

Státní služba

Červenec 2018

Ve čtvrtek 10. května 2018 proběhlo v konferenčním sále pražského hotelu Don Giovanni první z plánovaných setkání k aktivitám projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173, pořádané sekci pro státní službu Ministerstva vnitra. Konference se setkala se značným zájmem služebních úřadů a ty na ni vyslaly téměř dvě stovky svých zástupců. Jedním z bodů programu byla také prezentace věnovaná možné variantě přístupu k zavádění systému managementu kvality, evropské normě ISO 9001, vydané v únoru 2016 v českém překladu jako ČSN EN ISO 9001:2016 pod názvem Systémy managementu kvality – Požadavky nahrazující plně předchozí verzi z dubna 2009 a její revidovanou podobu ze září 2010. S ohledem na specifičnost problematiky technických norem je následný text rekapitulací nebo doplněním informací, které na konferenci v této souvislosti zazněly.

Evropský standard pro kvalitu ISO 9001 je aplikovatelný i při managementu služeb poskytovaných ve státní správě

Mezinárodní norma ISO 9001 z roku 2016 je pátým vydáním prvotní verze z roku 1987, kdy vyšla v České republice poprvé. Norma uvádí především požadavky na systémy managementu kvality pro případ, v němž je nutné prokázat, že výrobce produktů nebo poskytovatel služeb, konkrétní organizace (*za tento termín lze bez problémů dosadit podnik, závod, zařízení, společnost, firma a v neposlední řadě úřad nebo organizační jednotka*) je odborně, technicky a organizačně způsobilá účinně a opakovaně plnit požadavky zákazníků a zároveň souvisejících právních a jiných předpisů. Proto se nazývá normou požadavkovou.

ISO 9001 nejen požadavková norma
Spolu s ISO 9000, upravující základní přístupy a terminologii kvality, dále s ISO 9004, která umožňuje další zlepšování výkonnosti zavedeného systému managementu kvality a obsahuje metodiku sebehodnocení, a nakonec s ISO 19011, návodem pro plánování a provádění auditů kvality, tvoří společný základ k vypracování a uplatnění efektivního systému managementu kvality.

Uváděné normy nejsou specifikovány pro žádný konkrétní druh vyráběných produktů nebo poskytovaných služeb, jsou obecné a jako takové je lze uplatnit ve všech oborech výroby a služeb bez ohledu na jejich velikost, vnitřní uspořádání a právní formu, tedy i ve státní správě.

„Norma vede k popularizaci obecných zásad managementu kvality, podporujících zejména orientaci organizace na potřeby a očekávání zákazníka.“

Jako takzvaná požadavková norma je ISO 9001 využívána zejména pro účely posouzení zavedeného systému managementu kvality v organizaci nezávislým externím subjektem, akreditovaným certifikačním orgánem (*více v předchozím článku autorky viz Veřejná správa č. 22/2017, s. 15*), který v případě, že konkrétní systém managementu kvality odpovídá mo-

delu podle ISO 9001, vydává takzvaný certifikát shody jako důkaz o plnění všech závazně stanovených požadavků ISO 9001 a organizace se stává certifikovanou.

ISO 9001 generická norma

Norma vede k popularizaci obecných zásad managementu kvality, podporujících zejména orientaci organizace na potřeby a očekávání zákazníka; rozvoj efektivního vedení lidí; jejich angažovanost; důsledný procesní přístup k individuálním činnostem každé organizace podle jejich potřeb; vytváření vhodného prostředí pro budování vztahů mezi zainteresovanými stranami, založeného na korektní komunikaci, na rozhodování na základě relevantních informací a s přihlédnutím k možnostem pro neustálé zlepšování.

Zároveň norma podporuje rozvoj dlouhodobé schopnosti organizace chápat a organizovat lépe své vnitřní uspořádání a dílčí činnosti prosazováním procesního přístupu k jejich nastavování a řízení uplatňováním cyklu PLÁNUJ-DĚLEJ-KONTROLUJ-JEDNEJ, známého jako PDCA (*z anglického Plan-Do-Check-Act*).

„K pochopení obsahu každé normy a k jejímu vhodnému aplikování je třeba především čas a dostatek praktických zkušeností z oblasti, pro kterou je příslušná norma určena.“

To vše spolu s využitím společného rámce pro sladování mezinárodních norem systémů managementu určuje ISO 9001 jako normu generickou pro další specifické požadavky na systém managementu definované například v normě ISO 14001 pro systém managementu životního prostředí, v ISO/IEC 27001 pro systém managementu bezpečnosti informací, ale také ve speciálních normách, jako je OH-SAS 18001 pro systém managementu bezpečnosti práce nebo (nyní v přechodném období před datem účinnosti od 14. 9. 2018) velmi důležitá IATF 16949 pro management kvality v automobilovém průmyslu.

S ohledem na zobecňující přístup ISO 9001 uvádí, co organizace musí udělat, aby její systém managementu kvality fungoval, a nikoli jak funkčnost systému managementu kvality zařídit konkrétně u každého, kdo se normu rozhodne aplikovat.

Aktuální verze ISO 9001 a v čem je nová

Pro neinformovaného čtenáře nebo ty, kteří mají malou zkušenost s využíváním technických norem, je na začátku vhodné připomenout, že k pochopení obsahu každé normy a k jejímu vhodnému aplikování je třeba především čas a dostatek praktických zkušeností z oblasti, pro kterou je příslušná norma určena. V případě ISO 9001 a systémových norem obecně je pak vhodné seznámit se podrobně s definicemi termínů a pojmů v normě užívaných, a to nejlépe prostřednictvím ISO 9000 – Systémy managementu kvality – Zásady a slovník (nyní čeká na aktualizované vydání).

Pro úředníky může být totiž zcela nové zavedení, a hlavně správné pochopení pojmů:

- vrcholové vedení organizace,
- interní a externí kontext organizace,
- vstupy a výstupy procesů,
- zainteresovaná strana v systému managementu kvality,
- politiky a cíle kvality,
- přezkoumání vedením,
- identifikace neshod v rámci služeb nebo postupů organizace,
- interní audit systému managementu kvality,
- nápravná opatření.

S terminologickým pochopením obsahu aktuálně platné normy pak každý lépe reaguje i na pravidelné aktualizace norem (každých sedm let) a aplikaci případných nových přístupů. V případě poslední aktualizace ISO 9001 došlo rovněž k několika změnám v terminologii. Z těch nejvýznamnějších jsou to:

- produkty se rozdělily na produkty a služby,
- výjimky ze zavedení požadavků normy (dříve také jako takzvaná přípustná vyloučení) byly nahrazeny přezkoumáním aplikovatelnosti,
- norma nově nedefinuje požadavek pro představitele vedení, pouze přiřazuje v rámci dílčích požadavků odpovědnosti a pravomoci s tím, že generální odpovědnost za systém managementu kvality nese vedení,
- pojmy jako dokumentace, příručka kvality, dokumentované postupy, záznamy byly zhuštěny do jediného označení dokumentovaná informace.

Vedle terminologických změn je v aktuální verzi zásadně nové pojetí dříve mírně skrytě sledovaných, opatření organizace při plánování, přezkoumávání a zlepšování jejího systému managementu kvality v oblasti takzvané prevence, dnes formulovaných jako zvažování rizik, s důrazem na neustálé vyhledávání nových příležitostí a identifikace z nich vyplývajících negativních a pozitivních rizik.

V této souvislosti je třeba obzvláště zdůraznit, že takto specifikovaná rizika nejsou riziky z pohledu zákonem stanovené prevence v oblasti bezpečnosti práce a souvisejících oblastí požární ochrany, kybernetické bezpečnosti a podobně. Naopak, požadavky na zvažování rizik v aktualizované verzi se její autoři jasně hlásí ke skutečně manažerskému přístupu k řízení, tedy k jednoznačnému požadavku na přechod od intuitivního řízení k systémovému přístupu na základě relevantních informací, schopnosti řídit a vést podřízené a přinejmenším dobrých znalostí konkrétního oboru, což ve výsledku organizacím umožní poskytovat své služby i ve chvíli krizových situací nebo co nejdříve po nich.

Struktura aktuálně platné ISO 9001 a jak s normou pracovat

Poslední verze normy má deset kapitol a zhruba 27 stran českého textu (norma vychází ve formě dvou sloupců na stránce, tedy souběžně tištěného českého překladu a originálu normy v angličtině). První tři kapitoly popisují základní přístupy k problematice kvality a jasně také definují, co je požadavek, doporučení, dovození nebo možnost aplikace textu normy, užitím relevantních slovesných tvarů:

- „musí“ vyjadřuje požadavek normy – jeho splnění, respektive splnění všech požadavků, je předpokladem efektivně zavedeného systému managementu kvality a také následně podmínkou pro úspěšnou certifikaci,
- „má“ vyjadřuje doporučení, jak postupovat, jak zvažovat aplikaci normy s přihlédnutím k místním podmínkám, velikosti a typu organizace, k přiměřenosti podle charakteru služeb,
- „smí“ vyjadřuje dovození v rámci uplatňování normy postupovat individuálně tam, kde takovým postupem nebude ani narušeno splnění požadavku, ani ohroženo využití možných doporučení při jeho zavádění,
- „může“ vyjadřuje možnost nebo způsobilost, jakou může organizace individuálně řešit, respektive zavést normu do své praxe.

„Vedle terminologických změn je v aktuální verzi zásadně nové pojetí dříve mírně skrytě sledovaných opatření organizace v oblasti takzvané prevence, dnes formulovaných jako zvažování rizik.“

Zbýlých sedm kapitol, odlišně oproti předchozí verzi a s diferencovaným vnímáním úskalí při zavádění požadavků normy, popisuje jednotlivé okruhy předmětu normy a přístup k nim, oproti předchozí verzi bohužel poněkud méně přehledně.

Výsledkem je pak stav, kdy je například problematika rizik (*dřívější preventivní opatření popsané pouze v 8.3 předchozí normy*) řešena ve dvacíti článcích týkajících se:

- procesů managementu kvality,
- řídicích procesů,
- zaměření na zákazníka,
- opatření pro řešení rizik a příležitostí v rámci plánování,
- operativního plánování a řízení,
- zdrojů,
- návrhu a vývoje,
- vstupů,
- externě poskytovaných procesů, produktů a služeb,
- analýzy a hodnocení,
- vstupů pro přezkoumání systému managementu,
- neshody a nápravných opatření.

Je ISO 9001 přínosem, nebo administrativní zátěží?

V prvních reakcích úřadů, které neznají normu ISO 9001, se často objevuje charakteristika vyjádřená slovy: těžko uchopitelná. Na první pohled se to zdá být pochopitelné. Nicméně při bližším náhledu je to vlastně zároveň i do jisté míry překvapivé s ohledem na skutečnost, že většina služeb úřadů poskytovaných veřejnosti, jiným úřadům nebo vrcholným orgánům státu v rámci systému veřejné správy vzniká, je definována a organizována v konkrétních

útvarech výhradně na základě požadavků právních, služebních a interních předpisů.

A ještě překvapivější je takové tvrzení při srovnání direktivnosti výše uvedených předpisů a na druhé straně možnosti individuální aplikace ISO 9001 podle předem dobře definovaných potřeb a cílů organizace, s využitím odpovídajících znalostí a zdrojů a s nedefinovanou, ale zřejmou možností postup, při nezdaru a po potřebném identifikování příčin a navržení nových přístupů, opakovat až do dosažení zamýšleného cíle.

Nabízí se bohužel odpověď, že příslušná neuchopitelnost ISO 9001 je spíše než skutečným vyjádřením obtížnosti prosazovat nové přístupy k organizaci a řízení, obranářskou floskulí pro vyjádření stavu „... proboha, hlavně po nás/mně nechtějte nějakou změnu...“.

Navíc úřady, které zejména v rámci svých stěžejních agend aplikovaly přístup podle ISO 9001, jednoznačně potvrzují:

- vysokou úroveň vnější a jednotné formy svých výstupů, přehlednost a administrativní pořádek,
- otevřenou komunikaci se svými zákazníky,
- jasně definované náplně služebních i pracovních míst a celých útvarů a tím garantovanou stabilní úroveň organizace připravené zejména na náhle zaváděné změny, vyplývající z nových právních a souvisejících předpisů, jakým byl například zákon o kybernetické bezpečnosti nebo současně zaváděná evropská směrnice k GDPR,
- větší množství informací a dat zevnitř organizace umožňující lepší plánování, rozhodování, řízení,
- možnost snadnějšího vstupování do evropských struktur podle typu a významu agendy úřadu,
- nárůst osobní angažovanosti řadových zaměstnanců a jejich lepší vnímání vlastní práce a jejího podílu na společném výsledku.

Zároveň tyto úřady popírají střet požadavků normy s ustanoveními závazných předpisů. Naopak, hovoří o počítačnické podrobné analýze činností úřadů,

vymezení jednotlivých procesů, rozhraní mezi nimi, určení rozsahu celého systému a sladění požadavků právních a služebních předpisů s aplikovatelnými požadavky normy v obsahu nezbytně aktualizovaných interních předpisů.

Bez výjimky pak všechny úřady se zavedenými systémy managementu kvality jako základní faktor úspěchu uvádějí:

- čas, jedná se jednoznačně o dlouhodobý proces,
- podporu nejvyššího vedení úřadu,
- vysoké individuální nasazení odborně schopných jednotlivců,
- dobrou personální práci se všemi úředníky a jejich neustálou motivaci.

A ve výsledku a určitě ne „hned“ lze závěrem jako možný významný

„V prvních reakcích úřadů, které neznají normu ISO 9001, se často objevuje charakteristika vyjádřená slovy: těžko uchopitelná.“

pozitivní dopad očekávat úřady s aktivními představenými schopnými moderně řídit procesy, orientované především na obecně prospěšné a kompetentní poskytování veřejných služeb, motivovat podřízené úředníky, efektivně využívat i ostatní zdroje, eliminovat zbytečné náklady a v optimálních případech usilovat o zlepšování prokazatelně funkčních principů a přístupů k řízení. ■

Autorka: **Mgr. Libuše Urbanová**, sekce pro státní službu Ministerstva vnitra

Poznámky autorky: Text normy nelze s ohledem na specifická patentová práva volně distribuovat, dostupný je pouze za úplaty v tištěné a elektronické verzi u České agentury pro standardizaci, více na www.agentura-cas.cz
Tento text pracuje výhradně s pojmem služba, protože i v těch případech, kdy na konci procesu úřadu stojí nějaký hmotný produkt, například pasy, občanské průkazy, správní rozhodnutí a podobně, jsou vlastně výstupem poskytované služby.

Odborné semináře k zákonu o státní službě

Problematika správné aplikace některých dílčích institutů zákona o státní službě není od nabytí plné účinnosti tohoto zákona dosud ustálena. I přes metodickou činnost sekce pro státní službu je nadále účelné a potřebné seznamovat státní zaměstnance se správným výkladem zákona a s nejpalcivějšími tématy a poznatky z praxe.

Jednou z klíčových aktivit projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy jsou odborné semináře, zabývající se dílčími instituty zákona o státní službě. Začalo se s nimi již minulý rok, kdy se konala školení k problematice kárného řízení, a to v návaznosti na metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Dále se uskutečnily odborné semináře na téma služební hodnocení a semináře zaměřené na výběrová řízení.

Jarní blok odborných seminářů v letošním roce zahájil seminář na téma Elektronické zpracování návrhů systemizace a jejich změn, který se v první části věnoval výsledkům dubnového dotazníkového šetření zaměřeného na práci v Informačním systému o státní službě, konkrétně modulu Systemizace a organizační struktura (OSYS). S výstupy šetření seznámil účastníky školení Mgr. Václav Frýdl, vedoucí oddělení systemizace a organizace státní služby sekce pro státní službu. Další částí semináře provedla jeho kolegyně Mgr. Marie Kapustová, která se věnovala především připravovaným změnám v systemizaci, které nastanou v souvislosti s novelou služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2017, o pravidlech předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejich změn, úprav a aktualizací, a návrhů organizační struktury a jejich změn ve služebním úřadu. V neposlední řadě se semináře zúčastnil i Ing. Jan Bůžek z odboru provozu a rozvoje EKIS, který přítomným odpověděl na mnoho dotazů k uživatelskému ovládní modulu OSYS. Z důvodu velkého zájmu účastníků

se semináře uskutečnily ve dvou termínech.

Další seminář, o který byl velký zájem, se věnoval správnímu řízení ve věcech služebního poměru a lektorsky jej zajistil Mgr. Karel Moravec, vedoucí oddělení řízení ve věcech státní služby odboru systemizace, organizace a koordinace státní služby, a jeho kolegyně Mgr. Alena Svobodová. I přes posluchačsky náročné téma byly oba termíny semináře obsazeny za několik dní a již teď projevují státní zaměstnanci zájem o přidání dalších termínů. Na podzim se tedy na toto téma uskuteční další dva odborné semináře.

K organizaci úřednické zkoušky připravily kolegyně Mgr. Ilona Bogdanová a Mgr. Bc. Markéta Pavlíková, obě z oddělení vzdělávání a úřednické zkoušky sekce pro státní službu, seminář, jehož cílem bylo upozornit kolegy ze služebních úřadů v roli personalisty na často se opakující chyby a více si osvojit některé postupy. Na roli personalisty v tomto případě je nutno nahlížet z pohledu metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2017, kterým se stanoví podrobnosti k provádění a organizaci úřednické zkoušky.

Téma posledního červnového odborného semináře byla organizace služebních úřadů, správní činnosti, katalog správních činností s širším lektorským týmem, konkrétně Mgr. Zuzanou Brücknerovou, vedoucí oddělení koordinace státní služby, Mgr. Václavem Frýdlem, vedoucím oddělení systemizace a organizace státní

služby, a Ing. Ivanem Tomším, z odboru pracovněprávní legislativy Ministerstva práce a sociálních věcí.

V současné době připravuje sekce pro státní službu, opět pod hlavičkou výše uvedeného projektu, harmonogram odborných seminářů s předpokládanou realizací ve druhé polovině roku 2018. Můžeme již teď přislíbit semináře zaměřené na téma sladování osobního a rodinného života s výkonem služby, dále opakované semináře na téma správního řízení ve věcech služebního poměru a seminář k problematice úřednické zkoušky. Již v letních měsících začnou dvoudenní školení pro zkušební komisaře, věcně připravovaná oddělením vzdělávání a úřednické zkoušky. Na podzim jsou plánována školení pro zabezpečující osoby tak, aby byly připraveny na spuštění nového programu ELTES, který má elektronizovat obecnou část úřednické zkoušky. V neposlední řadě se v rámci projektové aktivity Podpora řízení kvality ve služebních úřadech připravuje týdenní školení pro osoby, které budou na služebních úřadech zavádět požadavky Metodického pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech.

Odborné semináře organizované v rámci projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy jsou určeny pouze pro státní zaměstnance, kteří se svou účastí stávají podpořenou osobou tohoto projektu. Jsou pro ně pořádány bezplatně, byť s povinností vyplnit při první účasti na projektové akci monitorovací list podpořené osoby. Všem zájemcům o účast na seminářích a školeních doporučujeme sledovat webové stránky www.statnisluzba.cz, nabídku školení a seminářů, kde jsou průběžně termíny vyvěšovány a aktualizovány. Na těchto stránkách je rovněž možné stáhnout si k daným akcím prezentace. ■



EVROPSKÁ UNIE
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost