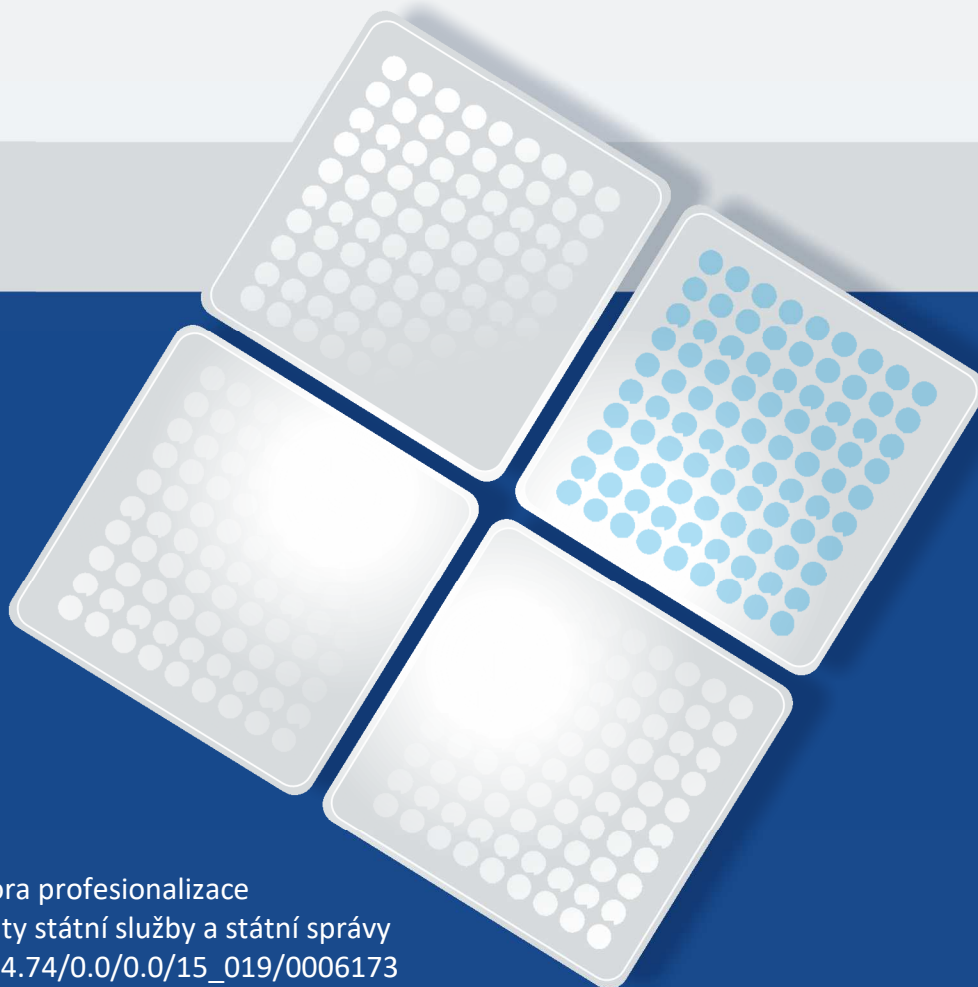




Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

INFORMACE

o stavu zavádění řízení kvality
ve služebních úřadech
za rok 2019



Podpora profesionalizace
a kvality státní služby a státní správy
CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173

INFORMACE řízení kvality ve služebních úřadech INFORMACE řízení kvality ve služebních úřadech INFORMACE řízení kvality ve služebních úřadech

OBSAH

ÚVOD	3
ZHODNOCENÍ POKROKU OPROTI ROKU 2018	4
SHRNUTÍ POŽADAVKŮ NA SYSTÉM ŘÍZENÍ KVALITY VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH	6
Obecné shrnutí požadavků Metodického pokynu	6
Přínosy úspěšného zavedení Metodického pokynu ve služebních úřadech	8
KLÍČOVÉ AKTIVITY SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU	9
Vyhodnocení úkolů sekce pro státní službu stanovených v roce 2018 pro oblast řízení kvality	9
Návaznost na jiné aktivity projektu PROAK.....	13
Analýza účinnosti zákona o státní službě za využití metodiky ex post RIA	13
Vzdělávání elektronickou formou	13
Řízení interních předpisů elektronickou formou	14
SHRNUTÍ SPOLUPRÁCE SLUŽEBNÍCH ÚŘADŮ A SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU Z HLEDISKA PLNĚNÍ POŽADAVKŮ METODICKÉHO POKYNU	15
STAV ZAVÁDĚNÍ SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY SLUŽEBNÍMI ÚŘADY PODLE JEDNOTLIVÝCH KROKŮ	17
STAV ZAVÁDĚNÍ SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY SLUŽEBNÍMI ÚŘADY PODLE JEDNOTLIVÝCH KRITÉRIÍ ZLEPŠOVÁNÍ	19
Obecné shrnutí stavu zavádění kritérií zlepšování.....	19
Vyhodnocení informací a zkušeností sekce pro státní službu ze zavádění jednotlivých kritérií zlepšování na služebních úřadech.....	20
Kritérium zlepšování č. 1: Strategie rozvoje služebního úřadu	20
Kritérium zlepšování č. 2: Systém definování měřitelných cílů služebního úřadu	21
Kritérium zlepšování č. 3: Systém odpovědností a pravomocí ve služebním úřadu	22
Kritérium zlepšování č. 4: Systém interních předpisů	23
Kritérium zlepšování č. 5: Systém komunikace ve služebním úřadu	24
Kritérium zlepšování č. 6: Systém řízení změn	25
Kritérium zlepšování č. 7: Politika lidských zdrojů	26
Kritérium zlepšování č. 8: Adaptační proces	27
Kritérium zlepšování č. 9: Šetření spokojenosti zaměstnanců	28
Kritérium zlepšování č. 10: Systém partnerství v rámci státní služby	29
ZHODNOCENÍ RIZIK V OBLASTI ŘÍZENÍ KVALITY	30
AKTIVITY SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU V ROCE 2020 V OBLASTI ŘÍZENÍ KVALITY	31
ZÁVĚR	32

ÚVOD

Předkládaná zpráva hodnotí stav zavádění systému řízení kvality ve služebních úřadech za období od 1. ledna do 31. prosince 2019 a dosažený pokrok v této oblasti oproti roku 2018.

Předložit vládě informaci o stavu zavádění řízení kvality ve služebních úřadech (dále jen „Informace“) vždy ke dni 30. června příslušného kalendářního roku bylo uloženo ministru vnitra usnesením vlády České republiky č. 275 ze dne 10. dubna 2017 o Metodice zavádění řízení kvality ve služebních úřadech.

Aktivity spojené se zaváděním principů řízení kvality jsou součástí projektu řešeného sekci pro státní službu Ministerstva vnitra pod názvem „Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy“ a registračním číslem projektu CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173 (dále také „PROAK“).

Oproti loňskému roku nebylo pro účely zpracování předkládané Informace využito rozsáhlého dotazníkového šetření mezi služebními úřady, byly využity informace, poznatky a zkušenosti členů projektového týmu sekce pro státní službu získané z konzultačních, poradenských, školicích a jiných aktivit sekce pro státní službu směrem k jednotlivým služebním úřadům.

KAPITOLA 1

ZHODNOCENÍ POKROKU OPROTI ROKU 2018

Rok 2018 byl ve znamení schvalování. Nejvýznamnějším krokem bylo projednání a schválení obsahu Metodického pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech (dále jen „Metodický pokyn“) vládou dne 4. dubna 2018 usnesením č. 214, a tím definování zásadního předpokladu pro úspěšné zavedení systému řízení kvality ve služebních úřadech. Úřady tímto materiálem obdržely nezbytnou pomůcku pro zavádění minimální míry kvality, včetně návodu možného přístupu k danému úkolu a výčtu očekávaných výstupů, které budou následně předmětem přezkumů sekce pro státní službu a zdrojem informací pro vyhodnocení indikátorů dané klíčové aktivity projektu.

Rok 2019 byl oproti předchozímu roku zaměřen na provedení úvodních interních školení, konzultací a zahájení postupných kroků vedoucích k zavedení požadavků Metodického pokynu na jednotlivých úřadech. Způsob, jakým služební úřady k těmto aktivitám přistoupily, ovlivní úspěch realizace tohoto vládního úkolu.

Pozitivní nebo odmítavý přístup jednotlivých služebních úřadů k plnění závazného úkolu odráží zájem o spolupráci se sekci pro státní službu, o její podporu při zavádění Metodického pokynu, zejména formou individuálních konzultací. Z celkového počtu 28 ústředních správních úřadů, povinných zavést požadavky Metodického pokynu, vůbec nereagovalo sedm z nich, přičemž z 15 ministerstev včetně Úřadu vlády ČR se neozvalo pouze jedno ministerstvo. Z celkového počtu 36 jim podřízených služebních úřadů nereagovalo devět služebních úřadů. Z tohoto základního přehledu lze zhodnotit přístup k úkolu zavést požadavky Metodického pokynu definovaného a schváleného usnesením vlády jako spíše pozitivní. Úřady si od doby nabytí účinnosti Metodického pokynu a po pochopení z něj plynoucích požadavků víceméně uvědomily smysl tohoto úkolu pro nastavení jejich efektivnějšího způsobu řízení a fungování. V případě úřadů, které se dosud se sekci pro státní službu vůbec nekontaktovaly, je potřeba apelovat na termín 30. června 2021, což je finální termín pro zavedení požadavků Metodického pokynu v minimálním rozsahu.

S výše uvedenými služebními úřady je sekce pro státní službu stále v průběžném kontaktu, v různé míře a formě. Na některých z nich se uskutečnila setkání s vedením úřadu, setkání s manažery kvality, interními auditory nebo s celými týmy kvality. Probíhaly osobní i telefonické konzultace, konzultace občasné nebo průběžné. V některých úřadech zástupci sekce pro státní službu působí přímo jako experti nebo v roli externího člena týmu kvality daného úřadu. Na úřadech, které předkládaly projekt do Operačního programu Zaměstnanost (celkem devět úřadů), probíhala intenzivní spolupráce při zpracování projektových záměrů, žádostí o podporu, a to zejména ve druhém pololetí daného roku.

Jednotlivé služební úřady lze na základě výše uvedeného seskupit do tří skupin. První skupinu úřadů, většinou, představují ty, které se zaváděním Metodického pokynu v roce 2019 začaly. Tyto úřady neměly do té doby praktické zkušenosti s komplexními metodami řízení kvality, chyběly i teoretické znalosti. Zejména z tohoto důvodu se tyto úřady rozhodly zavést minimální míru kvality definovanou deseti kritérii zlepšování. Pouze dva služební úřady rozhodly o zavedení tzv. optimální míry kvality, jeden úřad prostřednictvím implementace požadavků mezinárodní normy ISO 9001 a druhý úřad bude zavádět model CAF. S těmito úřady jsou zástupci sekce pro státní službu v permanentním kontaktu.

Druhou skupinou jsou úřady, které se rozhodly zavádění Metodického pokynu a v něm definovanou minimální míru kvality rozšířit o další identifikované a pro ně nezbytné aktivity, a to za finanční podpory Operačního programu Zaměstnanost. Jimi zpracované projekty byly nad rámec plnění kritérií zlepšování do projektu rozšířeny například o provedení personálního auditu, vytvoření nového interního komunikačního nástroje nebo o vytvoření elektronické podpory pro výkon vybraného personálního procesu.

Třetí skupinou jsou úřady, které již systém řízení kvality mají zaveden, aktivně jej rozvíjejí a pravidelně přezkoumávají, interně i externě. Na těchto úřadech musí následovat povinný přezkum sekce pro státní službu, který se již buď uskutečnil v předchozím roce, nebo se jeho výkon plánuje.

KAPITOLA 2

SHRNUTÍ POŽADAVKŮ NA SYSTÉM ŘÍZENÍ KVALITY VE SLUŽEBNÍCH ÚŘADECH

Obecné shrnutí požadavků Metodického pokynu

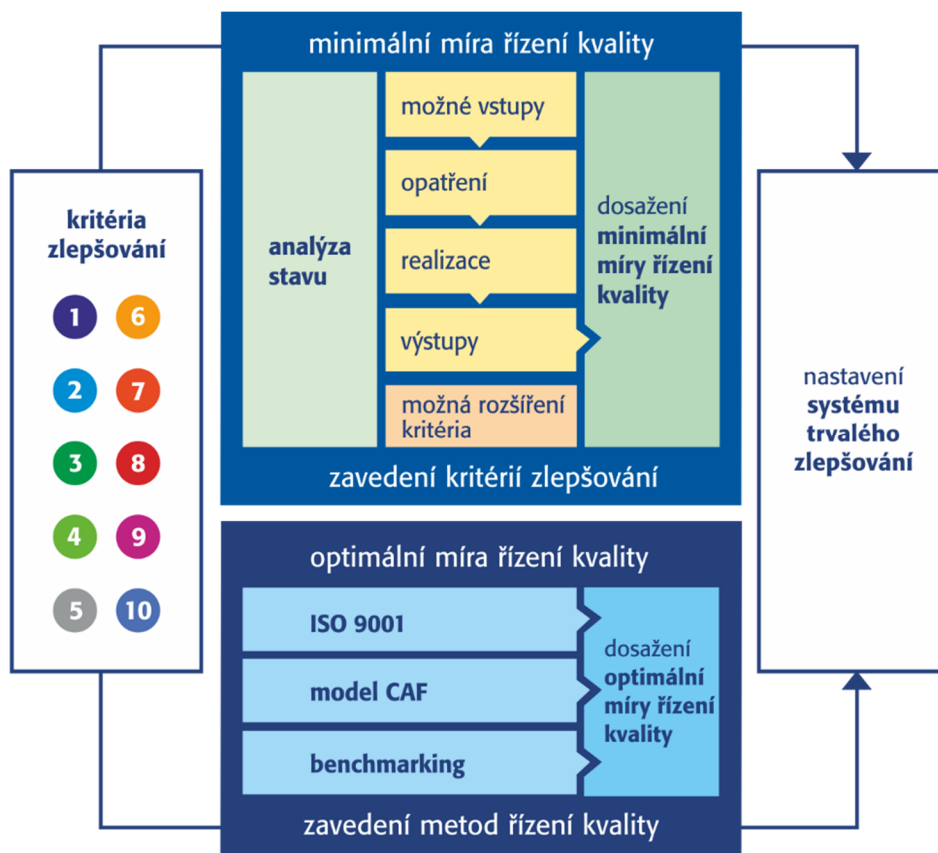
Vláda České republiky vyjádřila své přesvědčení o potřebnosti zabývat se problematikou zvyšování kvality řízení na úrovni státní služby a o důležitosti nastolení cesty k trvalému zlepšování ve služebních úřadech již v roce 2014, a to schválením usnesení č. 680 ze dne 27. srpna 2014 ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020. První úkoly v něm obsažené a týkající se oblasti řízení kvality ve státní správě již byly naplněny. V roce 2017 vláda schválila Metodiku zavádění řízení kvality ve služebních úřadech a v roce následujícím Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech.

Nabytím účinnosti Metodického pokynu byl oficiálně definován základní přístup k jeho naplňování s dopadem výhradně do vnitřní organizace a řízení každého služebního úřadu, tedy bez ambice vstupovat do agend jednotlivých služebních úřadů. Důvodem takového postupu je především záměr směřující k nastavení systémového způsobu řízení úřadů a k dlouhodobému a postupnému rozvoji kvality ve služebních úřadech.

Zároveň sekce pro státní službu zvolila tento přístup s vědomím, že očekávaný cílový stav v roce 2021, s důrazem na zlepšování metod v oblasti identifikace hlavních řídicích procesů služebních úřadů je nezbytným předpokladem pro rozvoj kvalitativně lepšího řízení vlastních agend služebních úřadů v následném období. Projevil by se tak jeden z možných pozitivních dopadů projektových aktivit sekce pro státní službu v podobě podchycení udržitelnosti metod kvality v řízení a výkonu státní správy ve služebních úřadech.

Aby bylo výše uvedené dosaženo, byly jako základní předpoklad pro zavedení systému řízení kvality a pro následné nastavení systému trvalého zlepšování služebních úřadů Metodickým pokynem definovány minimální požadavky v rámci kritérií zlepšování. Každé z těchto deseti kritérií zlepšování je uvedeno vysvětlením vycházejícím z obecně uznávaných odborných teorií. Vlastní definice každého kritéria zlepšování se skládá zejména ze specifikace povinných opatření, která služební úřad musí realizovat, z uvedení doporučeného způsobu jeho realizace a hlavně z výčtu požadovaných výstupů specifikujících cílový stav zavedeného kritéria zlepšování. Kritéria zlepšování musí být jako povinné minimum zavedena rovněž v případě implementace některého z komplexních systémů řízení kvality, tedy optimální míry kvality.

Postup zavádění výše popsaného systému řízení kvality ve služebních úřadech znázorňuje následující schéma.



Obrázek 1 Schéma postupu zavádění systému řízení kvality ve služebních úřadech

Na zavedení dílčích kritérií zlepšování představující základní minimum lze dále navázat některou z doporučovaných komplexních metod řízení kvality v rámci naplnění tzv. optimální míry kvality – těmi jsou

- systém řízení kvality podle normy ISO 9001,
- model CAF, Jednotný hodnotící rámec,
- benchmarking.

Přínosy úspěšného zavedení Metodického pokynu ve služebních úřadech

Úspěšnost zavedení systému řízení kvality ve služebních úřadech a jeho vhodné využití v praxi státní správy závisí zejména na zvoleném přístupu úřadů, jejich vedení a jejich zaměstnanců k požadavkům Metodického pokynu, a to zejména v rámci úřadů, které nemají příliš zkušeností s principy řízení kvality. V této skupině panuje významný rozdíl mezi opravdovou vůlí úřadu změnit se směrem k vyšší kvalitě a efektivitě a na druhé straně přístupem ve smyslu pouhého naplnění vládního úkolu bez ohledu na jeho reálný či chtěný dopad.

Pomineme-li, že úřady k zavádění principů řízení kvality musely přistoupit způsobem, který byl předem definován, ale zároveň na který dosud nebyly příliš zvyklé, a že průběh roku 2019 prokázal, jak náročný úkol před úřady stojí, je vhodné připomenout možné přínosy a dopady na řízení a fungování úřadů při úspěšné implementaci jednotlivých požadavků Metodického pokynu:

- vnitřní organizace úřadu je zásadně ovlivňována dlouhodobou strategií rozvoje úřadu, kterou její příjemci - zaměstnanci – znají, kteří rovněž znají své konkrétní cíle a dílčí úkoly jako součást směřování úřadu;
- organizační struktura úřadu vychází z plánování a dlouhodobých záměrů daného úřadu, obsahu činností jednotlivých útvarů, který je srozumitelně definován a popsán, jejich personální obsazení není „pouhou“ reakcí na aktuální možnosti úřadu, ale je dlouhodobě plánovanou činností;
- provoz úřadu vychází z detailní analýzy činností a očekávaných výstupů ve shodě s aktuálně platnými a účinnými právními a služebními předpisy, interními akty řízení s důrazem na vyhodnocení jejich nezbytnosti, odstranění neprovázaností a duplicit a na stanovení jednotných a systémových pravidel;
- v rámci úřadu probíhá efektivní interní komunikace a díky tomu probíhají dobře a účinně řízené změny v organizaci úřadu;
- úřad neustále vyhodnocuje a zlepšuje personální procesy s cílem zajistit a udržet vysokou úroveň personální práce a řízení úřadu při získávání, motivování a udržování si schopných a perspektivních zaměstnanců i v podmínkách velké konkurence na trhu práce;
- rozvoj manažerských schopností představených je strategicky směřován a systematicky řízen tak, že dlouhodobě přináší jejich zodpovědné a cílené chování ve vztahu k řízení zaměstnanců, agend a činností a prostředků ve svěřených útvarech a podporuje jejich individuální odpovědnost a samostatnost, tím se vytváří podmínky pro lepší využití individuálních schopností a dovedností všech zaměstnanců;
- jsou podporovány a oceňovány inovace v úřadu, zahrnující efektivní řízení všech zdrojů, agend a činností a zaměstnanců ve svěřených útvarech;
- v úřadu je vytvářena a průběžně udržována znalostní databáze a jsou prezentovány a přijímány výstupy v podobě dobré praxe.

KAPITOLA 3

KLÍČOVÉ AKTIVITY SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU

Vyhodnocení úkolů sekce pro státní službu stanovených v roce 2018 pro oblast řízení kvality

Informace o stavu řízení kvality ve služebních úřadech za rok 2018 byla pod číslem jednacím 589/19 vzata na vědomí na schůzi vlády č. 26 konané dne 8. července 2019. V této informaci si projektový tým sekce pro státní službu stanovil pro rok 2019 následující úkoly:

- pravidelná setkání zástupců služebních úřadů zabývajících se implementací systému řízení kvality na daném úřadu k předání dosavadních zkušeností,
- konzultace v průběhu zavádění požadavků Metodického pokynu,
- konzultace projektových záměrů a žádostí o podporu Operačního programu Zaměstnanost,
- realizace školení pro manažery kvality a dle požadavku služebních úřadů rovněž pro týmy kvality,
- poskytnutí dalších vzorových dokumentů podle Metodického pokynu, respektive podle kritérií zlepšování,
- příprava a spuštění webového prostředí pro účely metodické podpory, sdílení praxí a sdílení dobrých praxí,
- přezkum míry plnění požadavků Metodického pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech s již zavedenými a udržovanými systémy řízení kvality,
- zahájení prací na zpracování příručky pro rozvoj systému řízení kvality založené na mezinárodní normě ISO 9001.



Obrázek 2 Obálka Informace o stavu zavádění řízení kvality ve služebních úřadech za rok 2018

V rámci rekapitulace plnění úkolů stanovených v Informaci za rok 2018 je potřeba uvést, že aktivity projektového týmu sekce pro státní službu v oblasti podpory řízení kvality byly směřovány spíše k individuální podpoře služebních úřadů, a to navíc těch služebních úřadů, které se systémy řízení kvality dosud neměly praktické zkušenosti a mnohdy jim chyběly i znalosti teoretické. Tento přístup byl zvolen s ohledem na získané informace od služebních úřadů a na zkušenosti získané z přímého poradenství ve služebních úřadech.

K výše uvedeným úkolům lze uvést následující stav plnění za rok 2019.

Pravidelná setkání zástupců služebních úřadů zabývajících se implementací systému řízení kvality na daném úřadu k předání dosavadních zkušeností. V roce 2019 se ve dnech 25. dubna, 30. dubna a 14. května uskutečnily dny otevřených dveří s významným rozsahem věnovaným právě problematice zavádění řízení kvality ve služebních úřadech. Na základě nepřilíš aktivní účasti přítomných byl přehodnocen plán realizace této aktivity směrem k individuální podpoře jednotlivých služebních úřadů v plnění jejich úkolu zavést požadavky Metodického pokynu. Projektový tým sekce pro státní službu se tedy v roce 2019 soustředil ve většině případů na vysvětlování požadavků Metodického pokynu. Pravidelná setkávání zástupců napříč služebními úřady budou organizována poté, kdy úřady získají první a významnější zkušenosti z práce s Metodickým pokynem.

Konzultace v průběhu zavádění požadavků Metodického pokynu. Jak již bylo uvedeno, individuální konzultace poskytované ze strany projektového týmu sekce pro státní službu služebním úřadům byly v roce 2019 prioritou. Celkem se uskutečnilo 52 evidovaných jednání se zástupci služebních úřadů. V některých případech se jednalo o jedno až vícedenní jednání, na kterých byla projednávána jednotlivá kritéria zlepšování dle Metodického pokynu nebo na kterých již byly za metodické pomoci zástupců projektového týmu sekce pro státní službu zpracovávány vstupní analýzy dle kroku 7 „Zpracování analýzy současného stavu“.

Konzultace projektových záměrů a žádostí o podporu Operačního programu Zaměstnanost. Celkem devět úřadů se rozhodlo zavést požadavky Metodického pokynu prostřednictvím finanční podpory z výzvy č. 03_15_019 nebo výzvy č. 03_15_025 Operačního programu Zaměstnanost. Nad rámec minimálních požadavků Metodického pokynu byly tyto projekty rozšířeny například o provedení personálního auditu, zpracování procesních map a nastavení systému procesního řízení, vytvoření elektronické podpory pro sledování cílů a úkolů, jejich hierarchii a monitoring, vytvoření nového komunikačního interního nástroje nebo zpracování kompetenčních modelů. Jeden z projektů je zaměřen na zavedení systému řízení kvality podle normy ISO 9001 a další na zavedení modelu CAF. Všem těmto úřadům poskytovala sekce pro státní službu v různých stádiích zpracování projektového záměru a žádosti o podporu konzultace, ať už z hlediska zpracování požadavků Metodického pokynu nebo z hlediska procesního nastavení daného projektu. Projektový tým rovněž realizoval školení hodnotitelů zajišťující věcné hodnocení žádostí o podporu z Operačního programu Zaměstnanost tak, aby porozuměli požadavkům Metodického pokynu, a tím i věcné náplni služebními úřady předkládaných projektů.

Realizace školení pro manažery kvality a dle požadavku služebních úřadů rovněž pro týmy kvality. Školení pro manažery kvality, případně rovněž pro týmy kvality jednotlivých služebních úřadů, se v roce 2019 nepodařilo uskutečnit, a to zejména z důvodu problémů s dodavatelem vzešlým z veřejné zakázky a z důvodu nutnosti vyhlásit a realizovat nové zadávací řízení. Smlouvy s vybranými dodavateli byly podepsány až v prvním čtvrtletí roku 2020. Z tohoto důvodu byly veškeré kapacity projektového týmu sekce pro státní službu směřovány na individuální konzultace a interní školení pro služební úřady, v rozsahu podle oboustranné domluvy.

Poskytnutí dalších vzorových dokumentů podle Metodického pokynu, respektive podle kritérií zlepšování. V rámci metodické podpory byla značná pozornost projektového týmu věnována rovněž zpracovávání vzorových dokumentů, jako možných vzorů podporujících plnění požadavků Metodického pokynu. V souvislosti s touto činností se však ukázalo, že příprava vzorových dokumentů není jednoduchou záležitostí, mají-li být využitelné pro všechny služební úřady. Některé vzorové dokumenty z tohoto důvodu prozatím vydány nebyly. Přesto se projektovému týmu sekce pro státní službu podařilo zpracovat vzory, které jsou pro služební úřady užitečným vodítkem pro zpracování vlastních dokumentů a které umožňují reflektovat jejich realitu, tj. vlastní nastavení aktivit služebních úřadů.

V roce 2019 se podařilo dokončit a zveřejnit vzor interního předpisu pro realizaci politiky lidských zdrojů a vzor komplexní politiky lidských zdrojů popisující personální procesy tak, aby se zaměstnanci služebních úřadů, stávající i nově příchozí, v nich snadněji orientovali.

Dále byly zpracovány tři varianty šablon pro administraci interního projektu. První z nich je minimalistická forma obsahující výčet požadavků Metodického pokynu, druhou variantou je akční plán zahrnující šablonu na zpracování konkrétních úkolů a třetí a zároveň nejrozsáhlejší variantou je zpracování kompletní projektové dokumentace vycházející z principů projektového řízení.

Na základě požadavku služebních úřadů byl dále zpracován vzor popisující činnosti stanovené pro jednotlivé role v rámci zavádění systému řízení kvality ve služebních úřadech, tedy pro pozici gestora systému řízení kvality, manažera kvality, odborného garanta a člena týmu kvality a interního auditora kvality.

Pro snazší orientaci v požadavcích a postupech Metodického pokynu a jejich popularizaci byl zpracován přehledný leták k Metodickému pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech v minimalistickém rozsahu pro denní praxi služebních úřadů.

Příprava a spuštění webového prostředí pro účely metodické podpory, sdílení praxí a sdílení dobrých praxí. Jak bylo uvedeno, k úřadům s největšími zkušenostmi s řízením kvality jejich procesů patřily a patří ty, které mají své systémy řízení kvality implementované dle oborových standardů systémů řízení, vycházejících z obecných principů kvality nebo zavedené a certifikované akreditovanými certifikačními orgány podle mezinárodních standardů ISO 9001. Tyto úřady prakticky okamžitě reagovaly na požadavky Metodického pokynu a konfrontovaly je se svým systémem. Při setkáních s nimi a v diskuzích zejména o vztahu mezi požadavky oborových standardů, generické normy ISO 9001 a požadavky Metodického pokynu bylo možné identifikovat v rámci několika úřadů výrazné známky dobré praxe v řízení vlastního chodu úřadu a jeho zdrojů. Dobrá praxe těchto úřadů je však podmíněna ve všech případech dlouholetým zájmem o oblast systému řízení kvality a je výsledkem intenzivní



Obrázek 3 První strana letáku

a dlouhodobé podpory manažerů těchto služebních úřadů. Prezentované příklady dobré praxe uvedené úřady vnímají jako nezbytný základ moderně a v mezinárodním prostředí fungujícího úřadu. Na základě ověřené praxe je však nutné zdůraznit, že dobrá praxe těchto úřadů s rozsáhlými a přesto efektivně fungujícími systémy je využitelná pouze tam, kde jsou zavedeny a aktivně udržovány alespoň základní principy řízení kvality, tedy nikoliv v úřadech, které většinou s principy řízení kvality prostřednictvím minimálních standardů v podobě kritérií zlepšování teprve začínají.

Z tohoto důvodu uvedené webové stránky prozatím spuštěny nebyly, projektový tým se soustředil zejména na sdílení dobrých praxí prostřednictvím interních konzultací a setkání. V roce 2019 se služební úřady nejvíce zajímaly o praxi ostatních služebních úřadů při určování gestora za systémy řízení kvality, sestavování týmů kvality a ukotvení funkce manažera kvality v organizační struktuře úřadu, dále o informace týkající se přístupu k pořadí zavádění kritérií zlepšování či o přístupu k organizaci práce týmu kvality.

Přezkum míry plnění požadavků Metodického pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech s již zavedenými a udržovanými systémy řízení. V roce 2019 nebyly realizovány žádné přezkumy míry plnění požadavků Metodického pokynu. Žádný ze služebních úřadů o tento přezkum nepožádal.

Zahájení prací na zpracování Příručky pro rozvoj systému řízení kvality založené na mezinárodní normě ISO 9001. K podpoře již zavedeného systému řízení kvality, na úrovni služebních úřadů nejčastěji v rozsahu deseti kritérií zlepšování, byla zahájena nová aktivita projektu. Jejím cílem je služebním úřadům přiblížit metodiku pro další zlepšování a rozvoj úspěšně zavedených kritérií zlepšování. Jedná se o realizaci aktivit vycházejících z Metodickým pokynem doporučených, nástrojů pro komplexní řízení kvality. Jedná se o mezinárodní normu ISO 9001 a její výklad využívající informace obsažené v nové normě ISO 18091, na jejímž zavedení do českého prostředí se podílejí členové projektového týmu podle plánu, pravidel a licenčních podmínek České agentury pro standardizaci.

Návaznost na jiné aktivity projektu PROAK

Zavádění řízení kvality do praxe služebních úřadů je podporováno i dalšími aktivitami v rámci projektu PROAK. Jedná se o využití analytických materiálů, v rámci projektu již zpracovaných a zveřejněných a o podporu využití elektronických aplikací tam, kde jejich smysluplné zavedení zjednoduší některé personální, komunikační a další procesy.

Analýza účinnosti zákona o státní službě za využití metodiky ex post RIA

Pro zavedení manažerského přístupu benchmarkingu, který je podle Metodického pokynu součástí minimální míry řízení kvality obsažené v kritériu 10, lze využít sadu ukazatelů, definovanou v rámci zpracované Analýzy účinnosti zákona o státní službě (dále jen „Analýza“).

Analýza byla v rámci projektu PROAK zpracována formou tzv. ex post RIA (Regulatory Impact Analysis), a v to souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadu regulace s cílem vyhodnotit reálné dopady zákona o státní službě po několika letech jeho účinnosti. Vyhodnocení bylo provedeno ve vztahu k naplnění cílů a základních principů právní úpravy státní služby v České republice definované mimo jiné ze strany Evropské komise. Mezi cíle státní služby patří odpolitizování státní správy, posílení efektivnosti a výkonnosti služebních úřadů, zvýšení transparentnosti, profesionalizace a stability státní správy.

Výstupem Analýzy byla sada doporučení k jednotlivým částem zákona, u kterých byl identifikován největší negativní vliv na plnění cílů. Tato doporučení lze shrnout do dvou skupin, z nichž jedna je zaměřena na zajištění vyšší efektivity dílčích institutů zákona, kterými jsou proces výběrových řízení, aplikační praxe v oblasti kárného řízení, vybraná ustanovení služebního poměru (mobilita, rotace, postavení představených), pozice státního tajemníka, služební hodnocení a koncepce oborů služby. Druhou skupinu představuje proces dalšího přezkumu, a to jak průběžného, tak i dalších komplexních přezkumů účinnosti zákona. Všechna tato doporučení je možné využít pro úvodní diskuzi k nastavení benchmarkingu a identifikaci témat pro srovnávání.

Vzdělávání elektronickou formou

Napříč některými kritérii zlepšování je uvedeno jako povinný výstup proškolení zaměstnanců odpovědných za danou agendu. Rovněž v rámci kritéria zlepšování týkajícího se politiky lidských zdrojů je jako jeden z požadovaných výstupů uvedeno vzdělávání ve vybraných personálních procesech zaměstnanců služebního úřadu.



Obrázek 4 Obálka Zprávy z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA)

Nejen na podporu plnění těchto úkolů projektový tým sekce pro státní službu připravuje e-learningový portál pro státní správu „sLearning“ (spojení slov „sdílený e-learning“), a to v rámci projektové aktivity nazvané „Inovace vstupního vzdělávání následného“. Jeho cílem je služebním úřadům poskytnout nástroj pro realizaci interního elektronického vzdělávání, ale zároveň také možnost sdílet obecná školení napříč úřady, přes sdílené prostředí a zefektivnit finanční zdroje vynakládané na vzdělávání v jednotlivých úřadech.

V roce 2019 začal projektový tým s analýzou využití digitálních technologií a dalších nástrojů v oblasti vzdělávání, možností využití napojení na již existující nástroje, jakým je například Informační systém o státní službě nebo nástroj pro autentizaci JIP/KAAS. Přípravná část této projektové aktivity zejména zahrnovala:

- analýzu potřeb a stanovení priorit;
- uživatelský průzkum (využitelnost a zájem služebních úřadů);
- možnosti napojení na jiné spolupracující informační systémy státní správy;
- studii proveditelnosti s přihlédnutím k právnímu rámci (včetně technických a provozních parametrů);
- vyhodnocení trendů v oblasti elektronického vzdělávání a návrh dalších možností on-line komunikace v rámci vzdělávání a rozvoje zaměstnanců;
- stanovení funkcionalit a principů pro budoucí sLearning;
- definici jednotlivých uživatelských rolí v sLearningu.

Uvedená aktivita je realizována rovněž pod hlavičkou a jako úkol v rámci programu Digitální Česko.

Rok 2020 bude pro úspěšnost této aktivity zcela zásadní, prvotním cílem bude vyhlášení veřejné zakázky na realizaci sLearningu.

Řízení interních předpisů elektronickou formou

Na základě dosavadních přezkumů a informací získaných při konzultacích se služebními úřady získal úkol projektu zajistit elektronickou podporu správy předpisů a ostatních aktů řízení služebních úřadů a státní služby jako celku na důležitosti.

Úkolem roku 2019 bylo na smluvním základě převzít aplikaci, naplňující uvedený úkol, od Generálního finančního ředitelství a zahájit přípravu zadávacího řízení zaměřeného na nasazení této aplikace na služebních úřadech, a to za využití zkušeností s tímto postupem na úřadech, které již tuto aplikaci převzaly a aktuálně ji využívají ve své praxi.

Uvedená aplikace umí zajistit přehledné, srozumitelné a jednotné seznamování zaměstnanců se všemi interními akty řízení, funguje jako jednotný elektronický archiv všech interních aktů řízení, kde lze za pomoci fulltextového vyhledávání rychle dohledat potřebný interní akt řízení, a umí o vydání nových interních aktů řízení zaměstnance informovat automaticky rozesílaným notifikačním e-mailem, včetně předání informace o případné povinnosti se prokazatelně s daným interním aktem řízení seznámit.

V roce 2020 bude dokončena veřejná zakázka na implementátora této aplikace do služebních úřadů, které budou mít o aplikaci zájem.

KAPITOLA 4

SHRNUTÍ SPOLUPRÁCE SLUŽEBNÍCH ÚŘADŮ A SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU Z HLEDISKA PLNĚNÍ POŽADAVKŮ METODICKÉHO POKYNU

Termín 30. června 2021 schválený jako termín pro naplnění požadavků Metodického pokynu ze strany služebních úřadů přirozeně definuje rok 2019 jako etapu blížící se polovině času určeného k naplnění tohoto úkolu. Je proto nasnadě rok 2019 z pohledu sekce pro státní službu vyhodnotit.

Rok 2019 potvrdil, že se prozatím nepodařilo dostatečně aktivizovat příslušné představené, aby účinně přistoupili nejen k plnění úkolů vyplývajících ze samotného zadání usnesení vlády, ale i k tomu, aby tuto příležitost využili k vyhledávání slabých míst svých úřadů, k jejich hlubší analýze a k hledání možných řešení.

Důvody, kterými mohou být podcenění důležitosti činností spojených s realizací tohoto úkolu, změny zákona o státní službě a s tím související kroky k jejich zavedení do praxe a k doložení provedených změn při snižování počtu státních zaměstnanců, jsou zřejmé. Příčinou ale může být i fakt, že zdánlivě vhodná situace pro implementaci nových přístupů k řízení úřadů a související zavedení stálých postupů oslovuje více úřady, které s kvalitou již mají pozitivní zkušenosti a jejich organizace a řízení hlavních procesů jsou systémové.

Neméně důležitým faktorem je také skutečnost, že se projektovému týmu sekce pro státní službu, jak bylo popsáno výše, nepodařilo připravit v potřebném rozsahu vzory povinných dokumentů, dokládajících obecné přístupy ke splnění některých požadavků Metodického pokynu, a realizovat plánovaný rozsah školení manažerů kvality, kteří se mají v definovaných týmech kvality plnění požadavků Metodického pokynu věnovat a garantovat jejich implementaci, byť se projektový tým sekce pro státní službu snažil tuto záležitost vyvážit zvýšeným množstvím individuálních konzultací a školení. Proto také některé úřady patrně stále vyčkávají a svým přístupem potvrzují zjištění projektového týmu, že s výjimkou se sekcí pro státní službu komunikujících služebních úřadů budou služební úřady daný úkol opomíjet do doby, kdy kroky pro jeho splnění s ohledem na vládou zadaný termín budou neodkladné.

Individuální osobní setkání se zástupci služebních úřadů přitom odhalila nezkušenost některých úřadů a jejich vedení s definováním konkrétní vlastní potřeby v oblasti strategického rozvoje vnitřního fungování úřadu, dále s rozhodováním v záležitostech vnitřní organizace a struktury úřadů mimo stav, definovaný zřizovacími dokumenty, systemizací, zákonem o státní službě a zavedenými stereotypy. Takto zjištěná skutečnost však není vlastním předmětem cílení Metodického pokynu, je jeho vedlejším efektem a potvrzením hlubších a složitějších souvislostí působení úřadů v prostředí zákona o státní službě. Z nich lze zmínit zejména výběrová řízení v režimu správního řízení, některé související instituty služebního zákona, například obory služby a navazující úřednické zkoušky, nebo nepružně vymezená rozmezí činností v platových třídách, která znesnadňují dobře ohodnotit opravdu kvalitní státní zaměstnance a zatraktivnit státní službu pro manažery z komerční sféry se zkušenostmi a v produktivním věku, jako vhodné kandidáty na střední a vyšší pozice státních zaměstnanců, tak jak ostatně poukázala zpracovaná Analýza účinnosti zákona o státní službě podle metodiky ex post RIA.

Výše popsané však neodráží i pozitivní zjištění, že řada úřadů je již nyní velmi úspěšná v řízení svých zásadních procesů, ale pouze díky individuální profesionalitě a manažerským schopnostem jednotlivců. Tyto úřady vybočují i v rámci skupiny úřadů, se kterými projektový tým již nyní aktivně konzultuje. Funguje v nich aktivní interní tým kvality a jsou již stanoveny cíle kvality pro další období. Realizovaná setkání potvrdila obecně platnou praxi z komerčního poradenství v oblasti řízení, že individuální konzultace upravené pro aktuální potřeby daného úřadu jsou efektivní.

Příznivé zkušenosti z komunikace s úřady však zároveň skrývají úskalí, jak do budoucna dobře řízené úřady nebrzdit snahou o jednotné řešení zásadních problémů státní správy a nepromarnit jejich již investované osobní úsilí a nemalé finanční prostředky. V této souvislosti je třeba upozornit také na potřebu citlivého uplatňování institutu „dobré praxe“ a účinně bránit možnému vytrhávání dobrých řešení z kontextu jejich nezbytného a dlouhodobě budovaného interního prostředí a zejména podpořit faktickými finančními vstupy profesionální státní zaměstnance a celé úřady.

Spolupráce služebních úřadů, zejména těch s Metodickým pokynem začínajících, a sekce pro státní službu bude s ohledem na navyšující se nároky na efektivní řízení úřadů stále více nabývat důležitosti a témata, jakými jsou přezkum agend a činností, organizační struktury a počtu systemizovaných míst úřadu, přezkum míry plnění požadavků zákona o státní službě, přezkum stávajících a potřebných kapacit nutných pro výkon personálních procesů nebo nastavení strategického rozvoje úřadu, budou v rámci řízení úřadu v neustálém popředí.

KAPITOLA 5

STAV ZAVÁDĚNÍ SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY SLUŽEBNÍMI ÚŘADY PODLE JEDNOTLIVÝCH KROKŮ

Pro efektivní zavedení Metodického pokynu byly stanoveny dílčí kroky, prostřednictvím kterých je doporučován postup, od vlastního zahájení až po vyhodnocení zavedeného systému řízení kvality, vycházející z obecných principů zavádění systémových metod řízení kvality.

Následující kapitola shrnuje informace a poznatky z úřadů, v rámci kterých se, v různém rozsahu, na různé úrovni řízení či s různým předmětem jednání, konzultace či jiný typ jednání se sekci pro státní službu již uskutečnily,

- Krok č. 1: Informování vedení služebních úřadů
- Krok č. 2: Stanovení odpovědností za zavedení systému řízení kvality
- Krok č. 3: Rozhodnutí o rozsahu zavádění systému řízení kvality
- Krok č. 4: Rozhodnutí o využití finančních prostředků z Operačního programu Zaměstnanost
- Krok č. 5: Sestavení týmu kvality
- Krok č. 6: Absolvování školení
- Krok č. 7: Zpracování analýzy současného stavu
- Krok č. 8: Zpracování interního projektu a/nebo projektového záměru a žádosti o podporu
- Krok č. 9: Zavedení systému řízení kvality ve zvoleném rozsahu
- Krok č. 10: Interní vyhodnocení zavedeného systému řízení kvality
- Krok č. 11: Externí vyhodnocení zavedeného systému řízení kvality
- Krok č. 12: Implementace opatření a nastavení procesu trvalého zlepšování

Obrázek 5 Výčet doporučovaných kroků podle Metodického pokynu

s vědomím toho, že některé služební úřady ve věci zavádění požadavků Metodického pokynu projektový tým sekce pro státní službu zatím vůbec nekontaktovaly.

Všechny služební úřady, které již zahájily implementaci požadavků Metodického pokynu, se v průběhu roku 2019 zcela vypořádaly s realizací kroků č. 1 až č. 4.

K informování vedení služebních úřadů o obsahu Metodického pokynu, jeho závaznosti, termínu splnění, přistoupili pověřeni zaměstnanci většiny z nich zpracováním informace o tomto úkolu či projednáním tohoto tématu na poradě vedení úřadu.

K informování zaměstnanců služebních úřadů a o skutečnosti, že daný služební úřad se splněním úkolu oficiálně připojuje k aktivitám v oblasti rozvoje kvality řízení ve státní správě a že pro jejich úspěšné naplnění bude potřeba spolupráce všech, přistoupily služební úřady dle vlastních zvyklostí, nejčastěji zveřejněním na intranetových stránkách nebo zpracováním informace do různých forem interně vydávaného oběžníku.

Odpovědnost za úspěšné zavedení požadavků Metodického pokynu byla v naprosté většině služebních úřadů přičena státním tajemníkům či vedoucím služebních úřadů. Ti pověřili státního zaměstnance (nově manažera kvality), většinou ve své přímé podřízenosti, odpovědností za dosažení výstupů definovaných v rámci zavádění systému řízení kvality a za koordinaci zavádění systému řízení kvality napříč úřadem.

Interní týmy kvality byly velice často ustavovány interním aktem řízení z důvodu nezbytnosti vybavit členy týmů potřebným mandátem. Některé služební úřady tuto povinnost zahrnuly do stávajících organizačních řádů. Členové týmu kvality byli vybíráni tak, aby byli schopni nést odpovědnost za

správnost zavedení určité části systému řízení. Předpokládá to tedy potřebnou úroveň znalostí a zkušeností s fungováním a činnostmi služebního úřadu.

Většina služebních úřadů systém řízení kvality zavádí interně, za využití vlastních zdrojů a v rozsahu požadavků minimální míry kvality prostřednictvím požadavků kritérií zlepšování. Výjimku tvoří devět úřadů, které se rozhodly využít finančních prostředků Operačního programu Zaměstnanost, a dva úřady, které nad rámec minimální míry budou zavádět požadavky normy ISO 9001, respektive modelu CAF.

Shrneme-li rok 2019 v otázce stavu realizace jednotlivých doporučených kroků, poskytovala sekce pro státní službu konzultace nejčastěji k tématům:

- objasnění jednotlivých kroků zavádění řízení kvality ve služebních úřadech;
- stanovení odpovědnosti (zejména gestora) za zavedení systému řízení kvality;
- ustavení týmu kvality a způsobu práce jeho členů, včetně možností jeho institucionalizace uvnitř úřadu;
- vysvětlení dílčí odpovědnosti a kompetencí manažera kvality a interního auditora kvality;
- možnosti využití výzev č. 019 a č. 025 Operačního programu Zaměstnanost a následné zpracování projektového záměru a žádosti o podporu;
- postup zpracování analýzy současného stavu služebního úřadu z hlediska míry naplnění požadavků Metodického pokynu;
- možnosti zpracování interního projektu, včetně využití šablon vydaných projektovým týmem sekce pro státní službu;
- způsoby zavádění požadavků Metodického pokynu v rámci daného úřadu.

KAPITOLA 6

STAV ZAVÁDĚNÍ SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY SLUŽEBNÍMI ÚŘADY PODLE JEDNOTLIVÝCH KRITÉRIÍ ZLEPŠOVÁNÍ

Obecné shrnutí stavu zavádění kritérií zlepšování

Systém deseti kritérií zlepšování představuje tzv. minimální míru řízení kvality, kterou musí služební úřady zavést do 30. června 2021. Jejich detailní popis, včetně povinných opatření, povinných výstupů a možných způsobů jejich realizace uvádí Metodický pokyn.

V roce 2019 se úřady zaměřily na přípravné práce. Tam, kde tyto práce zahájili, byly v úřadu přiděleny kompetence gestora za systém řízení kvality, byl jmenován manažer kvality, byly institucionalizovány týmy kvality a tyto úřady také začaly komunikovat s projektovým týmem sekce pro státní službu.

Kritérium zlepšování č. 1: Strategie rozvoje služebního úřadu
Kritérium zlepšování č. 2: Systém definování měřitelných cílů služebního úřadu
Kritérium zlepšování č. 3: Systém odpovědnosti a pravomocí ve služebním úřadě
Kritérium zlepšování č. 4: Systém interních předpisů
Kritérium zlepšování č. 5: Systém komunikace ve služebním úřadu
Kritérium zlepšování č. 6: Systém řízení změn
Kritérium zlepšování č. 7: Politika lidských zdrojů
Kritérium zlepšování č. 8: Adaptační proces
Kritérium zlepšování č. 9: Šetření spokojenosti zaměstnanců
Kritérium zlepšování č. 10: Systém partnerství v rámci státní služby

Obrázek 6 Výčet kritérií zlepšování podle Metodického pokynu

Úřady, které se rozhodly pro zavedení systému řízení kvality s podporou finančních prostředků z Operačního programu Zaměstnanost, strávily převážnou část roku analýzami a zpracováním projektového záměru a žádosti o podporu.

V aktivních úřadech začali rovněž zpracovávat nebo již zpracovali analýzu počáteční míry plnění kritérií Metodického pokynu, na základě které následně rozhodli o pořadí kroků realizace těchto kritérií zlepšování, která nejsou v daném služebním úřadu zavedena komplexně nebo vůbec. Důvodem byly aktuální či odhadované budoucí potřeby úřadu, nebo snaha o rychlé a efektivní nastavení pozitivní motivace zaměstnanců podílet se na zavádění požadavků kritérií zlepšování.

Vyjma úřadů, které již před účinností Metodického pokynu měly systém řízení kvality zavedený, a to zejména podle mezinárodní normy ISO 9001, neukončil v roce 2019 zavádění požadavků Metodického pokynu žádný úřad.

Vyhodnocení informací a zkušeností sekce pro státní službu ze zavádění jednotlivých kritérií zlepšování na služebních úřadech

Kritérium zlepšování č. 1: Strategie rozvoje služebního úřadu

Cílem kritéria je nastavit systém pro strategické řízení ve služebním úřadu, včetně dosažení potřebných kompetencí zaměstnanců odpovědných za strategický rozvoj služebního úřadu a zpracovat strategii rozvoje úřadu zohledňující závěry z provedené analýzy stavu řízení a fungování služebního úřadu.

S ohledem na to, že většina služebních úřadů se strategií vnitřního řízení a rozvoje prozatím dostatečně nezabývala, byly konzultace projektového týmu zaměřeny právě na vysvětlení tohoto kritéria, na jeho cíle a výstupy a možné způsoby jeho splnění. Nejen z tohoto důvodu sekce pro státní službu zpracovala a vydala vzorovou strukturu strategie rozvoje služebního úřadu obsahující možný postup a metody zpracování analýzy současného stavu služebního úřadu a zjednodušené struktury plánu strategického rozvoje, včetně implementačního plánu a příkladů strategických cílů uvedených v příloze.

Zkušenosti projektového týmu potvrzují, že pro úspěšné zpracování analýzy současného stavu je nutné zapojení nejen členů vedení úřadu, ale i řadových zaměstnanců a využití různých technik k získání vstupních informací, například brainstormingu, šetření podnětů zaměstnanců, za současného a efektivního provázání s požadavky kritéria zlepšování 6 „Systém řízení změn“ a jeho částí týkající se systému pro řízení inovací nebo s pravidly a nástroji kritéria zlepšování 9 týkajícími se šetření spokojenosti zaměstnanců.

V rámci konzultací byla často jako součást povinné analýzy současného stavu služebního úřadu diskutována implementace právního rámce státní služby, identifikovaná míra administrativní zátěže a jejich dopadů v konkrétním úřadu.

Velkým problémem při definování cílů se ukázala neexistence centrálního systému pro sledování a řízení strategických cílů, vyplývajících jak z vlastních strategií, tak ze strategií externích, zadaných zejména ostatními úřady. Stejně zjištění se samozřejmě odráží v realizaci kritéria zlepšování č. 2, zavedení systému definování měřitelných cílů služebního úřadu a jejich monitorování, které je s tvorbou strategie úzce provázáno.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- pravidla pro strategické řízení služebního úřadu existují ve formě pravidel pro řízení interních předpisů (tvorba, schvalování, distribuce, přezkum a následná aktualizace strategie), strategie je zpracována ve formě řízeného dokumentu;
- strategie rozvoje služebního úřadu je zpracována na období 3 let, každoročně je aktualizována a prodloužena o další rok (vždy k 1. březnu s výhledem na následující tři rozpočtová roční období);
- strategie rozvoje služebního úřadu je zpracována na období 4 let, její přílohou je analýza současného stavu a implementační plán;
- strategie rozvoje služebního úřadu obsahuje definované strategické cíle ve strukturované podobě strategického plánu.

Kritérium zlepšování č. 2: Systém definování měřitelných cílů služebního úřadu

Cílem kritéria je nastavit systém definování měřitelných cílů služebního úřadu orientovaných na řízení jeho interních procesů, stanovit jejich hierarchii, odpovědnosti za jejich naplnění, dále za způsob jejich komunikace, monitorování a vyhodnocování. Správné nastavení cílů přispívá k získání nejen základního rámce pro definování požadavků na zdroje, ale také posiluje vnitřní kulturu úřadu a jeho směřování.

Související otázky byly předmětem většiny konzultací projektového týmu s jednotlivými služebními úřady, včetně například vysvětlení souvislostí mezi stanovováním systému pro řízení cílů a definováním konkrétních cílů úřadu.

Zjištěním z praxe, stejně jako v případě prvního kritéria zlepšování, je chybějící systémový přístup ke stanovování, naplňování a vyhodnocování cílů úřadu, včetně jejich nezbytné evidence.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- rozsah a odpovídající hierarchie cílů od strategické úrovně až po úroveň prováděcí jsou definovány v samostatném dokumentu, všichni zaměstnanci jsou s ním prokazatelně seznámeni a mají k němu přístup;
- všechny cíle jsou konkrétní, dobře srozumitelné, realizovatelné, měřitelné a mají každý přiřazeného státního zaměstnance, který je odpovědný za jejich dosažení, na základě výsledků jejich vyhodnocení jsou stanovovány priority pro další období;
- úřad do práce s cíli implementuje metodu Balanced Scorecard;
- úřad využívá softwarovou podporu řízení stanovených cílů (v rámci komplexního systému softwarové podpory úřadu);
- vyhodnocení plnění cílů je uveřejněno, je vydávána roční monitorovací zpráva, která je následně jedním ze vstupů pro definici cílů na nadcházející období, vyhodnocení cílů monitoruje a vyhodnocuje vedení úřadu v rámci svých pravidelných porad.

Kritérium zlepšování č. 3: Systém odpovědností a pravomocí ve služebním úřadu

Cílem tohoto kritéria zlepšování je přezkoumat stávající interní činnosti služebního úřadu z hlediska jejich oprávněnosti a zadání, jejich výkonu a procesu a z hlediska potřeb definovaného interního nebo externího zákazníka, dále přezkoum organizační struktury vzhledem k takto definovaným činnostem služebního úřadu, svěřených pravomocí a odpovědností do úrovně jednotlivých útvarů, v návaznosti na to aktualizace charakteristik jednotlivých systemizovaných míst.

Praxe, podle předpokladu, ukázala, že služební úřady mají platný a účinný organizační řád. Popisy činností útvarů napříč úřady jsou však často nejednotné a nejasné a dochází i k překryvům činností jednotlivých útvarů. V ojedinělých případech jsou tyto činnosti dokonce uměle vytvářeny, čili nemají svého zákazníka. Služební úřady obvykle nemají jasně definované odpovědnosti a pravomoci (zejména nejsou definovány pravomoci) na všech služebních místech a tam, kde se jedná o místa s identickou nebo obdobnou činností, není nastaven rozsah odpovědností a pravomocí shodně.

Na většině služebních úřadů není nastavena periodicita přezkumu tohoto systému, počínaje organizačním řádem úřadu, přes činnosti jednotlivých útvarů, až po charakteristiky systemizovaných míst. Přezkoum ve většině případů probíhá na základě aktuální potřeby a bez dlouhodobějšího plánování.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- organizační řád definuje pravomoci a odpovědnosti nejvyšších představených a následně jednotlivých útvarů, odpovědnosti a pravomoci konkrétních systemizovaných služebních míst následně rozpracovává kompetenční mapa;
- úřad zpracoval analýzu potřeb personálních zdrojů ve vztahu ke svým činnostem a na základě zjištění identifikoval nedostatky, naplánoval a provedl organizační změny ke zlepšení, nastavil řízení toku interních informací a pravidla pro možnou součinnost organizačních útvarů;
- v rámci zlepšování úřad využívá zpracování vývojových (procesních) diagramů pro vybrané činnosti a procesy a jejich následné přezkoumání ve vztahu k optimální a reálné praxi, z hlediska jejich oprávněnosti a z hlediska požadavků na jejich proces a výstup ze strany jejich zákazníka, včetně zákazníka interního.

Kritérium zlepšování č. 4: Systém interních předpisů

Cílem tohoto kritéria zlepšování je zavést systém a řád v interních předpisech služebních úřadů, přezkoumat je a aktualizovat s cílem minimalizovat jejich rozsah a počet, dále definovat procesy a odpovědnosti pro řízení interních předpisů a rovněž stanovit jejich závazný obsah.

Služební úřady mají stanovena pravidla pro řízení interních předpisů v obecné rovině, na některých z nich absentuje jednoznačné stanovení systému jejich řízení. Následkem toho jsou služební úřady zahlceny přílišným množstvím interních předpisů, ve kterých se vlastní zaměstnanci jen s obtížemi orientují či něco vyhledávají. Pro některé služební úřady je proto obtížné zajistit také prokazatelné seznamování zaměstnanců s platnými interními předpisy, ty bývají nejčastěji pouze uloženy na intranetových stránkách, což za prokazatelné seznamování nelze považovat. Ve výjimečných případech jsou na služebních úřadech pro prokazatelné seznamování zaměstnanců s interními předpisy využívány softwarové nástroje.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- veškeré interní předpisy jsou přezkoumávány vždy, když dojde k uplynutí stanovené lhůty k přezkoumání či ke změně vstupů či požadavků na oblast řešenou interním předpisem, lhůta pro přezkum je definována s ohledem na typ a úroveň předpisu, či předpisem samotným;
- před zpracováním interního předpisu je gestor předpisu povinen zpracovat analýzu potřebnosti tohoto interního předpisu, za využití principů metodiky RIA;
- pravidla, odpovědnosti a periodicitu aktualizace seznamu interních předpisů upravuje interní předpis;
- pravidelná revize platnosti interních předpisů je pevně stanovena.

Kritérium zlepšování č. 5: Systém komunikace ve služebním úřadu

Cílem tohoto průřezového kritéria je zlepšení přenosu potřebných informací uvnitř i vně služebního úřadu, a tím zlepšení pochopení a řízení vlastních procesů. Po zavedení kritéria by měl mít každý služební úřad systém komunikace konkrétně nastaven a popsán v interním předpisu, následně by měl být plně implementován a efektivně využíván.

Za nejčastější problémy v komunikaci služební úřady označovaly chybějící definování svého zákazníka a způsobů komunikace s ním, chybějící informace z porad vedení, či absence konání samotných porad.

Standardní úroveň komunikace vně služebních úřadů zahrnuje aktualizované webové stránky úřadu, zajištění komunikace s laickou i odbornou veřejností, existenci pravidel pro komunikaci s médii, většina úřadů má své logo a pravidla pro vizuální prezentaci úřadu. Marketingová strategie úřadu se zaměřením na podporu komunikace s potenciálními zaměstnanci ve většině případů chybí.

Podpora služebních úřadů ze strany sekce pro státní službu zahrnovala především konzultace spojené s výše zmíněnými tématy. Významná pozornost byla věnována zejména podpoře komunikace uvnitř úřadu, předávání informací mezi zaměstnanci a vedením a potřebnosti analýz efektivního využívání interních elektronických komunikačních nástrojů.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- zápisy z porad jsou zveřejňovány na intranetu úřadu, pro úkoly z porad existuje evidenční elektronický nástroj;
- zlepšování komunikace je řešeno prostřednictvím nastavení systému pro sběr a vyhodnocování podnětů ze strany zaměstnanců;
- vydávání pravidelného interního měsíčníku, jehož cílem je poskytování informací všem zaměstnancům; redakční rada je jmenována vedoucím úřadu, ta schvaluje finální podobu příspěvků;
- definování zainteresovaných stran a způsobů individuální komunikace s nimi.

Kritérium zlepšování č. 6: Systém řízení změn

Cílem kritéria zlepšování je do služebních úřadů zavést systém podpory inovací – návrhů ke zlepšování a podnětů samotných zaměstnanců služebních úřadů, a tím přispět k většímu zapojení zaměstnanců do fungování služebního úřadu a vyšší loajalitě k úřadu. Druhou částí kritéria je nastavení systému řízení změn, jehož zavedením služební úřad sníží rizika spojená s realizací změn a minimalizuje čas potřebný k jejich implementaci.

Systémovým a aktivním sběrem inovačních podnětů od zaměstnanců, zavedeným napříč celým úřadem, se zabývá minimální počet služebních úřadů, a to nejčastěji prostřednictvím intranetového prostředí či ad hoc v rámci porad jednotlivých útvarů. Systém řízení změn bývá nejčastěji vztažen na realizaci projektů spolufinancovaných z evropských fondů nebo na realizaci interních projektů prostřednictvím pravidel definovaných projektovou kanceláří, přičemž v tomto případě obvykle existuje ve služebním úřadu interní předpis na řízení projektů.

Nejvíce požadavků ze strany služebních úřadů na konzultace se sekci pro státní službu bylo zaměřeno na nastavení možných pravidel pro podávání podnětů zaměstnanci, na zvýšení jejich motivace tyto podněty podávat a naopak na nezávislé vyhodnocení podaných podnětů a nutnost zpracovat zpětnou vazbu na každý takto podaný podnět. V rámci zavádění systému řízení změn konzultace se sekci pro státní službu směřovaly k nezbytnosti zpracování interního předpisu obsahujícího jasná pravidla a postupy pro řízení změn. Nejsložitější otázkou pro služební úřady, identifikovanou v rámci konzultací, je definování podmínek a určení takových druhů změn, na které tento interní předpis bude muset být uplatněn.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- softwarová podpora pro otevřené získávání podnětů ze strany zaměstnanců;
- intranetové fórum určené pro zápis podnětů a nápadů zaměstnanců obsahující rovněž informace o jejich realizaci či jiném vyhodnocení;
- oceňování zaměstnanců za inovační procesy předávané vedoucím služebního úřadu;
- interním předpisem je upraveno kvartální hodnocení úspěšnosti změn a jejich výstupů, vyhodnocení hlavních a podpůrných procesů, shrnutí opatření z přezkoumání;
- existence řídicího a monitorovacího výboru, jehož cílem je hodnotit předkládané návrhy na změny a návrhy na realizaci projektů.

Kritérium zlepšování č. 7: Politika lidských zdrojů

Cílem tohoto kritéria je prostřednictvím politiky lidských zdrojů poskytnout zaměstnancům služebního úřadu aktuální, souhrnné, právně závazné a strukturované informace o tom, co je obsahem jednotlivých personálních procesů, kdo je za konkrétní personální činnosti odpovědný, jak na sebe personální procesy navazují a jaké mají zaměstnanci práva a povinnosti. V návaznosti na tyto personální procesy je cílem rozvoj kompetencí manažerů a specialistů odpovědných za realizaci personálních procesů a zajištění optimální kapacity pro výkon těchto procesů.

Mezi úřady lze v rámci plnění tohoto kritéria identifikovat velké rozdíly. Ty úřady, které mají zaveden systém řízení kvality, mají svoji personální politiku a většinu procesů velmi dobře popsanych. Ostatní úřady mají popsánu část svých personálních procesů a v několika různých interních předpisech.

Sekce pro státní službu v roce 2019 připravila rozsáhlý vzor služebního předpisu politiky řízení lidských zdrojů. Obsah tohoto předpisu, který se detailně věnuje vybraným klíčovým personálním procesům uvedeným v Metodickém pokynu, poskytuje služebním úřadům možné vodítko pro zpracování jejich vlastního dokumentu.

Konzultace sekce pro státní službu byly zaměřeny na vysvětlení obsahu a formy požadovaného interního předpisu, který by měl jasně stanovit postupy pro řízení lidských zdrojů, a dále na možnosti rozvoje zainteresovaných osob zodpovědných za oblast personálního řízení, na využití softwarové podpory pro elektronizaci a zjednodušení vybraných personálních procesů a vzdělávání. Dotazy často směřovaly k obsahu, formě a cílům přezkoumání rozsahu požadovaných a skutečných kapacit nutných pro výkon personálních procesů, včetně následné realizace zjištění.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- softwarová podpora systému vzdělávání zaměstnanců, včetně adaptačního procesu (v rámci komplexního systému softwarové podpory úřadu);
- softwarový nástroj pro administraci, realizaci a vyhodnocování pravidelného hodnocení zaměstnanců služebního úřadu;
- softwarový nástroj pro administraci a sledování procesu přijímání zaměstnanců služebního úřadu;
- oslovování potenciálních zaměstnanců prostřednictvím webových kariérních stránek a sociálních sítí;
- aktuální mapy personálních procesů.

Kritérium zlepšování č. 8: Adaptační proces

Cílem tohoto kritéria zlepšování je nastavit podmínky pro zavedení adaptačního procesu, včetně proškolení zaměstnanců, kteří se budou na tomto procesu podílet. Cílem je přispět k co nejlepšímu a nejrychlejšímu přizpůsobení se nového zaměstnance podmínkám služebního úřadu tak, aby byl schopen se co nejlépe integrovat do prostředí úřadu a kompetentně se podílet na plnění jeho úkolů a dosahování cílů.

Úřady, které neměly adaptační proces ve struktuře personálních procesů systémově implementován, v roce 2019 zahájily přípravu pro jeho vytvoření. Těchto úřadů je většina. Sekce pro státní službu poskytla zejména těmto služebním úřadům vzorový služební předpis, který obsahuje nejen podrobný popis procesu adaptace a integrace nového zaměstnance, včetně určení odpovědných osob, ale i vzorovou Příručku nového zaměstnance. Ostatní úřady své stávající adaptační procesy pouze zrevidovaly a upravily dle požadavků Metodického pokynu.

V rámci konzultací se sekcí pro státní službu se zástupci služebních úřadů zajímali zejména o obsah a formu předpisu definujícího proces adaptace, včetně stanovení odpovědností v adaptačním procesu, dále o formy adaptace, o průběžné i konečné vyhodnocení individuálního plánu adaptace. Častou otázkou byla forma a obsah komunikace s novým zaměstnancem v období před nástupem (pre-boarding). Tématem diskusí byla rovněž příručka nového zaměstnance, kterou úřady ve většině případů rovněž nemají zpracovanu, přesto že ji považují za efektivní nástroj pro usnadnění adaptace, integrace a zdroj informací nezbytných i užitečných pro první dny působení nového zaměstnance na úřadu. Nad rámec požadavků Metodického pokynu služební úřady zajímala problematika mentorství a zkušenosti s touto formou adaptace na ostatních úřadech, a to zejména z hlediska odměňování mentorů.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- detailní rozpracování mentorování v úřadu (vytvoření sítě mentorů v úřadu, stanovení pravidel pro mentorování, včetně definování role mentorů v rámci průběhu realizace adaptačního procesu, realizace vzdělávání mentorů);
- elektronická vstupní příručka nového zaměstnance;
- softwarová podpora realizace adaptačního procesu;
- aktualizace webových kariérních stránek pro podporu náboru i pre-boardingu;
- vytvoření znalostních databází a jejich sdílení novým zaměstnancům.

Kritérium zlepšování č. 9: Šetření spokojenosti zaměstnanců

Cílem tohoto kritéria je zavést systém pravidelného šetření spokojenosti zaměstnanců, včetně šetření vzniklého k řešení aktuálního problému. Výsledkem správně prováděných šetření je získání podnětů pro realizaci prospěšných změn, informací pro zefektivnění personálního řízení, neustálé zlepšování celkové kultury a získávání důležité zpětné vazby pro vedení služebních úřadů, a tím i možné zvyšování loajality a angažovanosti zaměstnanců ve všech klíčových oblastech úřadu.

Na většině služebních úřadů již zkušenosti s realizací šetření spokojenosti zaměstnanců mají, převážně se ale jedná o šetření vzniklá z aktuální potřeby úřadu. Některé úřady využívají tzv. exit interview v době, kdy zaměstnanec z úřadu odchází. Naopak systematicky a proaktivně vedené šetření spokojenosti zaměstnanců na úřadech většinou zavedeno není (výjimku tvoří úřady se zavedenými systémy řízení podle normy ISO 9001). Patří proto k pozitivním přínosům projektu, že se služební úřady v roce 2019 začaly o toto téma zajímat, některé z nich zahájily přípravu a v některých případech již došlo k finálnímu nastavení procesu šetření spokojenosti zaměstnanců, ojedinele k jeho přímé realizaci. Ojedinele služební úřady zvažovaly možnost využití softwarové podpory.

Přesto, že sekce pro státní službu vytvořila a služebním úřadům poskytla vzorový služební předpis, který obsahoval nejen poměrně obsáhle zpracované způsoby formulovaných otázek k různým oblastem a tématům a vzor dotazníku šetření, byl o toto téma v rámci konzultací rovněž velký zájem. Diskutovanými tématy bylo stanovení odpovědností v tomto procesu a otázka anonymity šetření.

Další příklady z praxe služebních úřadů:

- softwarový nástroj (modul stávajícího informačního systému) pro realizaci a vyhodnocování pravidelných šetření spokojenosti zaměstnanců služebního úřadu;
- dotazníkové šetření postaveno tak, aby bylo možné porovnávat vývoj (zlepšení na základě provedených opatření) v čase;
- šetření spokojenosti zaměstnanců se uskutečňuje periodicky, v ročních cyklech a při zachování anonymity.

Kritérium zlepšování č. 10: Systém partnerství v rámci státní služby

Cílem tohoto kritéria zlepšování je, prostřednictvím principů benchmarkingu, nastavit systém pro porovnávání vlastních aktivit a procesů s ostatními, srovnatelnými, úřady.

Rok 2019 byl zaměřen na přípravu pravidel a dokumentace nutných pro realizaci této aktivity, navíc spojené s již zpracovanou Analýzou účinnosti zákona o státní službě podle metodiky ex post RIA a v ní využitá data služebních úřadů.

Pro tuto aktivitu bude rok 2020 zásadní, kdy bude na základě potřeb vytvořené skupiny státních tajemníků proveden pilotní benchmarking. V první fázi budou využívána zejména data z Informačního systému o státní službě doplněná o data dodaná služebními úřady zapojenými do pilotní fáze benchmarkingu. Na základě získaných zkušeností bude rozhodnuto o dalším postupu a zapojení ostatních služebních úřadů.

KAPITOLA 7

ZHODNOCENÍ RIZIK V OBLASTI ŘÍZENÍ KVALITY

Tříleté naplňování úkolů a cílů projektu odhalilo také jeho možná rizika. Jejich případné neřešení nebo eskalace v následujícím období může zásadním způsobem ohrozit úspěšnou implementaci minimálních požadavků Metodického pokynu, včetně splnění indikátoru počtu úřadů, kde má být Metodický pokyn implementován. Níže jsou uvedena nejzásadnější identifikovaná rizika.

Velké množství projektů v oblasti zlepšování a zefektivňování činnosti úřadů. V návaznosti na obecnou snahu o profesionalizaci státní správy a zvyšování kvality jejího řízení je v současné době realizováno mnoho obdobných projektů. Bez vnímání jejich vzájemné provázanosti a využití synergie v rámci státní správy budou oslabeny výstupy z těchto projektů. Jako prevenci je potřeba zvolit systematický přístup, a to jak v procesu schvalování projektů, tak i při jejich realizaci.

Formální naplňování požadavků Metodického pokynu. Množství obdobných projektů a obecné nadužívání pojmu „kvalita“, často bez hlubšího obsahu, je možnou příčinou nezájmu úřadů skutečně se tématem zabývat a neplnit jej pouze jako úkol, který v součtu s ostatními povinnostmi z obdobných projektů úřady jednoznačně kapacitně i myšlenkově podvazuje. Tato skutečnost je často ještě umocněna na straně služebních úřadů nedostatkem snahy ke změně v myšlení státních zaměstnanců a problematickou motivací státních zaměstnanců pohybujících se ve stálém a nekonkurenčním prostředí státní služby. V této souvislosti je nutné zvýšit úsilí sekce pro státní službu zejména při prezentaci konkrétních přínosů implementace metod řízení kvality ve služebních úřadech, které mají metody kvality již zavedené nebo alespoň na jejich zavádění aktivně pracují.

Nedostatečná podpora, a to jak politická tak i ze strany nejvyšších představených. Zavádění metod řízení kvality se často mívá zájmy a pozorností nejvýše postavených státních zaměstnanců a politického vedení úřadů. Související úkoly jsou přenášeny na níže postavené státní zaměstnance, kteří je mají vykonávat nad rámec svých povinností. Tito zaměstnanci však často nemají možnost i dobře vymyšlené a naplánované kroky ke zlepšení skutečně prosadit. Také v tomto případě je nutná neustálá komunikace mezi zástupci sekce pro státní službu a nejvyššími představiteli služebních úřadů.

KAPITOLA 8

AKTIVITY SEKCE PRO STÁTNÍ SLUŽBU V ROCE 2020 V OBLASTI ŘÍZENÍ KVALITY

Rok 2020 bude pro služební úřady z hlediska úspěšného zavedení požadavků Metodického pokynu rokem průlomovým. Ty úřady, které v předchozím roce již tento úkol začaly plnit, zejména provedením přípravných prací ve smyslu rozdělení kompetencí a provedením vstupní analýzy, by měly postupovat dále a začít se již zabývat konkrétními věcnými požadavky Metodického pokynu. Úřady, které jsou již dále a jednotlivá kritéria zlepšování (či všechna) již plní, je potřeba projektový tým sekce pro státní službu kontaktovat a dohodnout se na harmonogramu a programu přezkumu. Naopak úřady, se kterými sekce pro státní službu zatím žádný kontakt nemá, osloví přímo projektový tým sekce s požadavkem ke spolupráci.

Z hlediska výše uvedeného stojí před projektovým týmem sekce pro státní službu následující úkoly:

- aktivně pokračovat v konzultacích se služebními úřady;
- na základě ukončeného zadávacího řízení na organizaci školení připravit a realizovat školení manažerů kvality, obsah těchto školení revidovat ve smyslu předávání zkušeností a dobrých praxí mezi služebními úřady;
- aktivizovat ty služební úřady, které dosud se sekcí pro státní službu nejsou v kontaktu;
- realizovat přezkumy míry plnění požadavků Metodického pokynu pro řízení kvality na těch úřadech, na kterých jsou požadavky Metodického pokynu již zavedeny;
- dokončit zbylé vzorové dokumenty podle Metodického pokynu;
- spustit webové prostředí pro sdílení praxí mezi služebními úřady;
- pokračovat v budování benchmarkingové platformy pilotně se skupinou státních tajemníků;
- pokračovat ve zpracování příručky pro rozvoj systému řízení kvality podle ISO 9001;
- zahájit práce na aplikační příručce modelu CAF 2020 pro služební úřady.

S ohledem na zkušenosti s chodem služebních úřadů v době pandemie koronaviru SARS-CoV-2 a s tímto souvisejícími jinými prioritami služebních úřadů sekce pro státní službu zpracuje pro vládu České republiky návrh na změnu usnesení vlády č. 214 schváleného 4. dubna 2018 s cílem prodloužit termín pro naplnění požadavků Metodického pokynu z 30. června 2021 na 30. června 2022, i s ohledem na již schválené prodloužení termínu ukončení projektu PROAK.

ZÁVĚR

Na služební úřady jsou kladeny stále vyšší nároky a musí reagovat na nové výzvy, a to jak v oblasti výkonu agend a činností, tak v oblasti samotného řízení úřadů, přičemž lze očekávat, že se s ohledem na stav veřejných financí a s tím související požadavky na zvyšování efektivnosti a hospodárnosti fungování služebních úřadů budou i nadále zvyšovat. Cestou, jak přispět k naplnění těchto požadavků, je zavádění principů řízení kvality, které se již osvědčily v ostatních sférách hospodářství a které mohou i ve státní správě napomoci budovat moderně řízené úřady a tím atraktivní a perspektivní zaměstnavatele.

Vzhledem ke skutečnosti, že stále existují služební úřady, které ještě práce na implementaci Metodického pokynu nezačaly, bude úkolem sekce pro státní službu s těmito úřady zahájit aktivní spolupráci. Vedle toho však musí aktivně spolupracovat s úřady, které již zahájily proces zavádění metod řízení kvality, a pomoci jim eliminovat nebo řešit případné těžkosti, na které mohou narazit. Vytvoření atmosféry spolupráce jak mezi sekcí pro státní službu a služebními úřady, ale i služebními úřady navzájem bude jedním z klíčových faktorů úspěchu při zavádění Metodického pokynu. Zavedení metod řízení kvality je přitom nutné vnímat jako příležitost ke zlepšení fungování služebních úřadů uvnitř i navenek, nikoliv jako pouhé formální splnění povinnosti vyplývající z usnesení vlády.

Aktuální zjištění a poznatky o služebních úřadech vyplývající z provedené ex post RIA k zákonu o státní službě, dalších analytických materiálů sekce pro státní službu a Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020 správy potřebu těchto činností rovněž podporují.