

## Implementační plán pro specifický cíl

### 1.4 Zavedení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy

#### 1. Základní informace o implementačním plánu

Tento implementační plán (dále jen „IP“) se vztahuje ke specifickému cíli 1.4 Zavedení systému hodnocení veřejné správy, který spadá pod strategický cíl 1 Modernizace veřejné správy. Cílem tohoto IP je zajistit existenci jednotného systému hodnocení veřejné správy<sup>1</sup> v ČR, který bude založen na čtyřech základních pilířích.

1. **pilíř:** zaměřuje se na hodnocení a měření výkonu VS prostřednictvím **hodnocení dopadů regulace RIA a CIA**;
2. **pilíř:** zaměřuje se na hodnocení výkonnosti úřadu, a to prostřednictvím metod **řízení kvality a procesního modelování agend (PMA)**;
3. **pilíř:** spočívá ve sledování výkonu úřadů z pohledu **plnění úkolů**, vyplývajících ze stěžejních **strategických dokumentů ČR**;
4. **pilíř:** zaměřuje se na souhrnné kvalitativní hodnocení VS prostřednictvím **indikátorů** měřených Světovou bankou, Evropskou unií apod.

**Gestorem tohoto specifického cíle a jeho implementace je Ministerstvo vnitra<sup>2</sup> ve spolupráci s ostatními orgány státní správy či územními samosprávnými celky (zejména pak obcemi II a III typu).**

Implementační plán byl zpracován pracovní skupinou k SC 1.4, fungující pod záštitou Řídícího výboru pro modernizaci veřejné správy.

Odhadovaná doba nastavení a implementace SC 1.4 bude dle níže rozpracovaného harmonogramu činit cca 4 roky, **SC 1.4 bude realizován v období od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2019.**

#### 2. Hierarchická struktura prací

*Pozn. Hierarchická struktura prací je v této kapitole zpracována pouze se zaměřením na přehled základních opatření, nutných pro splnění daného specifického cíle. Odhad nákladů včetně časové náročnosti jednotlivých aktivit je rozpracován v příloze č. 2 WBS (MS Excel). Body 1-5 na sebe navazují. Jednotlivé aktivity se mohou z časového hlediska překrývat, v některých případech je možná také změna jejich pořadí.*

1. **stanovení jasné gesce za měření (včetně sběru dat) a hodnocení výkonu VS**
  - a. stanovení gestora (v rámci MV) za celkové měření (včetně sběru dat) a vyhodnocení výkonu VS
  - b. stanovení orgánů veřejné moci, které budou podléhat hodnocení VS, včetně stanovení útvaru odpovědného za dodání dat v rámci hierarchie jednotlivých orgánů veřejné moci
2. **zpracování analýzy hodnocení a měření výkonu VS<sup>3</sup>**
  - a. zhodnocení současného stavu měření a hodnocení veřejné správy v ČR
  - b. zhodnocení systémů měření a hodnocení výkonu VS, používaných v zahraničí, zejména pak v zemích EU
  - c. zpracování analýzy
3. **nastavení systému hodnocení a měření výkonu VS<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Veřejnou správou je pro účely tohoto cíle myšlena státní správa + samospráva ve smyslu přeneseného výkonu státní správy. Cílem tohoto SC není měřit a hodnotit výkon samospráv.

<sup>2</sup> Ministerstvem vnitra je myšleno MV včetně úseku náměstka ministra vnitra pro státní službu.

<sup>3</sup> Forma spolupráce s partnery (resorty, samosprávami apod.) při zpracovávání analýzy je upravena jak v kapitole „Komunikační plán“, tak také v rámci hierarchické struktury prací, znázorněné v příloze č. 2 WBS.

- a. navržení řešení k měření a hodnocení výkonu VS na základě provedené analýzy
  - i. upřesnění popř. úprava obsahu definovaných pilířů pro měření a hodnocení výkonu VS
    - 1. vyjasnění existence Komise CIA a zpracovávání výroční zprávy CIA v rámci prvního pilíře
    - 2. rozhodnutí o zahrnutí /nezahrnutí či termínu zahrnutí druhého pilíře (PMA + kvalita)
    - 3. specifikace strategických dokumentů, v rámci kterých bude docházet k vyhodnocování plnění úkolů státní správy v rámci třetího pilíře
    - 4. *apod. (výčet lze dále rozšířit)*
  - ii. definitivní stanovení indikátorů pro měření a hodnocení VS v rámci jednotlivých definovaných pilířů, a to s důrazem na možnost převzetí některých indikátorů z již existujících indikátorové soustavy OPZ a IROP 2014-2020
  - iii. stanovení milníků pro sběr dat, které poslouží jako podklad pro zpracování Výroční zprávy (zejména pak ve vztahu k druhému pilíři – data k PMA a kvalitě)
  - iv. navržení systému tzv. zpětné vazby při negativním vývoji jednoho z měřených /hodnocených kritérií v rámci jednotlivých pilířů např. zhoršení hodnoty indikátorů, zhoršení pozice ČR v mezinárodním srovnání a srovnání se zeměmi EU, či při neplnění úkolů ze strategických dokumentů
  - v. definitivní stanovení milníků plnění nastaveného systému měření a hodnocení VS včetně podoby „výroční zprávy o stavu veřejné správy za kalendářní rok“ a termínu jejího zpracování a předložení vládě ČR k projednání
- b. zpracování návrhu nastavení systému hodnocení
- c. zhodnocení a posouzení potřeby legislativního zpracování vybraného řešení
- d. rozhodnutí o způsobu financování navrženého řešení

#### **4. navržení způsobu implementace navrženého řešení**

- a. případná příprava legislativního předpisu
- b. zpracování návrhu usnesení vlády k navrženému systému hodnocení VS (bude zahrnovat i úkol tvorby metodiky) a jeho předložení vládě ČR ke schválení
- c. tvorba metodik k vybranému řešení
  - i. vytvoření metodiky sběru dat
  - ii. ustavení kontaktních osob jednotlivých zúčastněných stran, které se budou podílet na sběru dat i faktickém hodnocení výkonu VS
  - iii. případná organizace krátkého školení pro sběr dat a seznámení stakeholderů se způsobem jejich vyhodnocení

#### **5. implementace navrženého řešení**

- a. sběr dat dle stanovených milníků
- b. každoroční zpracování „výročních zpráv o stavu veřejné správy za kalendářní rok“
- c. předložení Výroční zprávy vládě ČR ke schválení
- d. provedení hodnocení dopadů, nákladů a přínosů ex post po dvou letech fungování systému měření a hodnocení výkonu VS

---

<sup>4</sup> Taktéž.

*bližší informace k hierarchické struktuře prací:*

#### **Analýza hodnocení a měření výkonu VS ČR**

Cílem analýzy, uvedené v hierarchické struktuře prací tohoto IP, je mimo jiné popsat negativní dopady, které má skutečnost, že v ČR není systematicky měřen a hodnocen výkon VS. Analýza má také porovnat systém měření a hodnocení výkonu VS, uplatňovaný v ostatních zemích (zejména EU), za účelem převzetí vhodných schémat postupů při hodnocení VS, současně se očekává jejich porovnání s aktuálně existujícím návrhem hodnocení VS, který je postaven na 4 pilířích a vyhodnocení jejich účelnosti. Za tímto účelem je navrhována následující podoba analýzy s následujícími kapitolami:

- **zhodnocení současného stavu měření a hodnocení výkonu VS v ČR (existence a dopady)**
- **zhodnocení měření a hodnocení výkonu VS v zahraničí včetně „best practice“ ze zahraničí, zejména pak zemí EU**
- **závěry a doporučení pro nastavení systému v podmínkách ČR**

Výsledky analýzy budou sloužit jako podklad pro navržení systému měření a hodnocení výkonu VS. Analýza by neměla přesáhnout 20 stran textu.

#### **Návrh nastavení systému hodnocení a měření výkonu VS**

Návrh nastavení systému hodnocení by měl zahrnovat kompletní posouzení obsahu jednotlivých pilířů měření a hodnocení, stanovení indikátorů, milníků, i navržení zpětné vazby při negativním vývoji jednoho z hodnocených kritérií, aby tak bylo možné následně rozhodnout o nutnosti legislativního zpracování vybraného řešení, stejně jako o způsobu jeho financování. Za tímto účelem je navrhována následující podoba návrhu:

- **definice obsahu pilířů měření a hodnocení**
- **stanovení způsobů měření – indikátorů – pro měření a hodnocení**
- **stanovení milníků pro sběr dat**
- **nastavení systému „zpětné vazby“ při negativním vývoji hodnocených kritérií**
- **stanovení milníků plnění SC 1.4**

Návrh by neměl přesáhnout 40 stran textu.

#### **Metodika sběru dat**

Cílem metodiky sběru dat je jasně stanovit procesy a průběh sběru a vyhodnocování dat včetně odpovědností a rolí jednotlivých stakeholderů v průběhu měření a hodnocení výkonu veřejné správy. Metodika by neměla přesáhnout 50 stran textu.

#### **Výroční zpráva o stavu veřejné správy za kalendářní rok**

**Vyhodnocení indikátorů všech čtyř pilířů** měření a hodnocení výkonu veřejné správy bude obsahovat **Výroční zpráva o stavu veřejné správy za kalendářní rok**. Ta bude každoročně zpracována ze strany MV a **předložena k projednání vládě ČR**, a to vždy **v průběhu čtvrtého čtvrtletí následného roku**. Cílem výroční zprávy je monitorovat výkon VS v průběhu delšího časového období a mít tak možnost navrhopvat kroky pro její zefektivnění. Výroční zpráva by neměla přesáhnout 80 stran textu.

### **3. Harmonogram realizace**

*Pozn. Harmonogram realizace obsahuje v této kapitole pouze základní milníky, blíže je rozpracován v tabulce WBS. programu MS Excel.*

Opatření	Časový harmonogram	Gestor realizace
1) stanovení jasné gesce za měření a hodnocení výkonu VS	od 1/1/2015 do 28/2/2015	MV ve spolupráci s dalšími OVM
2) zpracování analýzy hodnocení a měření výkonu VS	od 1/3/2015 do 30/6/2015	MV ve spolupráci s dalšími OVM
3) nastavení systému hodnocení a měření	od 1/7/2015 do 31/12/2015	MV ve spolupráci s dalšími OVM
4) navržení způsobu implementace navrženého řešení	od 1/1/2016 do 30/6/2016 <i>popř. 31/12/2016 v případě legislativního řešení</i>	MV ve spolupráci s dalšími OVM
5) implementace navrženého řešení	Od 1/7/2016 <i>popř. 1/1/2017 v případě legislativního řešení</i>	MV ve spolupráci s dalšími OVM

#### 4. Rozpočet a zdroje financování

Rozpočet SC 1.4 je stanoven **pouze s ohledem na mzdové výdaje**, a to **na základě výpočtu tzv. člověko-úvazků**, tedy rozsahu úvazků osob, které budou po dobu odhadovaného trvání aktivity tuto aktivitu vykonávat. Velikost úvazků těchto osob i časová náročnost aktivity byly stanoveny na základě odhadu, vycházejícího ze zkušenosti s vytvářením obdobných dokumentů v odpovědnosti ústředního orgánu státní správy.

Do odhadu rozpočtu SC 1.4 bylo z důvodu nejistého zahrnutí tzv. druhého pilíře (PMA + kvalita), **zahrnuto pouze měření a hodnocení výkonu veřejné správy prostřednictvím prvního, třetího a čtvrtého pilíře**. Do odhadu rozpočtu nebyly zahrnuty **náklady jednotlivých resortů a územních samospráv**, které budou s gestorem SC 1.4 spolupracovat za účelem nastavení systému hodnocení a měření výkonu VS a sběru a kompletace informací za účelem vypracování tzv. výroční zprávy. Odhadované náklady se tak vztahují pouze ke gestorovi SC 1.4, kterým je MV.

Výše průměrné mzdy úředníka, tj. 26 tis. Kč, byla stanovena na základě průměrného platu úředníka ústředního orgánu státní správy včetně jeho osobního ohodnocení. Konkrétní odhad tzv. člověko-úvazků je uveden v příložené tabulce. **Celková finanční náročnost zavedení SC 1.4 na základě uvedených údajů činí celkem 365 300 – 430 300 Kč.**

Z pohledu zdrojů lze využít **několik možností financování** uvedeného SC:

- financování z aktuálního rozpočtu MV na základě pověření některého z útvarů plněním úkolu měření a hodnocení výkonu VS ČR;
- navýšením rozpočtové kapitoly MV ať už pro účely pověření nově vzniknuvšího úseku pro státní službu či obdobného útvaru v rámci MV;
- realizace daného SC formou projektu, spolufinancovaného z ESI fondů, nejlépe pak Operačního programu Zaměstnanost 2014-2020, kam svým zaměřením daný SC spadá. V tomto případě je možné spolufinancovat až 85 % způsobilých nákladů z EU, dalších 15 % je vždy hrazeno ze státního rozpočtu, případná udržitelnost je pak plně hrazena ze státního rozpočtu.

**Každoroční realizace SC 1.4**, zahrnující sběr dat, zpracování výroční zprávy a její předložení vládě ČR ke schválení si pak vyžádá **cca 44 200 Kč ročně**, v případě realizace ex post hodnocení po dvou letech fungování systému pak cca 83 200 Kč.

## 5. Soustava indikátorů

**indikátor „nastavení systému měření a hodnocení výkonu veřejné správy“ (ano/ne)**

- „nastavením“ je dle hierarchické struktury prací myšleno v postupných krocích navržení řešení k měření a hodnocení výkonu VS, zvážení přínosu realizace pilotního projektu, zhodnocení a posouzení potřeby legislativního zpracování vybraného řešení, zpracování návrhu usnesení vlády k navrženému systému měření a hodnocení, a následné vytvoření metodik

**indikátor „publikace výroční zprávy o stavu veřejné správy za kalendářní rok“ (ano/ne)**

- „publikací“ je myšleno vypracování „výroční zprávy“ a její schválení vládou ČR, včetně jejího zveřejnění na webových stránkách RV VS

**indikátor „zvýšení evaluovatelnosti veřejné správy“ (0/1)**

- „zvýšením evaluovatelnosti“ je myšleno zvýšení schopnosti měřit a hodnotit výkon veřejné správy, která realizací SC 1.4 vzroste. Indikátor tedy bude vycházet z nulových hodnot, přičemž bude moci nabýt hodnoty 1.

## 6. Hodnocení nákladů, přínosů a dopadů realizace jednotlivých cílů

Cílem této kapitoly je posoudit pozitivní i negativní dopady jednotlivých způsobů financování nastavení a implementace SC 1.4, nastíněných v kapitole „Rozpočet a zdroje financování“, vůči plánovaným přínosům a dopadům tohoto cíle.

**Financování SC 1.4 z aktuálního rozpočtu MV na základě pověření některého z útvarů plněním úkolu měření a hodnocení výkonu VS ČR**

- **Výhody**
  - není nutné dále zatěžovat veřejné rozpočty (lidské zdroje, prostory, čas, apod.), možnost realizace SC 1.4 v rámci stávajících struktur, kterými disponuje gestor SC 1.4
  - Pozitivní image gestora SC 1.4 v důsledku správného hospodaření s veřejnými prostředky
- **Nevýhody**
  - Nedostatek motivace úředníka v důsledku zvýšení objemu jeho práce při zachování stejné výše mzdy
  - Disponibilní finanční prostředky budou přiděleny na novou činnost, v důsledku toho pak tyto finanční prostředky mohou chybět v jiné oblasti spadající do gesce gestora SC 1.4

***Závěr: toto řešení s sebou nese minimální administrativní náklady, minimální zásahy do struktury úřadu, aktivita však musí být hrazena v plné výši z rozpočtu gestora SC 1.4***

**Financování SC 1.4 navýšením rozpočtové kapitoly MV at' už pro účely pověření nově vzniknuvšího úseku pro státní službu či obdobného útvaru v rámci MV**

- **Výhody**
  - Možnost využití stávajících struktur
- **Nevýhody**
  - Navýšení čerpání veřejných prostředků ze státního rozpočtu

***Závěr: toto řešení s sebou nese nutnost navýšení rozpočtu gestora a tedy i zvýšení nákladů státního rozpočtu, ovšem za minimálních zásahů do struktury úřadu***

## Realizace daného SC formou projektu, spolufinancovaného z ESI fondů, nejlépe pak Operačního programu Zaměstnanost

### – Výhody

- možnost realizovat zavedení SC 1.4 při kofinancování pouhých 15 % odhadovaných nákladů

### – Nevýhody

- vysoká administrativní náročnost (lidské zdroje, čas, množství vykonané práce), nutnost dodržovat řadu pravidel, týkajících se např. publicity projektu, nutnost vypsání výběrových řízení apod.
- zvýšené nároky na kontrolu realizace projektu, riziko zpoždění realizace projektu
- udržitelnost projektu nelze v případě financování z OPZ hradit z ESI fondů

**Závěr:** toto řešení s sebou nese možnost financovat aktivitu z ESI fondů a znamená tedy finanční úsporu pro gestora SC 1.4, která je však negativně vyvážena častou vysokou administrativní zátěží spojenou s realizací projektu

## 7. Postup řízení a organizační struktura implementace (společná kapitola)

Pozn. Bude zpracováno pro celý IP modernizace VS

## 8. Rizika implementace

### Obecná

#### Riziko nejasného ukotvení gesce za měření a hodnocení výkonu státní správy

- Měření výkonu státní správy bylo dlouhodobě koncipováno jako součást implementace služebního zákona a s touto problematikou bylo počítáno v rámci projektu Úřadu vlády k implementaci služebního zákona a ukotvení funkce Generálního ředitelství státní služby. Vzhledem k přesunu gesce za implementaci služebního zákona na MV a zrušení tohoto projektu není dosud vyjasněna další koncepce a šíře metodického vedení úseku náměstka MV pro státní službu ve vztahu k orgánům státní služby. Není proto zcela jasné ukotvení této problematiky
  - **opatření ke snížení rizika:** během září 2014 bude vypraven dopis na I. NMV JUDr. Ing. Jiřího Nováčka s cílem upozornit ho na nutnost brát v potaz ukotvení této problematiky jako i zavádění metod řízení kvality nejlépe ve spojitosti se služebním zákonem prostřednictvím garanta státní služby MV.

#### Riziko stanovení odlišných indikátorů, bez ohledu na vybudovanou indikátorovou soustavu operačních programů

- Odlišnost indikátorů SC 1.4 od indikátorové soustavy navržené v rámci operačních programů programového období 2014 – 2020. V současné době je předmětem šetření NKÚ naplnění cílů Strategie Smart Administration projekty spolufinancovanými ze strukturálních fondů. Jedním z hlavních problémů je nesoulad cílů stanovených ve zmíněné strategii s cíli, které naplňují v rámci operačního programu, respektive i nesoulad v indikátorech.
  - **opatření ke snížení rizika:** využít při stanovení indikátorů v maximální míře indikátorů již definovaných v indikátorových soustavách Operačního programu Zaměstnanost 2014-2020 a Integrovaného regionálního operačního programu 2014-2020. U těchto indikátorů je již přesně definován také způsob jejich měření.

### První pilíř

#### Riziko absence Komise CIA

- z hlediska hodnocení CIA dosud chybí útvar plnící roli Komise CIA a nejsou tedy vypracovávány výroční zprávy, na základě kterých by bylo možné stanovit hodnoty indikátoru. Informace z Úřadu

vlády hovoří o institucionalizaci pracovní komise Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, která by plnila roli Komise CIA, avšak tato dosud nebyla zřízena

- *opatření ke snížení rizika: intenzivní komunikace s Úřadem vlády ve věci ustavení „Komise CIA“*

### **Druhý pilíř**

#### **Riziko nekompatibility harmonogramů IP k SC 1.1 a SC 1.3 s harmonogramem k SC 1.4**

- nekompatibilita harmonogramu IP k SC 1.1 a IP k SC 1.3 s harmonogramem IP k SC 1.4
  - *opatření ke snížení rizika: intenzivní komunikace s pracovní skupinou k SC 1.1 a SC 1.3 a příslušným pracovištěm Úřadu vlády*

#### **Riziko zpoždění realizace SC 1.1 a SC 1.3**

- zpoždění realizace SC 1.1 a SC 1.3
  - *opatření ke snížení rizika: možnost vynechat druhý pilíř měření a hodnocení VS při spuštění implementace SC 1.4 a jeho zařazení do hodnocení výkonu VS poté, co budou SC 1.1 a SC 1.3 (PMA a metody řízení kvality) implementovány*

#### **Riziko absence realizace SC 1.1 a SC 1.3**

- nerealizace SC 1.1 a SC 1.3, např. na základě provedeného hodnocení nákladů, dopadů a přínosů
  - *opatření ke snížení rizika: možnost úplně vynechat druhý pilíř měření a hodnocení VS při spuštění implementace SC 1.4*

### **Třetí pilíř**

- prozatím nejsou identifikována rizika spojená s tímto pilířem – *bude ještě revidováno*

### **Čtvrtý pilíř**

#### **Riziko zpožděného zveřejnění hodnot indikátorů**

- zpožděné (oproti harmonogramu) zveřejnění hodnot relevantních indikátorů, nutných pro vypracování „Výroční zprávy“. Dle zjištění, některé indikátory, které vydává např. Světová banka, jsou publikovány až v III. Q roku následujícího roku
  - *opatření ke snížení rizika: předložení „výroční zprávy“ vládě ČR k projednání během IV. kvartálu roku následujícího, bez stanovení konkrétního měsíce či data, vytváří časovou rezervu pro možnost zapracování opožděně zveřejněných či dodaných indikátorů*

#### **Riziko snížené vypovídající hodnoty indikátoru**

- vypovídající hodnota indikátoru (indikátor vždy pokrývá pouze určitou část reality), navíc hodnoty, kterých indikátory nabývají (zejména u složených indikátorů jako „government effectiveness“ nemusí změny pozice ČR vypovídat o faktickém zhoršení hodnot, ale např. o změně vah pro agregaci ukazatelů – tzn. škála je stanovována podle průměru, který reflektuje daný rok, ten se ale oproti předchozím letům může změnit, s tím i hodnocení ČR vůči aktuálně stanovenému průměru.)
  - *opatření ke snížení rizika: využití širšího spektra indikátorů, kombinace jednoduchých i složených indikátorů, stanovení konkrétní tolerance hodnot indikátorů v rámci části „navržení systému tzv. zpětné vazby“ (dle harmonogramu část 3/a/iv.) Budou-li tyto překročeny, bude zhoršení či zlepšení hodnot jednotlivých indikátorů i pozice ČR uvedeno ve „výroční zprávě“.*

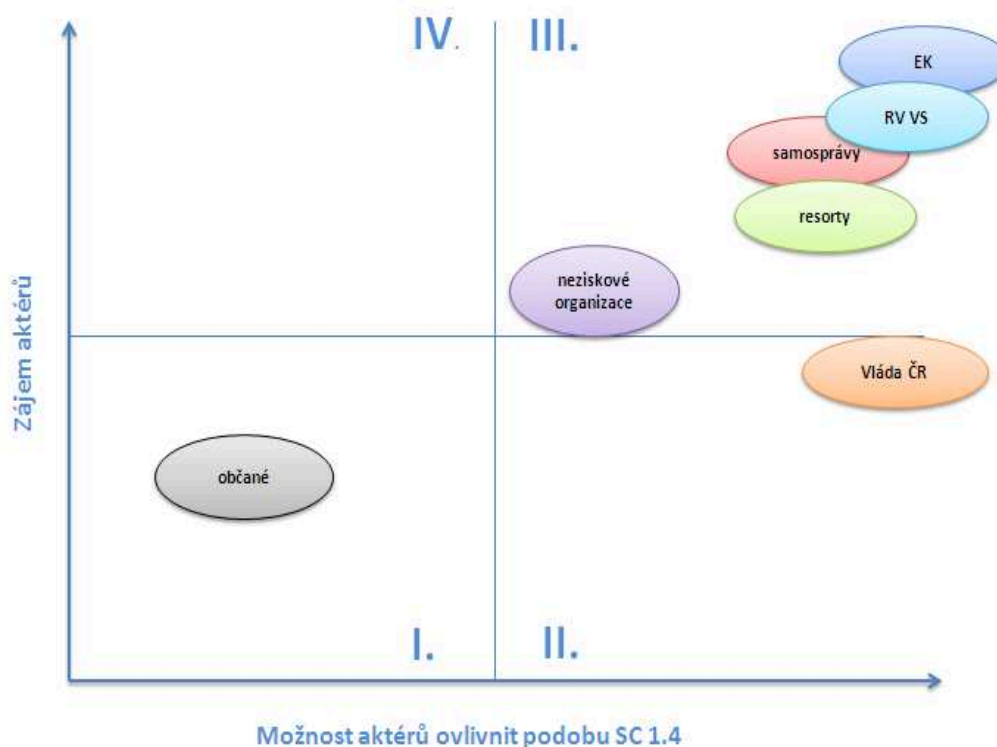
## **9. Postupy monitorování a hodnocení implementace (společná kapitola)**

Pozn. Bude zpracováno pro celý IP modernizace VS



## 10. Komunikační plán

Komunikační plán je založen na grafickém znázornění všech relevantních komunikačních partnerů a jejich zařazení do jednotlivých kvadrantů na základě dvou kritérií, tj. intenzity jejich zájmu o SC 1.4 a jejich schopnosti podobu SC 1.4 ovlivnit. Pod grafickým znázorněním je popsán způsob komunikace s těmito partnery dle jednotlivých kvadrantů.



### Komunikace s aktéry I. kvadrantu

- komunikace s těmito aktéry bude probíhat formou podávání informací, a to prostřednictvím webových stránek RV VS, o důležitých krocích, které byly v rámci vytváření a implementace systému hodnocení a měření VS přijaty, jako např. schválení navrženého systému měření a hodnocení VS vládou ČR, schválení „výroční zprávy“ vládou ČR apod.

### Komunikace s aktéry II. kvadrantu

- komunikace s těmito aktéry bude probíhat formou předložení navrženého systému měření a hodnocení VS k projednání a schválení usnesením vlády, každoročního předložení vypracované „výroční zprávy“ ke schválení apod.

### Komunikace s aktéry III. kvadrantu

- komunikace s těmito aktéry bude probíhat formou pravidelného podávání informací a zapojení těchto aktérů do procesu nastavování a implementace systému měření a hodnocení VS, stejně jako schvalování vybraných kroků, potřebných k vybudování struktury systému hodnocení a měření výkonu VS, a to prostřednictvím jejich účasti v pracovních výborech a řídicích výborech popř. v Radě vlády pro VS. Aktéři budou dále zapojeni např. prostřednictvím vnějších připomínkových řízení, informace budou rovněž dostupné na webových stránkách RV VS apod.

### Komunikace s aktéry IV. kvadrantu

- aktéři spadající do IV. kvadrantu dosud nebyli identifikováni