

Státní služba

Listopad 2017

Do stadia pilotního ověřování vstupuje Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech (dále jen „metodika“) s detailním popisem takzvaných kritérií zlepšování, specifikujících minimální míru kvality ve služebních úřadech. Text vznikl v sekci pro státní službu Ministerstva vnitra a je splněním úkolu vyplývajícího z usnesení vlády č. 275 ze dne 10. dubna 2017 a usnesení vlády č. 680 ze dne 27. srpna 2014 ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020.

Metodika zavádění řízení kvality ve služebních úřadech: Proč se jí nebát

Libuše Urbanová

Právě představení metodiky je věnován tento článek a jako první ze série kvality je zaměřen také na základní a krátký exkurz k systémům řízení kvality. Další články k tématu Kvalita budou zaměřeny na dílčí, do praxe služebních úřadů již aplikované postupy, přístupy řízení kvality.

Systémy řízení kvality v komerční sféře, jejich vývoj a vznik certifikace

Různé formy přístupů k řízení s cílem zajistit nebo zlepšit kvalitu se v komerční sféře objevují již od dvacátých let 20. století. Zpočátku se týkaly především výrobních organizací produkujících identické výrobky ve velkých sériích, následně se začaly prosazovat i v menších výrobních podnicích, kde praxe a požadavky trhu prokázaly rovněž potřebu řízení interních činností firem s ohledem na jejich efektivitu při zachování stále stejné kvality výrobků a posléze se filozofie systémů řízení kvality prosadila i v oblasti služeb.

Od samého počátku bylo zcela zřejmé, že základním předpokladem pro srovnání úrovně kvality výrobků a následně služeb na trhu bude existence standardu, který by byl základem pro jednotný přístup k řízení a jeho míra naplňování ze strany různých subjektů by umožnila zákazníkům jejich porovnání a volbu pro ně nejvhodnějšího a jejich očekávaným

požadavkům nejbližšího výrobku. První psané zásady, respektive standardy pro systémy řízení kvality se objevují už po druhé světové válce, ale v té době se liší ve svých přístupech s ohledem na teritorium svého vzniku (*Evropa, Japonsko, USA*), kulturní zvyklosti, politické uspořádání, cenu pracovní síly i typ a jejich technologickou úroveň výroby.

„První psané zásady, respektive standardy pro systémy řízení kvality se objevují už po druhé světové válce.“

K pozdějšímu vzniku sofistikovanějších standardů až po dnešní mezinárodní standardy výrazně přispěly požadavky pojišťoven, které zejména u zařízení se značnými požadavky na jejich spolehlivost, nerizikovitost, respektive neporuchovitost jasně definovaly kritéria kvality výrobků a souvisejících výrobních postupů a byly jedním z důvodů vzniku nového oboru. Vedle již zavedeného zkušebnictví a metrologie se prosazuje takzvané ověřování shody s danými standardy a následné certifikace. Proto první certifikační organizace byly úzce svázány s pojišťovnami a obory, ve kterých již probíhalo zkoušení výrobků, jako byl letecký, zbrojní a automobilový průmysl. A v roce 1987 vyšly i první

standardy, respektive normy z řady ISO 9000 a mezi nimi i ISO 9001, norma určená k zavádění, posuzování a certifikaci systémů řízení kvality.

Zavádění kvality u nás a počátky akreditované certifikace

Rok 1989 zastihl československý průmysl ve stavu, kdy prakticky všechna odvětví zaostávala technologicky za okolním světem a tento handicap, nedostatek surovin a centrální řízení byly nahrazovány individuálním nadšením jednotlivců, vývojářů a zapálených nadšenců v jednotlivých výrobních oborech. Hospodářství ještě setrvačně žilo z prvorepublikové tradice průmyslově rozvinuté země a politicky motivovaná „kádrová“ politika svazovala předpoklady pro dobré řízení podniků. Nicméně relativně dobrá úroveň oddělení technické kontroly, státních zkušeben a v nich často „schovaní“ schopní inženýři stáli za zaváděním systémů řízení kvality ve výrobě brzy po roce 1990 a přispěli vedle dalších zainteresovaných odborníků i ke vzniku profesionální certifikace u nás.

S certifikačními orgány na scénu vstupuje také vládou a ve shodě s evropským standardizačním vývojem zřízený Český institut pro akreditaci, obecně prospěšná společnost, jako národní akreditační orgán garantující nezávislost, objektivnost a odbornou způsobilost certifikačních orgánů, které k posuzování a certifikaci v různých

ných oborech akredituje a pravidelně je dozoruje.

Základní vizí polistopadové vlny „nové“ standardizace bylo přesvědčení, že nově zavedené přístupy k řízení, ke kvalitě, jednotné a objektivní posuzování a certifikace organizací, které téměř bez výjimek budou plnit požadavky normy ČSN EN ISO 9001, odstraní staré a neproduktivní řízení socialistických podniků, handicap českých výrobců na zahraničních trzích a povedou k ekonomickému růstu.

„V České republice je akreditováno 48 certifikačních orgánů v celé šíři oboru systémů řízení a patříme k zemím s nejvyšším počtem vydaných certifikátů.“

Uvedený předpoklad také potvrdily v té době s nadšením a potřebnou pilí důsledně zavedené a certifikované systémy řízení kvality podle zde uváděné ISO 9001, zejména v nově vzniklých malých a středních firmách a často za aktivní osobní účasti jejich majitelů, i dnes často stále podnikatelsky velmi úspěšných.

Následně se k normě ISO 9001 přidaly i další standardy, například ISO 14001 zohledňující zodpovědný přístup organizace k životnímu prostředí, OHSAS 18001 prosazující analytický přístup vedení organizace k možným rizikům z pohledu bezpečnosti práce a k systematickému řízení jejich dopadů na vlastní i externí zaměstnance, ISO/IEC 27001 o zajištění bezpečnosti informací a obdobně ISO 28000 o zajištění bezpečnosti dodavatelských řetězců.

Všechny tyto normy a řada dalších, které standardizují detailně přístupy k různým oborům, jsou generálně (ať už přímo, nebo nepřímo) odvozeny od základních a pro všechny připravených, srozumitelných principů ISO 9001. K těm patří neustálá snaha vedení stanovovat cíle a plány v oblasti rozvoje vlastních produktů nebo služeb, hledání nových obchodních příležitostí a zvažování s nimi souvi-

jejících rizik a negativních dopadů, neustálý sběr informací o dění uvnitř i vně společnosti, hledání vhodných opatření k řešení vzniklých problémů a pořádek a systémový přístup k firemní dokumentaci, zaměstnancům, vybavení a technologiím, ke komunikaci se všemi zainteresovanými stranami, k hodnocení dodavatelů, měření vlastní výkonnosti a také k interním zpětnovazebním a kontrolním mechanismům – interním auditům.

Aktuální stav v oblasti zavádění a certifikace systémů řízení kvality v České republice

Po roce 2000 je již popularita systémových norem, jejich uplatňování, a zejména certifikace nesporná a zároveň dochází k tlaku na kapacitní možnosti akreditovaných certifikačních orgánů. Ze zavádění a certifikace v její ryzí podobě 90. let se stává byznys a na trh vstupují nové a nové certifikační orgány.

Rozvinuté západní demokracie tento stav korigovaly na únosnou míru a na jejich trhu působí „pouze“ jednotlivé velmi kvalitní certifikační orgány, u nás se takový trend nepodařilo udržet. V současné době je v České republice akreditováno 48 certifikačních orgánů v celé šíři oboru systémů řízení a patříme k zemím s nejvyšším počtem vydaných certifikátů.

Kvalita do veřejné správy

Zajímavý je v uvedeném období i vývoj těch, kteří firmám se zaváděním systémů řízení kvality pomáhali, tedy konzultačních firem. V počátečním období se poradci systémů etablovali z řad skutečných odborníků v daném oboru, většinou s praxí v něm, v jeho řízení a s dostatečnými znalostmi oboru kvality a souvisejících nástrojů k jejímu dosažení. Tomu odpovídala i úroveň auditorů certifikačních orgánů a vzájemná komunikace byla často o respektu a oprávněných zájmech platícího zákazníka, který byl auditům vždy v reprezentativním zastoupení přítomen a byl náročný na poskytovanou službu a její přidanou hodnotu.

Devalvace udělovaných, respektive prodávaných certifikátů v certifikačním boomu, včetně snižování požadavků na certifikované systémy

řízení, přinesla zákonitě i degradaci poradenství.

Jako poradci a znalci „kvalitářského řemesla“ se vedle těch výše uvedených představují nově i podnikavci vybavení pěknými vizitkami, marketingově dobře zpracovanými letáčky a weby, ale také „zaručenými“ kontakty v ústředních orgánech a podivnými zahraničními referencemi, kteří bez známky profesní etiky a povědomí o odpovědnosti za zavedený systém vstupují, vedle zužujícího se prostoru v komerční sféře, také na pole poradenství ve veřejné správě a přivádějí s sebou často i obdobně „disponované“ certifikační orgány.

Během poměrně krátké doby a většinou za finanční prostředky z evropských projektů se tak „podařilo“ do veřejné správy zavléct nešvary s výraznými a často trvalými negativními dopady, zejména na povědomí úředníků o „kvalitě“, kterými trpěla a trpí komerční sféra, a zničit cenovou politiku korektních podnikatelských subjektů v této profesi.

Pokud dnes budeme pátrat po příčinách těchto negativních skutečností, můžeme v různém pořadí, ale s přibližně stejnou mírou zavinění jmenovat nízkou úroveň potřebných znalostí pro zadávání těchto veřejných zakázek na straně pověřených úředníků, některé nestandardní postupy při jejich vyhodnocování a konečném výběru dodavatelů externích poradenských i certifikačních služeb a častou nedůslednost vedení úřadů při naplňování požadavků předmětných standardů včetně odborně vzdělaných „kvalitářů“ v úřadech, dále při jejich uplatňování v praxi úřadů a při kontrole efektivnosti a praktického využívání, ať už dobře, nebo špatně nastavených opatření k řízení úřadů.

„Tým autorů přichází se sympatickou vizí: závazným zavedením třinácti dílčích kritérií zlepšování do vnitřních mechanismů služebních úřadů přispět ke zlepšení jejich řízení.“

V dnešním hlavním článku je odkazováno na systém kritérií zlepšování, představující základní minimální požadavky, které by měly služební úřady do roku 2021 naplnit. Jsou jimi:

V oblasti ŘÍZENÍ ÚŘADU

1. Zefektivnění výkonu státní služby ve služebním úřadu
2. Systém odpovědností a pravomocí v organizační struktuře služebního úřadu
3. Systém definování měřitelných cílů a souvisejících úkolů služebního úřadu
4. Systém komunikace ve služebním úřadu
5. Systém interních předpisů
6. Řízení změn prostřednictvím jasně definovaných pravidel a postupů

V oblasti STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ

7. Strategie služebního úřadu

V oblasti ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ

8. Politika lidských zdrojů
9. Adaptační proces
10. Šetření spokojenosti zaměstnanců

V oblasti ŘÍZENÍ PARTNERSTVÍ

11. Systém partnerství v rámci státní služby

V oblasti VÝSLEDKY VÝKONNOSTI ÚŘADU

12. Systém ukazatelů pro stěžejní instituty služby
13. Systém ukazatelů pro řízení lidských zdrojů

A to vše vedle bezesporu korektních snah renomovaných poradenských společností (*ale i poradců jednotlivců*), které krok za krokem spolu s prvotními nadšenci, zejména z územní samosprávy, začínají na přelomu tisíciletí poprvé uplatňovat přístupy a principy kvality aplikované do podmínek poskytování služeb a navíc ve specifickém a obtížně uchopitelném prostředí veřejné správy, podle různých modelů a s dobrými výsledky, které potvrzují akreditované certifikace a ceny za kvalitu pro některé úřady.

Kvalita „povinně“ ve služebních úřadech

V tomto ne příliš jednoduchém kontextu a na pozadí opakujících se snah o „narovnání poměrů“ a také jako splněný závazek vyplývající z několika usnesení vlády a v reakci na působení ČR v evropském prostoru zveřejnila sekce pro státní službu Ministerstva vnitra svou metodiku.

Tým autorů konečného textu přichází se sympatickou vizí závazným zavedením třinácti dílčích kritérií zlepšování do vnitřních mechanismů služebních úřadů přispět ke zlepšení jejich řízení, podpořit úspěšné zavedení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a souvisejících předpisů, do všech služebních úřadů a podpořit tak v duchu Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 jejich dlouhodobou pozitivní transformaci.

Na úvod je třeba uvést, že jen velký optimista nebo člověk neznalý dané problematiky předpokládá, že se v tak krátkém čase, tedy do roku 2021, a v plném rozsahu všech služebních úřadů podaří stoprocentně aplikovat nastavená kritéria, získat pro ně většinovou podporu všech dotčených státních zaměstnanců, včetně vedení úřadů a ve stejném čase změnit myšlení všech směrem k individuální odpovědnosti, efektivní spolupráci mezi služebními úřady a k systémovému vytváření provázaných strategií a koncepcí v rámci celých resortů.

Přesto je vhodné aktivity spojené s aktuální metodikou v jednotlivých úřadech aktivně podporovat, rozvíjet podmínky pro jejich úspěšnou realizaci, a to i v případě, že podpora v oblasti systemizace potřebných odborníků ani alokace finančních prostředků na jejich odměňování zatím není výrazná.

Zásadním důvodem „pro“ je faktická potřeba takových změn a skutečnost, že samy služební orgány namnoze volají po přístupech a opatřeních, které by výše uvedené cíle, v optimálním případě v daném období, nastavily a vytvořily podmínky pro jejich trvalý rozvoj a trvalé zlepšování v duchu základních principů systémů řízení kvality.

Sázka na třináctku

Z prvních reakcí na metodiku, které bohužel nebyly ani příliš četné, ani příliš obsažné, lze usuzovat, že

základní vstupní předpoklad, tedy určitá míra konkrétní znalosti terminologie a problematiky kvality, se v posledních letech ve služebních úřadech nezvýšila, a je proto dobré některé skutečnosti, které by mohly být zavádějící, uvést na pravou míru:

- metodika není kompilací více metod kvality ani se v jednotlivých kritériích tímto způsobem neodkazuje, obsah metodiky je koncipován tak, aby postihl okruhy problémů, které vyplývají z dřívějších analytických materiálů, dotazníkových šetření i konkrétních požadavků služebních úřadů na různých úrovních a které je vhodné ve smyslu záměrů vlády řešit a rozvíjet, a nabízí k tomu principy obecně platné pro řízení kvality, druhá obsáhlejší část textu, která je jakousi rekapitulací možných a ověřených cest ke kvalitě pro ty, jejichž ambice půjdou za rozsah popsaných kritérií, představuje některé přístupy obecně v oblasti kvality respektované a uplatňované a je čistě informativní;
- metodika svým obsahem podporuje důsledné naplňování všech obecných záměrů spojených se zavedením zákona o státní službě, snaží se pomoci rozvoji prostředí, ve kterém se státní služba svým stabilním, kontinuálním a strategicky cíleným vývojem stane atraktivní pro odborníky z různých profesí, a nastiňuje předpoklad a důvody, proč věnovat ze strany vedení úřadů



přidělením konkrétních odpovědností manažera kvality;

- metodika by ráda navodila situaci, v níž by samy služební úřady začaly více sledovat svůj vnitřní potenciál, příklady dobré praxe, měly zájem si takové postupy nebo metody ověřené v praxi mezi sebou vyměňovat a také, aby změny a možná zlepšování organizace konkrétních služebních úřadů zaváděly služební úřady aktivně samy bez přispění a podpory často problematických externích poradců.

Autorský tým samozřejmě počítá v rámci předmětného projektu sekce pro státní službu Ministerstva vnitra s vyhodnocením výsledků vlivu aplikace metodiky na praxi služebních úřadů, a dokonce i s možným nezávislým posouzením vůči požadavkům některého ze standardů kvality u služebních úřadů, které se tak rozhodnou. Smyslem metodiky ale není vytvářet z kterékoli aktivity spojené s aplikací metodiky nezbytně předmět obchodních aktivit externích subjektů ani jakýmkoli způsobem implantovat do služebních úřadů nestandardní nebo neověřené individuální přístupy jednotlivců nebo externích zájmových skupin. ■

Mgr. Libuše Urbanová pracuje na odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy MV ČR. Text vznikl v rámci projektu Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.

pozornost definování konkrétních organizačních, respektive strategických cílů v rámci jednotlivých služebních úřadů;

- metodika se snaží přimět služební úřady nahlížet na identické nebo podobné okruhy činností a jejich organizaci a administraci jednotně, aby služební úřady obdobné svými agendami či velikostí byly v budoucnu porovnatelné, neznamena to však, že jejím cílem je bezhlavě sjednocovat, nebo dokonce uměle instalovat vzory, které nebudou v rámci jednotlivých úřadů využitelné nebo by znamenaly neúčelné navýšení agendy;
- metodika by ráda přispěla k jakési inventuře služebních úřadů z hlediska jejich vnitřní organizace, efektivního využití všech definovaných útvarů, popřípadě k naplňování a realizaci změn, které by pomohly řešit situaci zejména těch pracovišť,

kteřá jsou aktuálně či dlouhodobě přetížena různými agendami;

- metodika pracuje s institutem interního auditu, navazuje na dobrou tradici aktuálně existujících týmů interních auditorů, které ve služebních úřadech působí podle §§ 28–31 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a snaží se dosud zavedenou praxi a profesionální schopnosti těchto auditorů cíleně a v duchu výše uvedeného zákona směřovat více i do oblasti „provozního řízení“ služebních úřadů;
- metodika nově pracuje s termínem označujícím vedoucí pozici státního zaměstnance, který je odpovědný za agendu související s kvalitou, reflektuje tak skutečnost, že je jen těžko obhajitelné o kvalitě ve služebních úřadech hovořit, prosazovat její naplňování v každodenním životě služebních úřadů, a přitom ji ve služebních útvarech neukotvit

Nabídka zaměstnání

Sekce pro státní službu **hledá vhodné kandidáty** na služební místo **vrchní referent / rada pro práci v oddělení kancelář náměstka ministra vnitra pro státní službu**.

Služba na tomto služebním místě bude vykonávána ve služebním poměru podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a to na dobu neurčitou v oborech služby č. 29 Legislativa a právní činnost, č. 75 Ochrana utajovaných informací, č. 78 Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. **Místem výkonu služby je Praha.** Služební místo je zařazeno do 10. platové třídy.

Na služebním místě budou zejména vykonávány dílčí legislativní práce, další právní činnosti a příprava právních předpisů po obsahové a formální stránce, zpracovávány podkladové dokumenty pro náměstka ministra vnitra pro státní službu a vedoucí kanceláře náměstka

ministra vnitra pro státní službu, vykonávány činnosti asistenta/asistentky v projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/000 617, dále vykonávány činnosti zástupce odpovědné osoby pro ochranu utajovaných informací, činnosti podílející se na zajištění fungování kanceláře náměstka MV pro státní službu, včetně vedení, přípravy a evidence dokumentů a práce s elektronickou spisovou službou.

Sekce pro státní službu nabízí práci v příjemném středně velkém kolektivu, práci v centru Prahy a v dostupné vzdálenosti MHD, benefity vyplývající ze zákona o státní službě a jiné výhody Ministerstva vnitra v rámci FKSP.

Zájemci o tuto práci prosím kontaktujte **Ing. Štěpánku Cvejnovou** na telefonním čísle **974 818 201** nebo e-mailové adrese **stepanka.cvejnova@mvcz.cz**, která zájemcům podá bližší informace.