

Státní služba

Červenec 2019

Rok 2018 byl pro řízení kvality ve státní službě klíčový. Byly nastaveny podmínky a požadavky pro zavádění systému řízení kvality ve služebních úřadech a byly učiněny první přípravné, někde již realizační kroky vedoucí směrem k naplnění těchto požadavků. Vše opět podpořeno aktivitami projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173, jehož příjemcem je sekce pro státní službu Ministerstva vnitra.

Vyhodnocení roku 2018 z hlediska řízení kvality ve služebních úřadech

Usnesením vlády České republiky č. 214 ze dne 4. dubna 2018 byl schválen základní dokument pro zvyšování kvality fungování a řízení služebních úřadů. Je jím Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech.

Vláda rovněž schválila závazek služebních úřadů zavést do 30. června 2021 systém řízení kvality podle parametrů tohoto metodického pokynu, definovaných v rámci tzv. kritérií zlepšování. O tomto systému jsme na stránkách newsletteru Státní služba již psali.

Kromě povinnosti zpracovat metodický pokyn a definovat tím požadavky na obsah a rámec systému řízení kvality pro služební úřady byl ministru vnitra uložen úkol do 30. června daného roku vyhodnotit míru zavedení systému řízení kvality ve služebních úřadech dosaženou v předchozím roce. Na základě tohoto úkolu zpracovala sekce pro státní službu informaci o stavu zavádění řízení kvality ve služebních úřadech mapující období od 1. ledna do 31. prosince 2018.

Na základě provedeného vyhodnocení lze ve struktuře služebních úřadů seskupit jednotlivé služební úřady do tří základních skupin. První skupinu – většinou – představují ty úřady, které se zaváděním metodického pokynu začínají a které po sekci pro státní službu primárně požadovaly konzultace k obsahu metodického pokynu, k nastavení týmů kvality a zajištění školení pro manažery kvality. Druhou skupinou jsou úřady, které již systém řízení kvality mají zaveden a na kterých již byl nebo bude proveden přezkum z hlediska míry naplnění požadavků metodického pokynu. Třetí skupinou jsou úřady, které se rozhodly zavádění metodického pokynu rozšířit o další pro ně potřebné aktivity a pro jejich realizaci využít podpory Operačního programu Zaměstnanost.

Vyhodnocení zavádění systému řízení kvality služebními úřady podle dvanácti kroků

Informace o stavu zavádění řízení kvality ve služebních úřadech vychází z podkladů služebních úřadů obsahujících sdělení stavu k datu 31. prosince 2018 a pro přehlednost a její využitelnost ve služebních úřadech reflektuje strukturu metodického pokynu.

První hlavní část informace představuje kapitola Zavádění systému řízení kvality služebními úřady

podle dvanácti kroků. Ta obsahuje základní (včetně statistického) vyhodnocení a shrnutí reálného či předpokládaného stavu naplnění jednotlivých metodickým pokynem požadovaných či doporučených kroků v postupu zavádění systému řízení kvality ve služebním úřadu. Tato shrnutí jsou dále doplněna příklady z praxe služebních úřadů, náměty z prvotních přezkumů míry naplnění minimálních požadavků metodického pokynu realizovaných na služebních úřadech se zavedeným komplexním systémem či metodou řízení kvality, nejčastěji podle mezinárodních normy ISO, nebo z projektových záměrů služebních úřadů a žádostí o podporu z Operačního programu Zaměstnanost.

Následující část článku se shrnutím kroků postupu zavádění řízení kvality na služebních úřadech:

Krok č. 1: Informování vedení služebních úřadů

Krok č. 2: Stanovení odpovědnosti 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



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

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

Z provedeného vyhodnocení lze jménem většiny služebních úřadů jako dokončené označit úvodní aktivity definované v prvních krocích. Z těchto kroků má zásadní význam určení osoby, která ponese hlavní odpovědnost za zavedení systému řízení kvality. Dále se rovněž většina služebních úřadů rozhodla zavádět minimální míru kvality, tedy systém řízení kvality definovaný deseti kritérii zlepšování. Některé úřady se rozhodly zavést systém řízení kvality podle normy ISO 9001 nebo podle modelu CAF.

Z hlediska využití finančních prostředků z Operačního programu Zaměstnanost lze shrnout, že projekt z výzvy č. 03_15_019 již podalo nebo pracuje na zpracování žádosti celkem devět služebních úřadů a do výzvy č. 03_15_025 jeden služební úřad. Zde je potřeba připomenout, že výzva č. 03_15_019 je nesoutěžní a žádost o podporu mohou podat jen ty úřady, které jsou vyjmenované v její příloze. Ostatní úřady ještě stále mohou využít výzvy č. 03_15_025 a zpracovat projektový záměr a následně žádost o podporu. Zde sekce pro státní službu stále nabízí konzultace při zpracování těchto dokumentů. Stejně tak připomínáme možnost využít vzorový projektový záměr zveřejněný na webových stránkách sekce pro státní službu nebo zveřejněné doporučení pro sestavování týmů kvality. Zároveň připomínáme, že podmínkou pro schválení projektového záměru je zpracování vstupní analýzy řízení a fungování úřadu z hlediska zjištění míry naplnění požadavků metodického pokynu. Na ty úřady, které uvažují o změně svého původního rozhodnutí o předložení projektového záměru a následné žá-

dsti o podporu, apelujeme, aby toto rozhodnutí provedly co nejrychleji a v případě kladného rozhodnutí využily letních měsíců pro zpracování projektového záměru, jehož projednání a schválení musí předcházet předložení vlastní žádosti o podporu. Termín pro podání žádosti o podporu je konec roku 2019. Zároveň by tyto úřady neměly zapomenout, že projektem dle podmínek výzvy č. 03_15_025 lze řešit aktivity jdoucí nad rámec požadavků metodického pokynu, a zajistit tak realizaci dalších potřeb souvisejících se zvyšováním efektivity úřadu, včetně potřeb vedoucích ke zkvalitnění výkonu odborných agend.

Časté konzultace služebních úřadů se sekci pro státní službu byly dále zaměřeny na vysvětlení kroku č. 5 týkající se sestavení týmu kvality a role vedení úřadu nebo služebního orgánu v tomto týmu kvality. V souvislosti s doporučením pro sestavování týmů kvality pro zavádění Metodického pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech a role služebního orgánu, zpracovaným sekci pro státní službu, byly konzultovány rovněž otázky postavení manažera kvality a projektového manažera a jejich zařazení pod režim zákona o státní službě (manažer kvality) nebo zákoníku práce (projektový manažer). Pro realizaci kroku č. 5 lze poskytnout několik základních doporučení vyplývajících z dosavadní praxe, přičemž vždy je nutné vzít v úvahu reálné podmínky a zvyklosti daného úřadu. Obecně nejen pro řízení kvality, ale pro zavádění změn platí, že členy týmu by měli být interní zaměstnanci úřadu s ochotou ke změnám a se znalostí úřadu. Stejně tak by měl být tým složený ze zaměstnanců napříč úřadem, přičemž se nemusí jednat vždy o guaranty „agend“ definovaných v jednotlivých kritériích zlepšování tak, aby byly v týmu kvality také osoby, které jsou schopny z pozice interního klienta poskytnout garantovi dané agendy zpětnou vazbu či náměty na její zlepšení. Naprosto zásadním momentem pro zajištění cílené práce členů v týmu kvality je jasné deklarovaná podpora ze strany vedení úřadu i proto, aby znalosti členů týmu o úřadu mohly být využity jako příležitost k prosazení chtěných změn. Členem

týmu může být rovněž interní auditor kvality, a to pouze v roli konzultační, jeho role je důležitá pro vyhodnocení zavedeného systému.

Dalším krokem, který byl ve velké míře konzultován, je krok č. 7 Zpracování analýzy současného stavu. Zpracování tohoto dokumentu je východiskem pro další směřování kvality úřadu, a jak již bylo řečeno, je rovněž povinným vstupním materiálem pro zpracování projektového záměru a následné žádosti o podporu z Operačního programu Zaměstnanost. Z tohoto důvodu je nutné zpracování analýzy věnovat vyšší míru pozornosti, a zejména zpracovat analýzu vycházející z reálných a doložitelných faktů.

Analýza zpracovává současný stav fungování služebního úřadu v oblastech popsaných jednotlivými kritérii zlepšování metodického pokynu a je zdrojem informací o aktivitách a zdrojích nutných k naplnění požadavků těchto kritérií. Její forma a rozsah jsou zcela na uvážení zpracovatelů analýzy služebního úřadu, je možné využít checklist a v něm zaškrtnout splnění či nesplnění daného požadavku, je možné zpracovat přímo plány zlepšování a reagovat tak na již zjištěné potřeby nebo je možné zpracovat komplexní analýzu, ale přitom dbát na její věcnost a zachování její využitelnosti pro realizaci dalších aktivit. Ze strany metodického pokynu není definován požadavek na rozsah této analýzy.

Vlastní zavedení systému řízení kvality ve zvoleném rozsahu definovaném v kroku č. 9 je podstatou celé této aktivity a celého metodického pokynu. Předpokládá se zde výsadní role týmu kvality, gestora a manažera kvality, stejně tak je pro tuto fázi důležitá „opravdovost“ vstupní analýzy současného stavu podle kroku č. 7, od jejíchž závěrů se odvíjí rozsah požadavků souvisejících se zaváděním minimální míry kvality (tedy kritérii zlepšování) v případě většiny služebních úřadů.

Metodický pokyn zároveň stanovuje dva povinné termíny. Pro zavedení systému řízení kvality podle požadavků jednotlivých kritérii zlepšování platí termín 30. června 2021. Navazující externí přezkum podle kroku č. 12 je nutné provést do pěti měsíců od zavedení požadavků kritérii zlepšování.

Sekce pro státní službu v roce 2018 služebním úřadům poskytovala konzultace a vysvětlovala zejména postup daný metodickým pokynem pro zavedení kritérií zlepšování a doporučovala první a následné kroky pro úspěšné zavedení požadavků metodického pokynu v reálných podmínkách daného služebního úřadu a vysvětlovala vlastní obsah požadavků kritérií zlepšování. Tato jednání lze rovněž shrnout do několika procesních doporučení. Na zavádění principů řízení kvality lze pohlížet jako na zavádění jakékoliv změny, a z tohoto důvodu je nutné rovněž změnu plánovat a následně realizovat, například pomocí principů P-D-C-A cyklu. Pro úspěšné a v celém úřadu přijaté zavedení změny je naprosto klíčová podpora ze strany vedení úřadu. V případě zavádění principů řízení kvality to víc, protože zde i nyní stále narážíme na historicky zakotvený odpor k tomuto tématu, a proto je potřeba toto povědomí změnit, a to například tím, že jednotlivá kritéria zlepšování lze uchopit a prezentovat jako nástroj pro vyjádření vlastních zlepšovacích nápadů zaměstnanců daného úřadu a následně jako příležitost pro celkové zlepšení fungování úřadu. Angažovanost či zapojení vlastních zaměstnanců do zavádění kritérií zlepšování lze podpořit formou brainstormingu či jiných forem osobních setkání nebo prostým dotazníkovým šetřením, podle zvyklosti úřadu anonymizovaným či nikoliv.

Jedním z posledních témat konzultovaných se sekci pro státní službu je realizace či příprava na realizaci kroku č. 10, kterým je povinné interní vyhodnocení zavedeného systému řízení kvality. Je zřejmě jasné, že vyhodnocení zavedení jakékoliv změny musí být jeho nedílnou součástí. Zejména proto, aby se ověřilo, že změna je zavedena správně a účelně a že povede k dalšímu zlepšování a efektivnímu fungování daného služebního úřadu. Konzultace této oblasti se z tohoto důvodu obrátily na možnosti zapojení útvaru interního auditu či interních auditorů do zavádění systému podle kritérií zlepšování a do práce týmu kvality.

Stanovisko sekce pro státní službu je v tomto směru konzistentní. Pro za-

jištění vyhodnocení zavedení systému řízení kvality lze využít stávající kapacity interního auditu a rozšířit dosavadní působnost o činnosti interního auditora kvality. Interní vyhodnocení zavedeného systému řízení kvality lze pak doplnit do ročních plánů auditů. Apelujeme v této souvislosti na to, že se jedná o vykonání systémového auditu a že lze využít možnost konzultací s interním auditorem již v průběhu zavádění systému. Přidanou hodnotou je předání jeho zkušeností a námětů na další rozvoj systému.

K provedení interního vyhodnocení podle kroku č. 10 je možné pověřit jiného zaměstnance úřadu, než je stávající interní auditor, přičemž vhodnými kandidáty na výkon této činnosti jsou zejména zaměstnanci se zkušeností v daném nebo v obdobném úřadě souvisle nejméně tři roky, s dobrou odbornou znalostí konkrétních činností úřadu a související předpisové základny, s výbornou znalostí metodického pokynu, se schopností zjištění informace analyzovat, oddělit podstatná zjištění, identifikovat neshody (neplnění požadavků) a vyvodit z nich možné a relevantní závěry a rovněž se schopností srozumitelně formulovat závěry z vyhodnocení do závěrečných zpráv a odborně správně je argumentovat a následně obhájit.

Pro pochopení systému řízení kvality definovaného metodickým pokynem i ze strany interních auditorů plánuje sekce pro státní službu školení interních auditorů, které bude zaměřené na provedení objektivního přezkoumání a vyhodnocení míry zavedení systému řízení kvality, bez využití takzvaných nadpožadavků.

Vyhodnocení zavádění systému řízení kvality služebními úřady podle deseti kritérií zlepšování

Systém dvanácti kroků doplňuje deset kritérií zlepšování, která představují takzvanou minimální míru kvality, povinnou k zavedení na služebních úřadech do konce června 2021. Z tohoto důvodu vyhodnocení stavu dosavadního zavádění těchto kritérií představuje druhou stěžejní část informace, a to kapitolu Zavádění systému řízení kvality služebními úřady podle deseti kritérií zlepšování. Ta je rovněž

doplněna o zkušenosti týmu sekce pro státní službu z konzultací se služebními úřady, dále o náměty vzešlé z již provedených přezkumů podle kroku č. 12 a z předložených projektových záměrů a žádostí o podporu z Operačního programu Zaměstnanost.

Cílem následující části článku není vysvětlit jednotlivá kritéria zlepšování, jejich seznam a obsah lze snadno nalézt na webových stránkách tohoto projektu v Metodickém pokynu. Cílem je stručně poskytnout čtenářům praktické náměty a způsoby realizace kritérií, případně jejich rozvoje.

- **Kritérium zlepšování č. 1 Strategie rozvoje služebního úřadu:** Strategie je zpracována ve formě řízeného dokumentu, vztahuje se na ni proces tvorby interních předpisů. Strategie je zpracována na období tří let, po uplynutí roku je strategie prodloužena o další rok s výhledem na následující tři rozpočtová období.
- **Kritérium zlepšování č. 2 Systém definování měřitelných cílů služebního úřadu:** Pro definování měřitelných cílů je využita metoda Balanced Scorecard. Pro evidenci cílů je využívána softwarová podpora umožňující sledování jejich plnění. Rozsah a odpovídající hierarchie cílů od strategické úrovně až po úroveň prováděcí jsou stanoveny interním předpisem, vedení úřadu tyto cíle monitoruje, ověřuje a následně vyhodnocuje na poradách vedení a vydává roční monitorovací zprávu.
- **Kritérium zlepšování č. 3 Systém odpovědnosti a pravomocí ve služebním úřadu:** Na úřadu je zpracován soubor procesních map. Na úřadu je zpracován kompetenční model, model odpovědností a pravomocí služebních a pracovních míst.
- **Kritérium zlepšování č. 4 Systém interních předpisů:** Interní předpisy jsou přezkoumávány vždy, když dojde ke změně vstupů či požadavků na oblast řešenou interním předpisem, nebo uplynutím stanovené lhůty k přezkoumání, která je definována s ohledem na typ a úroveň předpisu. Odpovědnost gestora dokumentu je dána maticí odpovědností. Platnost konkrétního dokumentu je stanovena na dobu dvou let, po této lhůtě je

dokument revidován jeho gestorem. Interní předpisy jsou dostupné všem zaměstnancům na intranetových stránkách s interaktivním přehledem a možností vyhledávání podle čísla, tezauru a procesní skupiny.

- **Kritérium zlepšování č. 5** Systém komunikace ve služebním úřadu: V úřadu je zaveden interní předpis o komunikaci a související dokumentaci včetně jednotného vizuálního stylu i pro elektronickou komunikaci. Je zpracována marketingová strategie. Na poradách jsou zavedena pravidelná setkání sekcí napříč úřadem za účelem rozšiřování povědomí o práci jednotlivých sekcí, včetně představení aktuálních aktivit jednotlivých sekcí a možnosti brainstormingu na předem dané téma.
- **Kritérium zlepšování č. 6** Systém řízení změn: V úřadu je využívána softwarová podpora pro řízení změn. V úřadu je využívána softwarová podpora pro získávání podnětů ze strany zaměstnanců pro zlepšení fungování služebního úřadu a zlepšení podmínek pro výkon práce. Interním předpisem je upraveno pravidelné (kvartální) hodnocení úspěšnosti změny a jejích výstupů. Na úřadu je zavedena struktura řídicího a monitorovacího výboru, které vyhodnocují předkládané návrhy na změny, projednávají navrhovaná řešení změn a jejich potřeby a hodnotí realizaci stávajících projektů.
- **Kritérium zlepšování č. 7** Politika lidských zdrojů: Je zpracována strategie dlouhodobého rozvoje lidských zdrojů. Přezkum rozsahu požadovaných a skutečných kapacit lidských zdrojů je uskutečňován pravidelně v návaznosti na aktualizaci kompetenčních map. Na úřadu je zaveden kariérní řád. Na úřadu je zaveden softwarový nástroj pro administraci a sledování procesu přijímání zaměstnanců. Na úřadu byl zahájen projekt Talent management – hledání následovníků a talentů z vlastních řad zaměstnanců s řadou navazujících školení.
- **Kritérium zlepšování č. 8** Adaptační proces: Je definován komplexní proces on-boardingu. Je detailně upraveno mentorování v úřadu,

tedy vytvoření sítě mentorů, stanovení pravidel pro mentorování, definování role mentorů a nastavení vzdělávání mentorů. Je vytvořena znalostní databáze a systém jejího sdílení nejen novými zaměstnanci

- **Kritérium zlepšování č. 9:** Šetření spokojenosti zaměstnanců: Je zaveden softwarový nástroj pro realizaci a vyhodnocování pravidelných šetření spokojenosti zaměstnanců. Šetření je prováděno v třídění podle jednotlivých skupin zaměstnanců, například podle věkové kategorie, vzdělání, zařazení do vedoucích pozic, doby zaměstnání u úřadu a podobně, zejména z důvodu snadné identifikace specifických názorů a potřeb konkrétních skupin zaměstnanců, vše za zachování anonymity.

Praktické příklady pro oblast kritéria zlepšování č. 10: Systém partnerství v rámci státní služby neuvádíme z důvodu plánovaného zahájení jeho realizace v roce 2019.

Plán co dál

Úspěšnost zavádění systému řízení kvality v celé státní službě bude v budoucnu závislá zejména na způsobu

pochopení požadavků metodického pokynu a způsobu jejich realizace zejména u první a většinové skupiny úřadů, která zpravidla nemá příliš zkušeností s principy řízení kvality. Z tohoto důvodu bude sekce pro státní službu těmto úřadům věnovat zvláštní pozornost, zejména při konzultacích v průběhu zavádění požadavků metodického pokynu a při školení manažerů kvality.

Dále sekce pro státní službu plánuje dokončit několik ze zbývajících vzorových dokumentů, jejichž zpracování je jedním z úkolů stanovených metodickým pokynem, dále spustit webové prostředí pro metodickou podporu, sdílení praxí a sdílení dobrých praxí a zahájit práce na zpracování příručky pro rozvoj systému řízení kvality založenou na mezinárodní normě ISO 9001, určené pro další rozvoj systémů řízení kvality zavedených ve služebních úřadech a pro nastavení systému trvalého zlepšování. ■

Autorkou je **Ing. Štěpánka Cvejnová**, vedoucí Kanceláře ministra vnitra pro státní službu a ředitelka projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173.

Studie EUPAN „Nový způsob práce ve veřejné správě“

Evropská síť pro veřejnou správu (dále jen „EUPAN“) je neformální síť generálních ředitelů odpovědných za veřejnou správu v členských zemích Evropské unie. Dalšími členy jsou zástupci Evropské komise, Evropského institutu veřejné správy (EIPA), pozorovatelské státy (například Severní Makedonie, Norsko) a přizvané instituce (například OECD). Cílem je zlepšování výkonnosti, konkurenceschopnosti a kvality státních a veřejných správ v členských státech EU prostřednictvím vývoje nových nástrojů a metod. Důraz je kladen na výměnu názorů, zkušeností a nejlepších příkladů z praxe a postupů mezi členskými státy EU, Evropskou komisí a pozorovatelskými státy. Jednání EUPAN se konají každého půl roku v zemi, která předsedá Radě Evropské unie. Výsledkem činnosti EUPAN jsou studie na různá témata, například studie s názvem Nový způsob práce ve veřejné správě, kterou vydalo při svém předsednictví EUPAN rakouské Generální ředitelství pro státní službu a administrativní inovaci Federálního ministerstva pro státní službu a sport.

Zmíněná studie se zaměřuje jak na organizační, tak na právní aspekty flexibilních forem práce ve veřejné správě. Nový způsob práce ve veřejné správě zahrnuje široké spektrum flexibilních pracovních podmínek, jako je flexibilní pracovní doba (zkrácený úvazek, stlačený pracovní týden, pracovní doba založená na důvěře apod.), flexibilní pracovní prostředí (home office, práce z jiného místa, sdílené pracovní místo apod.) a flexibilní formy práce (rotace, rozšíření pracovní náplně apod.). Opírá se jak o teoretické, tak o praktické poznatky členů EUPAN k různým formám časové, prostorové a funkční flexibility, které pomáhají přizpůsobit práci potřebám zaměstnanců tím, že jim poskytují jistou autonomii a zároveň vyvažují zájmy zaměstnavatele. Studie také obsahuje příklady dobré praxe, je k dispozici na webových stránkách rakouského Generálního ředitelství pro státní službu a administrativní inovaci www.oeffentlicherdienst.gv.at. ■