání výkonu významně zaostává.

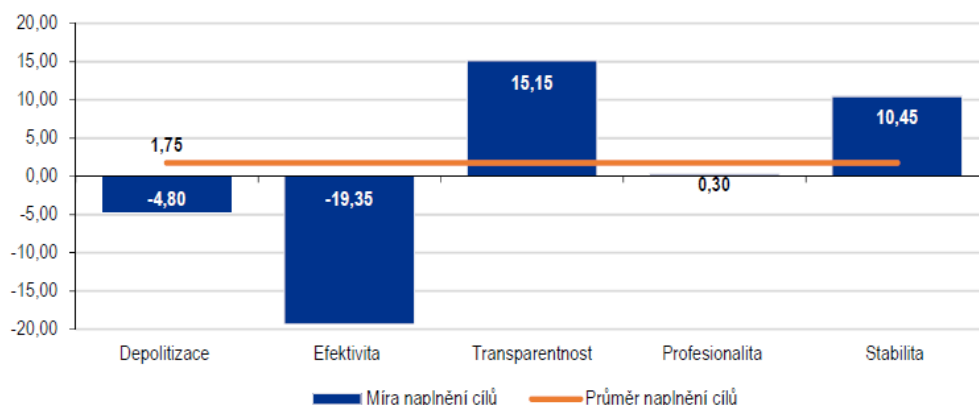
ČR se v *Global Competitiveness Report* umístila v klíčovém ukazateli výkonu veřejného sektoru **mezi nejhoršími** (*Public-sector performance* - 99. místo ze 141) - např. obtížnost vyhovět požadavkům vládních regulací je pro firmy jedna z nejhorších na světě (121. místo). Podobně špatného umístění dosáhla ČR v hodnocení schopnosti vlády zajišťovat stabilitu veřejných politik (95. místo), efektivně reagovat na společenské změny (87. místo) nebo v hodnocení schopnosti vlády mít a uskutečňovat dlouhodobé vize (111. místo). [2]



Graf: Skóre ČR v hodnocení výkonu veřejného sektoru. (Zdroj: [2], vlastní zpracování)

### 4. Služební zákon nesplnil očekávání. Mnohé problémy zůstávají.

Zákon o státní službě nejvíce přispěl ke zvýšení transparentnosti a stability státní správy. Profesionalizovat ani plně odpolitizovat se státní správu nepodařilo. **Negativně se zákon podepsal na efektivitě.** [3]



Graf: Míra naplnění cílů služebního zákona. (Zdroj: [3])

## 5. Samotná česká státní správa si své problémy uvědomuje. Nikdo je ale neřeší.

V analytickém podkladu pro koncepci *Klientsky orientovaná veřejná správa* se píše, že se **státní správa potýká s nedostatečnou koordinací a resortismem**, neexistuje v ní systémový přístup k tvorbě inovací, úroveň projektového řízení je nízká stejně jako úroveň řízení kvality a jejího zlepšování. Rezervy má státní správa i ve způsobech a formách formálního vzdělávání. [6] Na efektivitě vládnutí se podle Strategického rámce *Česká republika 2030* negativně podepisuje orientace činnosti státní správy primárně na operativní aktivity na úkor těch strategických. [4] Podle výzkumníků z Univerzity Karlovy ve státní správě neexistuje systém pro přenos vědeckých poznatků do praxe vládnutí. **Státní správa tak neposkytuje politikům potřebné odborné zázemí pro jejich rozhodování.** [5]

CÍL	CELKOVÉ NAPLNĚNÍ CÍLE	SPECIFIKACE CÍLOVÉHO STAVU
Depolitizace	NENAPLNĚN	<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ Politicky nezávislá a nestranná státní správa bez negativních zásahů politické moci do jejího výkonu.</li> <li>✘ Striktně oddělená politická a úřednická linie státní správy aplikovaná na co největší množství státních institucí.</li> <li>✘ Jednoznačná a vymahatelná pravidla vytvářející efektivní prevenci proti negativním politickým zásahům do výkonu státní správy.</li> </ul>
Zvýšení efektivity	NENAPLNĚN	<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ Výkon činnosti služebních úřadů je dosahován efektivně, účelně a hospodárně v souladu s principy dobré správy.</li> <li>✘ Veškeré procesy ve služebních úřadech jsou definovány, řízeny (koordinovány), průběžně monitorovány a vyhodnocovány prostřednictvím indikátorů.</li> <li>✘ Kvalitně nastavená personální strategie a systém řízení lidských zdrojů na služebních úřadech umožňuje vyhodnocovat efektivitu výkonu činnosti jednotlivých státních zaměstnanců.</li> </ul>
Zvýšení transparentnosti	NAPLNĚN	<ul style="list-style-type: none"> <li>! Veřejná kontrola státní správy je snadná vzhledem k otevřenosti, přehlednosti a srozumitelnosti poskytovaných informací.</li> <li>✓ Jednoznačně stanovené procesy a pravidla pro činnost státní správy umožňují její předvídatelné rozhodování a omezují možnost korupčního jednání.</li> <li>✘ Státní správa je občany vnímaná s ohledem na vysokou míru transparentnosti důvěryhodně.</li> </ul>
Profesionalizace	NENAPLNĚN	<ul style="list-style-type: none"> <li>✘ Profesionální, kvalitní, efektivní a přívětivá státní správa vykonávaná vzdělanými a dále se vzdělávajícími státními zaměstnanci.</li> <li>! Jasná pravidla pro výkon státní služby, vysoké osobní a profesní nároky na státní zaměstnance a odpovídající kompenzace.</li> <li>✘ Prestižní zaměstnavatel otevřený renomovaným odborníkům zevnitř a zvenčí.</li> </ul>
Zvýšení stability	NAPLNĚN	<ul style="list-style-type: none"> <li>! Závazná a vymahatelná pravidla definující způsob provádění organizace a systemizace v úřadech státní správy, jejichž výsledkem je zamezení účelovým změnám.</li> <li>✓ Stálost zaměstnaneckého poměru a kariérní systém státní služby garantuje stabilitu zaměstnání ve státní správě.</li> <li>✓ Práva a povinnosti státních zaměstnanců jsou vymahatelná a v rovnováze se systémem odměňování a kompenzací.</li> </ul>

Tabulka: Naplnění cílů služebního zákona. (Zdroj: [6], vlastní zpracování)

## Kontext nenaplněných cílů služebního zákona

Služební zákon byl přijímán s pěti cíli: (1) depolitizace, (2) zvýšení efektivity, (3) zvýšení transparentnosti, (4) profesionalizace a (5) stabilizace státní správy. Z uvedených cílů se podařilo naplnit pouze stabilizaci a zvýšení transparentnosti. Zejména na oblast efektivity měl služební zákon naopak negativní vliv.

### Proč byl přijat služební zákon?

Realitu fungování české státní správy před účinností služebního zákona popisují pojmy jako **nestabilita a politizace institucí**, které ale měly rozhodovat nestranně a fungovat konzistentně. K pokusu o změnu stavu k lepšímu donutila českou politickou reprezentaci Evropská unie, která podmiňovala čerpání finančních prostředků z evropských fondů tím, že o evropských prostředcích budou v Čechách rozhodovat instituce, které jsou dostatečně ochráněny před netransparentností, nestabilitou a politizací rozhodování. Česká republika byla v té době poslední zemí Evropské unie, která neměla právní úpravu obdobnou služebnímu zákonu (tzn. vymezení činnosti státních zaměstnanců na úrovni klíčových vládních institucí), byť existoval [neúčinný zákon z roku 2002](#). [6]

### Špatná cesta k dosažení správných cílů

Chvatný a nestandardní proces tvorby a přijímání služebního zákona<sup>2</sup> vedly k tomu, že naplnění zamýšlených cílů mělo být dosaženo zejména za cenu rigidity - přísných a administrativně náročných procesních pravidel, které nyní (mimo jiné) ztěžují vládě naplňování politického programu, a k zamýšleným cílům (depolitizace, efektivita...) přesto nevedou.

*“Významnou příčinou neutěšeného stavu státní správy je závislost jejího rozvoje a řízení na atomizovaném politickém vedení, které koncepční rozvoj a strategické vedení státní správy nikdy skutečně neprovádělo a z nestabilní povahy svého určení by mohlo provádět jen velmi obtížně. [7] **Současná koncepce řízení státní služby je nebezpečný hybrid**. Šéf státní služby zařazený na pozici náměstka ministra vnitra není v postavení, v němž by mohl státní správu rozvíjet a vůči vládě sebevědomě zastupovat. Nachází se v pozici podřízené vládě bez účinných nástrojů, s nimiž by mohl překonat neefektivní resortismus a bránit vměšování politiky do odborné činnosti úředníků.” [8]*

Aktuálním výsledkem neochoty vybudovat zodpovědné a silné vedení státní služby, a přesto vyhovět požadavkům Evropské unie na cíle služebního zákona, je právní úprava, která se negativně podepisuje na výkonu státní správy, aniž by zajistila skutečnou depolitizaci.

<sup>2</sup> “Vlastní proces tvorby zákona byl z důvodu komplikovaných jednání a nedostatečné doby na jeho přípravu nestandardní. Zákon neprošel klasickým legislativním procesem a stal se výsledkem kompromisních jednání v průběhu procesu jeho schvalování. Součástí legislativního procesu tvorby zákona nebylo zpracování důvodové zprávy k zákonu a hodnocení dopadů regulace neboli RIA, v rámci kterého by proběhla analýza očekávaných dopadů na právní řád České republiky. Zejména na počátku jeho účinnosti se tak projeví některé nedostatky, jejichž výsledkem bylo četné novelizování jeho znění. Ke konci roku 2018 byl zákon celkem 17x novelizován a další novela zákona byla v legislativním procesu.” [6, s. 10]



## Procesní aspekt: Úspěšná transformace státní správy

Změny potřebují silnou politickou podporu, jasné zadání a za výsledky zodpovědný **realizační útvar** se silným politickým mandátem. Ten by ideálně mohl vzniknout při Úřadu vlády nebo při gesčním Ministerstvu vnitra, projektově řídit transformaci a úzce spolupracovat se současným vedením státní služby na hledání konkrétních řešení. Vedení státní správy, v současnosti umístěné na Ministerstvu vnitra, by se návazně mělo přesunout hierarchicky výše (nejméně pod Úřad vlády) tak, aby bylo schopné dlouhodobý rozvoj státní správy řídit a výhledově zcela převzít úkoly dočasného realizačního útvaru.

### Dobrá praxe a expertní doporučení

#### Doporučení OECD pro Slovensko

(velmi podobná situace jako v ČR)

- Posílit horizontální koordinaci reforem (vedení státní služby pod Úřadem vlády je dobrý koncept, ale je potřeba posílit kompetence, zejm. koordinační a řídicí).
- Velké reformy je třeba **koordinovat z centra**. Nepověřovat koordinací jeden resort. [10]

#### Austrálie: **Public Service Commission**

V Austrálii vědí, že vedení velké organizace, jakou je státní správa, natož provádění změn vyžaduje soustředěný čas, zdroje a dlouhodobou politickou podporu a pozornost. Vedení a rozvoj státní správy má proto v Austrálii na starosti centrální úřad s cca 200 zaměstnanci **Australian Public Service Commission**, který je podřízen předsedovi vlády. Jeho úkolem je podporovat kvalitu managementu, výkonnost, efektivitu a důvěru ve státní správu. [11, 12]

#### Irsko: **Reform Delivery Office**

Irové byly v roce 2011 přesvědčeni, že státní správa nese významný díl zodpovědnosti za finanční krizi, reforma celé veřejné správy se tak stala motivem voleb. Volby přinesly změnu politické reprezentace. Ta slibovala udělat státní správu “menší, lepší a levnější”.<sup>3</sup> Reforma veřejné správy v Irsku je uváděna jako vzorový příklad, díky němuž Irsko snížilo o 10 % počet státních úředníků a o 20 % redukovalo náklady na státní správu a přitom zvýšilo její efektivitu. Legislativní a organizační změny přímo ve státní správě (dílní část reformy) projektově vedl **Reform Delivery Office** složený z lidí se zkušenostmi s reformami a projektovou prací. Měl určen jasné cíle, rozpočet, harmonogram a pravidelně reportoval o dosažených pokrocích. [13, 14, 15]

<sup>3</sup> Za účelem reformy celé veřejné správy bylo zřízeno nové Ministerstvo veřejných výdajů a reformy (Department of Public Expenditure and Reform), které převzalo od Ministerstva financí zodpovědnost za vládní výdaje, tedy mmj. za financování reformy.

## Rakousko: **Federal Performance Management Office**

Reforma státní správy i její řízení bylo svěřeno **Performance Management Office** při Kancléřství. Úkolem FPMO bylo koordinovat (zejm. s vedením státní správy a s týmem při MF) a poskytovat podporu všem ministerstvům. Stejnou funkci (zajistit, že cíle politik budou naplněny) plní FPMO i při dalších reformách. [16, 17]

## Reflexe doporučení pro Českou republiku

*Z doporučení expertů i mezinárodní dobré praxe vyplývá, že pro úspěšnou transformaci jsou nezbytné dvě věci: (1) **účinná koordinace na politické úrovni** a (2) **za výsledky odpovědný tým** v čele s osobou, které klíčoví političtí hráči důvěřují. Neméně důležitá je ale i širší **společenská shoda**.*

V české prostředí vzorově o organizačním zabezpečení hovoří např. **plán reformy ústřední státní správy** schválený vládou v roce 2004. Zodpovědnost za reformu měla být převedena z Ministerstva vnitra na Úřad vlády a řídit ji měl projektový tým: *“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.”* [9, s. 6]

### → **Účinná koordinace na politické úrovni**

**Záštitu a politickou odpovědnost** za realizaci změn musí převzít člen vlády, neboť ta je za státní správu nyní zodpovědná. Optimálně by tím klíčovým “politickým sponzorem” měl být předseda vlády, který dokáže reprezentovat nezbytný nadresortní přístup. V úvahu připadá i ministr vnitra, jehož resort má dnes státní správu v gesci.

**Koordinaci politického zadání** transformace by měl zajistit koordinační tým. Což může být i neformální struktura, v níž se pravidelně pod vedením “politického sponzora” schází všechny klíčové postavy transformace (zejm. koaliční partneři a vedení realizačního útvaru) a koordinují svůj postup, vzájemně se informují a nalézají řešení závažných problémů a sporných otázek. Úkolem koordinačního týmu je též předpřipravovat návrhy, které vyžadují schválení vlády.

### → **Za výsledky zodpovědný tým**

**Řízení transformace na denní bázi** musí provádět osoba, která disponuje silným politickým mandátem, důvěrou “politického sponzora” transformace (tzn. buď předsedy vlády, nebo ministra vnitra) a přímým přístupem k němu. Řízení transformace musí mít tato osoba jako hlavní náplň práce. Takovou osobou může být např. náměstek člena vlády (tzv. politický) či poradce.

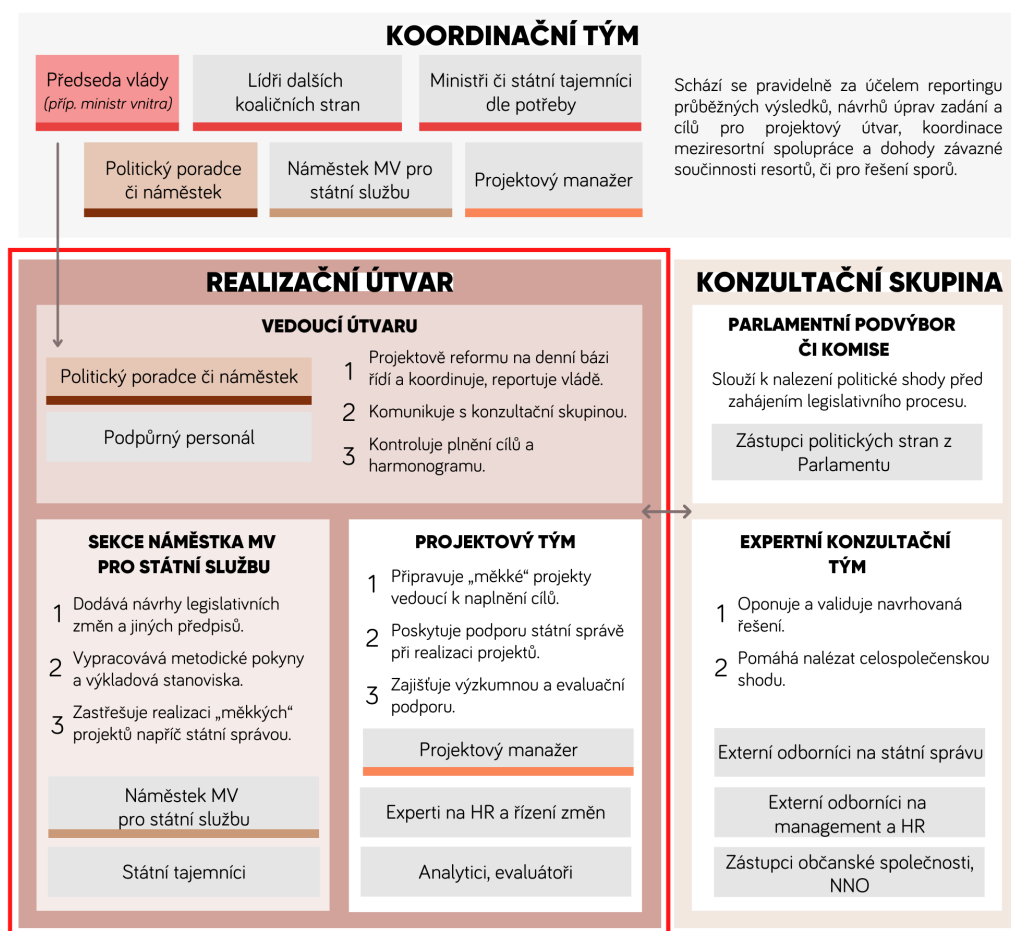
**Realizačním útvarem realizujícím transformaci** by v optimálním případě mělo být samo vedení státní služby. Tím je dnes ale *sekce náměstka ministra vnitra pro státní službu*, která nedisponuje potřebným mandátem ani možnostmi. Je však klíčovou součástí případného realizačního útvaru, neboť disponuje nezbytným know-how v oblasti legislativy a dalších právních předpisů a současně

disponuje (omezenými) pravomocemi směrem ke státním tajemníkům, kteří budou pro realizaci zejm. měkkých projektů v jednotlivých resortech klíčoví. Součástí realizačního útvaru by pak měl být vedle sekce pro státní službu i *projektový tým*, který připravuje a podporuje zavádění konkrétních změn formou “měkkých” projektů (vzdělávání, podpora změn procesů, denní praxe managementu apod.), definuje výzkumné potřeby, vyhodnocuje již přijatá opatření a uvádí zjištění do praxe.

## → Společenská shoda

**Širší politická shoda**, která je pro legislativní proces, ale i pro udržitelnost změn potřeba, by se měla hledat na parlamentní půdě, např. ve sněmovní *komisi* či *podvýboru pro transformaci státní správy*,<sup>4</sup> který by mohl vzniknout pod Ústavně právním výborem, nebo pod Výborem pro veřejnou správu. Do hledání širší politické shody by měl být zapojen i Senát.

**Společenský konsenzus na podobě změn** vyžaduje verifikaci od klíčových expertů a relevantních zástupců občanské společnosti. Zapojení do tvorby změn, minimálně formou oponentury, je proto u těchto aktérů nezbytné. Stejně tak je nezbytná komunikace nezbytnosti změn široké veřejnosti.



Model organizačního zajištění pilíře Efektivní organizace státní správy.

<sup>4</sup> Viz např. Stálá komise pro reformu veřejné správy Poslanecké sněmovny (ve volebním období 1992 až 1996).

## Obsahový aspekt:

### Řešení nedostatků ve fungování a organizaci státní správy

Pro zvýšení efektivity státní správy je níže identifikováno několik nezbytných změn v organizaci, managementu a personální politice státní správy. Identifikované návrhy oblastí, v nichž by mělo dojít ke změnám, vychází z expertních doporučení a výzkumů, a jsou tak především **sumářem již známého**. (Viz zejm. Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace služebního zákona (RIA) [3], Závěrečná zpráva projektu Phare 2000 [18], či doporučení OECD [10]).

### Shrnutí zásadních nedostatků v organizaci a fungování státní správy

*“Z hlediska dlouhodobé konkurenceschopnosti České republiky je **nezbytné se na zvýšení efektivity státní správy a jejich institucí zaměřit**. To však bude vyžadovat přijetí konkrétních úprav zákona sledující otevření státní služby navenek, které do služebních úřadů přinesou více prvků vnitřní a vnější konkurence, ale také aplikaci celé řady měkkých manažerských nástrojů běžných ve světě.” (RIA služebního zákona [6, s. 150])*

→ **Zásadní nedostatky v organizačním a funkčním nastavení státní správy, které způsobují její neefektivitu, jsou alokovány ve dvou oblastech:**

#### 1. **Vedení státní správy**

Neexistuje silné vedení státní správy s dostatečnými kompetencemi a mandátem, které by dokázalo

- účinně překonávat **resortismus** a bránit **neutralitu státní správy před politizací**,
- efektivně **vést proces modernizace** a změny kultury,
- zaručit a zvyšovat **kvalitu managementu**,
- být respektovaným odborným **partnerem politické reprezentaci**.

#### 2. **Procesy a management lidských zdrojů**

Fungování státní správy se vyznačuje

- **administrativní náročností** a formálností procesů, **neflexibilitou**,
- **nedostatečnou kvalitou** vedení (managementu i leadershipu),
- **obtížným nábořem** i udržením talentů i hotových expertů.

## Nezbytné změny

K naplnění cíle prvního modernizačního pilíře, kterým je státní správa jako efektivní organizace, je potřeba, aby došlo ke **zkvalitnění managementu**, ale také k **flexibilizaci procesů** (tzn. debyrokratizaci a rozvolnění personální politiky). Současně je ale nezbytné dodržet princip **depolitizace (= neutrality)**<sup>5</sup> státní správy, který je vedle transparentnosti, profesionality a stability základním cílem služebního zákona. Vyvážení flexibility a depolitizace lze dosáhnout pouze odpovídajícím posílením kompetencí a odpovědnosti vedení státní služby.

	NEZBYTNÁ ZMĚNA	PROVEDENÍ ZMĚNY
1	Umožnit vedení státní služby skutečně <b>garantovat neutralitu</b> státní správy, aby se tak vytvořil prostor pro zvýšení personální i organizační flexibility.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Podmínka nezbytně nutná pro realizaci a udržitelnost většiny dalších změn.</li> <li>▶ Charakterem legislativní změna.</li> </ul>
2	Posílit kompetence vedení státní správy pro <b>odstraňování resortismu</b> , řízení státní správy jako celku a prosazování efektivních postupů fungování. Učinit vedení státní správy za kvalitu státní správy <b>zodpovědné</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nutná kombinace dvou přístupů                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>změn zákonů a podzákoných předpisů</b> vedoucích k vyšší flexibilitě, zvyšování efektivity a vytvoření cest pro procesní změny formou měkkých projektů; a</li> <li>▪ <b>měkkých projektů</b> zaměřených především na rozvoj talentu, leadershipu, spolupráce a cílové orientace ve státní správě.</li> </ul> </li> </ul>
3	<b>Zefektivnit</b> vnitřní procesy i výkon agend ve státní správě, zejména posílit <b>kvalitu managementu</b> .	
4	<b>Posílit konkurenceschopnost</b> státní správy na trhu práce. Přilákat talentované absolventy i zkušené odborníky a udržet si je.	

Tabulka: Shrnutí 4 nezbytných změn pro úspěšné dosažení cíle v podobě státní správy jako efektivní organizace.

**Nezbytná změna 1:** Umožnit vedení státní služby skutečně **garantovat neutralitu státní správy**, aby se tak vytvořil prostor pro **zvýšení personální i organizační flexibility**.

- Aby bylo možné řídit státní správu flexibilněji a efektivněji, je třeba změnit rozložení pojistek proti politizaci, ne pojistky odstraňovat. Okamžitým řešením pro účinné prosazování politických priorit jsou implementační týmy ministrů. Systémovým řešením je změna v řídicí struktuře ministerstev i v samotném vedení státní služby.

1	Navrhnout strukturu politického implementačního a poradního týmu ministra.
2	Posílit stabilitu pozice hlavy státní služby. Navrhnout za tímto účelem nové modely jmenování, hodnocení a odvolávání vedení státní služby.
3	Posílit institucionální zařazení vedení státní služby (zvážit zřízení nezávislého ředitelství či přesun pod Úřad vlády).
4	Důsledně oddělit politické a odborné řízení státní služby i jednotlivých ministerstev a vyjasnit kompetence.

Tabulka: Rozpracování nezbytné změny č. 1

<sup>5</sup> Neutralita znamená, že státní správa disponuje možnostmi, jak odolávat snahám o zneužití státní správy pro osobní zájmy.

**Nezbytná změna 2:** Posílit kompetence vedení státní správy pro odstraňování resortismu, řízení státní správy jako celku a prosazování efektivních postupů fungování. Učinit vedení státní správy za kvalitu státní správy zodpovědné.

- Koncepční roli v přímém řízení státní správy si doposud udržuje vláda, která ale z povahy svého omezeného a nestabilního mandátu a přetížení akutními problémy není schopna státní správu koncepčně rozvíjet. Tento úkol (v základu udělat a udržet státní správu efektivní) náleží vedení státní služby, které za jeho plnění má být zodpovědné, ale také pro něj dostatečně kompetenčně vybavené.

1	Definovat účel, který má vedení státní služby plnit.
2	Nastavit a pravidelně sledovat indikátory kvality a výkonu státní správy.
3	Posílit odpovědnost státních tajemníků vůči vedení státní služby.
4	Standardizovat kompetence státního tajemníka napříč ministerstvy.
5	Nastavit centralizovaný výběr nebo předvýběr nejvyššího úřednického managementu státní správy.
6	Posílit harmonizační a organizační kompetence vedení státní služby vůči celé státní správě za účelem překonávání resortismu a budování jednotné státní správy.

Tabulka: Rozpracování nezbytné změny č. 2

**Nezbytná změna 3:** Zefektivnit vnitřní procesy i výkon agend ve státní správě, zejména posílit kvalitu managementu.

- Přímé zvýšení efektivity přinese jednak kvalitnější management, jednak posílení prvků zásluhovosti a orientace na výsledky a jednak i minimalizace administrativy.

1	Zpracovat kompetenční profily nejméně pro vysoký management státní správy, zejména pro státní tajemníky (odbornost, manažerské kompetence, integrita, osobnostní profil).
2	Posílit prvky vnitřní i vnější konkurence při kariérním postupu, zejména zvážit funkční období u nejvyššího managementu.
3	Zavést procesy pro ověřování a posilování manažerských dovedností pro střední a vysoký management státní správy.
4	Upravit úřednickou zkoušku a případně i další ověřování tak, aby primárně ověřovaly kompetence uchazečů a zaměstnanců.
5	Upravit služební hodnocení (zejména představených) tak, aby zohledňovalo primárně plnění stanovených pracovních či organizačních cílů.
6	Posílit principy zásluhovosti v možnostech kariérního postupu i odměňování.

7	Zajistit nárok na spravedlivé odměňování navázané na služební hodnocení.
8	Snížit administrativní zatížení zejména managementu státní správy. Zvážit standardy podpůrného personálu.
9	Snížit administrativní náročnost běžných úkonů a procesů. (Primárně zvážit nutnost široké aplikace správního řádu.)
10	Centralizovat specializované a vysoce odborné průřezové profese pod vedením státní služby (vytvořit tzv. "pooly").
11	Navrhnout redukci vykonávaných agend.
12	Zvážit větší zohlednění specifik zahraniční služby.

Tabulka: Rozpracování nezbytné změny č. 3

**Nezbytná změna 4:** Posílit konkurenceschopnost státní správy na trhu práce. Přilákat talentované absolventy i zkušené odborníky a udržet si je.

→ Až teprve tehdy, kdy bude státní správa schopna přilákat, udržet a rozvíjet talenty, výrazně vzroste její efektivita.

1	Rozšířit možnosti kariérního posunu ve státní správě. Zvážit vypracování kariérního řádu (kompetenční profil státního úředníka na různých úrovních + cestovní mapa kariérními možnostmi).
2	Zjednodušit přechody v rámci státní správy. Zejména vyhodnotit vliv systému oborů služby na možnost přechodů zaměstnanců mezi úřady, na náborovou politiku a navrhnout změny (zvážit přechod či doplnění systémem profesí).
3	Zlepšit propojení státní správy s dalšími sektory. Zvážit zjednodušení přechodů mezi státní správou a jinými sektory.
4	Flexibilizovat nezbytné organizační změny v průběhu rozpočtového roku a zrychlit proces výběrových řízení.
5	Umožnit flexibilně využívat institutů pro mimořádné odměňování a institutů pro nadstandardní odměňování klíčových či vysoce odborných zaměstnanců.
6	Zajistit srovnatelné odměňování napříč státní správou na srovnatelných pozicích a transparentně o očekávané reálné výši platu informovat uchazeče.
7	Zmírnit požadavky na formální vzdělání, zejména u uchazečů s bakalářskými tituly.
8	Zlepšit podmínky práce státních zaměstnanců, zejména sladování rodinného a pracovního života.

Tabulka: Rozpracování nezbytné změny č. 4

## Zdroje

- [1] The Aspen Institute Central Europe & NMS Market Research (2021). Vnímání státní správy: Závěrečná zpráva. Dostupné z: [https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/shared-prod/aspeninstitutece.org/uploads/2021/06/NMS\\_Vnimani-statni-spravy\\_2021-06-18.pdf](https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/shared-prod/aspeninstitutece.org/uploads/2021/06/NMS_Vnimani-statni-spravy_2021-06-18.pdf)
- [2] World Economic Forum (2019). Global Competitiveness Report. Dostupné z: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)
- [3] MV ČR & KPMG (2019). Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA) k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>
- [4] Úřad vlády ČR (2017). Strategický rámec Česká republika 2030: Dostupné z: <https://www.cr2030.cz/strategie/>
- [5] OCHRANA, František and Arnošt VESELÝ, Martin NEKOLA, Blanka TOLLAROVÁ (2018). Ministerští úředníci ČR a využívání sociálně vědních poznatků. Vojenské rozhledy. 27 (2), 109-124. Dostupné z: <https://www.vojenskerozhledy.cz/kategorie-clanku/vyuziti-poznatku-uredniky>
- [6] Vláda ČR (2020). Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Analytická část. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>
- [7] SkOD (2021). Zpráva o stavu veřejné správy, 2021/1. Dostupné z: [https://ochranademokracie.s3.amazonaws.com/ochranademokracie/production/files/2021/10/21/16/22/42/77d785ce-9384-4748-9f0c-973d9dd6d314/report\\_08\\_2021\\_var-1.pdf](https://ochranademokracie.s3.amazonaws.com/ochranademokracie/production/files/2021/10/21/16/22/42/77d785ce-9384-4748-9f0c-973d9dd6d314/report_08_2021_var-1.pdf)
- [8] SkOD (2021). Zpráva o stavu veřejné správy, 2020/2. Dostupné z: [https://ochranademokracie.s3.amazonaws.com/ochranademokracie/production/files/2021/01/27/15/31/02/bbc30ea8-e812-433c-9c69-2c3052a938b1/souhrnna-zprava-verejna-sprava-2020\\_2.pdf](https://ochranademokracie.s3.amazonaws.com/ochranademokracie/production/files/2021/01/27/15/31/02/bbc30ea8-e812-433c-9c69-2c3052a938b1/souhrnna-zprava-verejna-sprava-2020_2.pdf)
- [9] Vláda ČR (2004). Usnesení vlády České republiky ze dne 17. března 2004 č. 237: Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/za-premierem-a-vladou/Postup\\_a\\_hlavni\\_smery\\_reformy.pdf](https://www.vlada.cz/assets/za-premierem-a-vladou/Postup_a_hlavni_smery_reformy.pdf)
- [10] OECD (2014), Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- [11] APSC (2021). Dostupné z: <https://www.apsc.gov.au/>
- [12] Graves, P. W.; Blackman, D.; O'Donnell, M. (2021) Embedding Australian Public Service management reform: The Secretary could not make it so. *Australian Journal of Public Service* (80), s. 163-178.
- [13] Our Public Service. Dostupné z: <https://www.ops.gov.ie/>
- [14] MacCarthaigh, M. (2020) The role of the 'centre' in public service reform. *Administration* 68(4), s. 27-40.
- [15] MacCarthaigh, M. (2017) Public Sector Reform in Ireland. Switzerland: Palgrave Macmillan. ISBN: 978-3-319-57459-2
- [16] OECD (2014), Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- [17] Federal Minister for Women and Civil Service at the Federal Chancellery (2012). Performance Management. Dostupné z: [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte-verwaltung/berichte\\_service/Folder\\_Wo\\_Steueru ng\\_EN.pdf?7vj62q](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte-verwaltung/berichte_service/Folder_Wo_Steueru ng_EN.pdf?7vj62q)



[18] Úřad vlády a další (2003). Modernizace ústřední státní správy v české republice. Závěrečná zpráva projektu Phare 2000. Dostupné z:

<https://adoc.pub/zavrena-zprava-projektu-phare-2000-modernizace-ustedni-statn.html>

[19] Aspen Institute Central Europe, České priority, Česko.Digital, Hlídač státu, Nadace OSF & Rekonstrukce státu (2021). Společná deklaráce: Je nejvyšší čas modernizovat státní správu. Dostupné z:

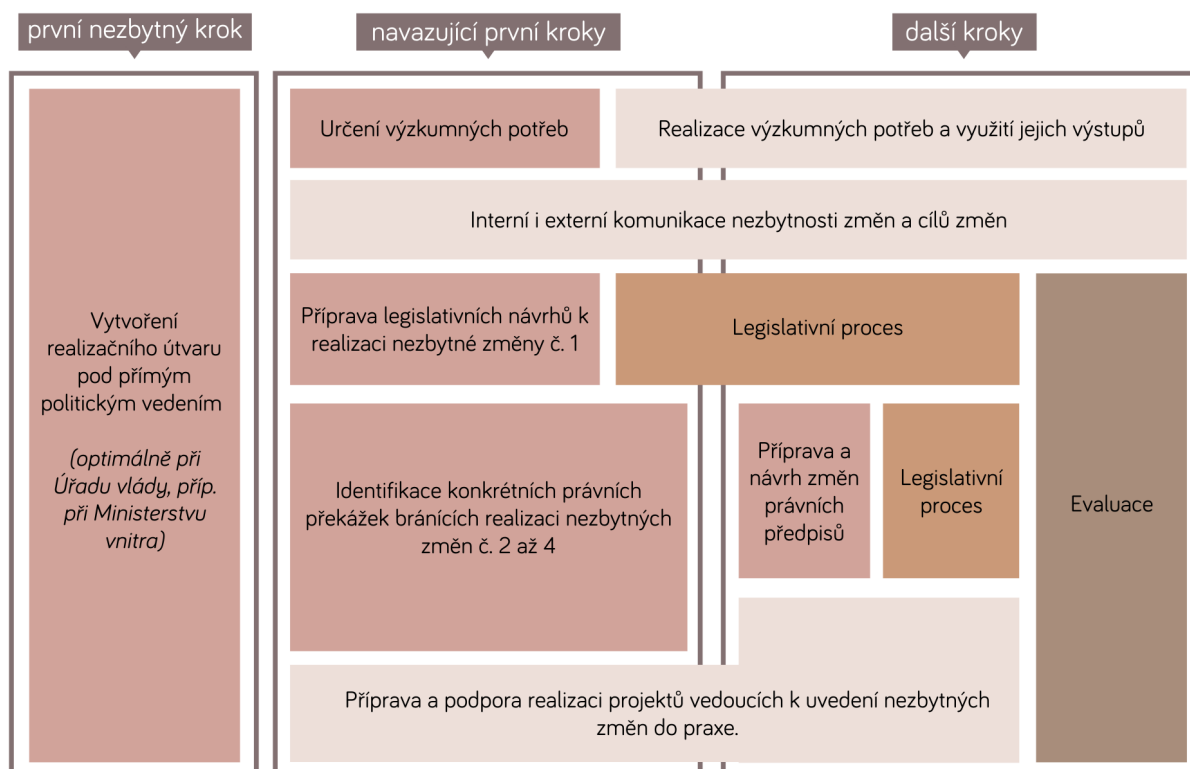
<https://www.rekonstrukcestatu.cz/download/Cg97KQ/kompletni-podklady-1.pdf>

## Terminologická poznámka

Pojem **státní správa** používáme primárně jako obecné zastřešení celé organizace i jejích zaměstnanců.

Pojem **státní služba** používáme tam, kde mluvíme o Sekci pro státní službu Ministerstva vnitra v čele s náměstkem ministra vnitra pro státní službu, nebo tam, kde se k Sekci vztahujeme. (Případně tedy zahrnuje i zaměstnance státní správy mimo služební poměr.)

## Příloha 1: Model procesních kroků



Model procesních kroků vedoucích k úspěšné realizaci modernizačního Pilíře I: Efektivní organizace státní správy (tzn. udělat ze státní správy efektivně fungující organizaci).

**Verze 2  
(12/2021)**

**Zpracoval**

**Jakub Černý**

[jakub.cerny@frankbold.org](mailto:jakub.cerny@frankbold.org)

+420 604 513 158

