

# Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020

## Strategický cíl 1: Modernizace veřejné správy

### Kontext

Přes realizaci mnoha aktivit v oblasti modernizace veřejné správy pořád existují slabá místa, systémové i dílčí nedostatky, které se nedaří odstranit. Jedná se zejména o:

- **neznalost procesů**, jakými je realizován výkon konkrétních agend v konkrétním orgánu státní správy,
- **nejednotnost při výkonu stejných agend a činností** na různých úrovních a na jednotlivých úřadech,
- **značnou regulatorní zátěž** občanů, podnikatelů, institucí veřejné správy a dalších subjektů,
- **absenci standardizovaného systému řízení kvality**,
- **roztříštěnost používaných metod řízení kvality ve veřejné správě** a tudíž nemožnost celkově sledovat a vyhodnocovat dosahované výsledky,
- **nemožnost zcela přesně vyhodnotit funkčnost a efektivitu veřejné správy** ani definovat dosažené výsledky (dopady) rozvoje veřejné správy z pohledu jejich věcnosti, účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti a
- **absenci jednotného systému hodnocení** veřejné správy.

### Název a popis cíle

Název: *Modernizace veřejné správy*

Cílem je modernizace veřejné správy prostřednictvím rozvoje procesního řízení, standardizace agend, rozšíření metod řízení kvality a zavedením systému hodnocení veřejné správy, a to s cílem zajistit stabilní, profesionální a kvalitní výkon veřejné správy a přispět ke snížení regulatorní zátěže pro občany, podnikatele i uvnitř veřejné správy samotné. Cílem je také posílení a reformování odborné základny výkonu státní správy.

### Specifické cíle naplňující tento strategický cíl

Na tento strategický cíl se váže realizace čtyř specifických cílů a souvisejících opatření a aktivit:

#### **Specifický cíl 1.1 Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů vybraných agend**

#### **Specifický cíl 1.2 Snižování regulatorní zátěže**

#### **Specifický cíl 1.3 Rozšíření řízení kvality a zlepšení strategického řízení ve veřejné správě**

- tvorba analýzy využívání metod řízení kvality ve veřejné správě,
- zpracování metodiky zavádění řízení kvality do správních úřadů,
- implementace metodik řízení kvality ve správních úřadech,
- realizace školení v oblasti řízení kvality pro zaměstnance správních úřadů a státní zaměstnance,
- metodická podpora řízení kvality na úrovni územních samosprávních celků,
- implementace metodického doporučení k řízení kvality v ÚSC,
- zavádění procesního řízení v ÚSC,
- uplatňování Metodiky přípravy veřejných strategií a její zavádění do praxe,

- rozvoj systémů a nástrojů strategické práce ve veřejné správě,
- provedení analýz strategické dokumentace, hierarchizace systému strategií a dalších aktivit pro zkvalitňování strategické práce,
- zavádění a rozvoj strategického řízení a plánování ve veřejné správě a
- uplatňování projektového řízení ve veřejné správě.

#### Specifický cíl 1.4 Zavedení systému hodnocení veřejné správy

### Specifický cíl 1.3 – Rozšíření řízení kvality a zlepšení strategického řízení ve veřejné správě

#### Kontext

**Používání metod řízení kvality ve veřejné správě je značně roztržštěné a neumožňuje celkové sledování a vyhodnocování dosahovaných výsledků. Používání metod řízení kvality není ve veřejné správě systematicky podporováno, koordinováno či vyhodnocováno.** Metody řízení kvality jsou v České republice implementovány především samosprávami, a to zejména na základě jejich spontánního zájmu o zvyšování kvality veřejné správy a efektivnější řízení úřadu.

V důsledku této skutečnosti není prakticky možné zpracovat plán dalšího rozvoje zvyšování kvality ve veřejné správě. Výsledky, které jednotlivé úřady v této oblasti dosahují, jsou obtížně zohlednitelné a uplatnitelné mimo oblast samotnou. Nelze vyloučit riziko ztráty motivace k dalšímu rozvoji. Z těchto důvodů také zvyšování kvality veřejné správy často obtížně hledá potřebnou politickou podporu.

Jinými slovy, ve veřejné správě citelně **chybí standardizovaný systém řízení kvality** zaměřený na zákazníka (občana, podnikatele atd.). Tento systém by umožnil zvýšit kvalitu veřejné správy prováděním standardizovaných postupů, které by zohledňovaly individuální potřeby úřadů. Takový systém by byl schopen analyzovat potřeby organizace, nabídnout řešení, poskytnout zpětnou vazbu o dosaženém pokroku a nabídnout možnosti dalšího zvyšování kvality.<sup>10</sup>

**Metody řízení kvality** ve veřejné správě, jako je například CAF (Common Assessment Framework – společný hodnotící rámec), benchmarking nebo benchlearning, Balanced Scorecard, Místní Agenda 21 (dále také MA 21) a systémy řízení kvality dle ISO norem, jsou **moderními manažerskými metodami**, které se běžně používají ve všech zemích Evropské unie. Nejrozšířenější metodou jak v Evropě (v Itálii, Polsku, Belgii, Německu a ve skandinávských zemích (zdroj: [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu)), tak v České republice), je model CAF, který je přizpůsoben podmínkám veřejné správy.

V České republice **vznikla řada metodických aplikačních příruček nejčastěji zaměřených na využití modelu CAF** určených pro územní veřejnou správu, v minulosti také pro ústřední státní správu. Implementace, používání a propojení metod řízení kvality zvyšuje účinnost každé z těchto metod, přispívá ke kvalitnímu chodu organizace, zvyšuje motivaci zaměstnanců dané organizace ve snaze o její rozvoj a kvalitní fungování, aktivuje skryté schopnosti a znalosti osob v organizaci.

Současný systém strategického řízení a tvorby strategických dokumentů vykazuje v ČR řadu nedostatků. Strategie nejsou v současnosti mezi sebou z časového a věcného hlediska dostatečně provázány. Není dostatečně nastavena hierarchie strategických dokumentů, což může mít za následek vznik vzájemně si odporujících či částečně duplicitních strategií. Je identifikována absence fungujícího mechanismu provazování plánování a rozpočtování, chybí

<sup>10</sup> Analýza aktuálního stavu veřejné správy.

zejména krátkodobé i dlouhodobé odhady nákladů a dopadů (ekonomické, sociální, environmentální, politické), variantní řešení, měřitelnost nastavených cílů a opatření. Integrace se strategiemi a rozhodnutími jiných resortů a územních celků není systémově uchopená. V rámci strategického plánování a řízení se omezeně uplatňují nové trendy a inovační přístupy vč. využití informačních technologií (příp. v kombinaci s dalšími sektorovými politikami), což neumožňuje dostatečně využívat potenciál a přinášet efekty do řízení institucí veřejné správy, které následně umožní „produkovat“ investice směřující ke zlepšení rozvoje měst a kvality života jejich obyvatel.

Je identifikována absence dlouhodobé národní strategie ČR vymezující dlouhodobou vizi ČR, která by představovala východisko pro formulaci nejen konkrétních, ale zároveň dlouhodobých priorit ČR napříč sektorovými odvětvími.

### **Název a popis cíle**

Název cíle: *Rozšíření řízení kvality a zlepšení strategického řízení ve veřejné správě*

Cílem je **zvýšení kvality veřejné správy a její efektivity, a to prostřednictvím koncepčního řízení kvality a zaváděním řízení kvality ve veřejné správě.**

### **Rámcový popis opatření a aktivit k naplnění cíle**

V rámci tohoto cíle budou realizovány zejména následující aktivity:

- tvorba **analýzy využívání metod řízení kvality** ve veřejné správě,
- zpracování **metodiky zavádění řízení kvality** do správních úřadů,
- **implementace metodik řízení kvality** ve správních úřadech,
- **realizace školení v oblasti řízení kvality** pro zaměstnance správních úřadů a státní zaměstnance,
- metodická podpora **řízení kvality na úrovni územních samosprávných celků,**
- **implementace metodického doporučení k řízení kvality v ÚSC,**
- **zavádění procesního řízení v ÚSC,**
- **uplatňování Metodiky přípravy veřejných strategií** a její zavádění do praxe, **uplatňování metodik pro obce a kraje,**
- **rozvoj systémů (vč. těch technických) a nástrojů strategické práce** ve veřejné správě,
- **provedení analýz strategické dokumentace, hierarchizace systému strategií** a dalších aktivit pro zkvalitňování strategické práce,
- **zavádění a rozvoj strategického řízení a plánování ve veřejné správě** a
- **uplatňování projektového řízení ve veřejné správě.**

Podoba implementace řízení kvality ve správních úřadech bude odrážet výsledky analýzy využívání metod řízení kvality ve veřejné správě, která byla zpracována Ministerstvem vnitra za účelem zjištění tzv. good practice v oblasti implementace a fungování systémů řízení kvality ve správních úřadech i v územních samosprávných celcích. Velký důraz byl v rámci analýzy kladen na zjištění zkušeností úřadů s aplikací metod řízení kvality, jejich přínosu jak samotným úřadům a jejich zaměstnancům, tak krajům, městům a obcím, jakožto samosprávám. Zejména však byl kladen důraz na zjištění dopadu na kvalitu poskytovaných služeb z pohledu občanů či podnikatelů, jelikož právě znalost potřeb a cílů těchto zájmových skupin z pohledu služeb poskytovaných veřejnou správou je schopná významně ovlivnit správné nastavení metod i celého systému řízení kvality. Současně byl kladen důraz na aplikaci (využití) principů 3E.11. Nedílnou součástí aktivit bude podpora šíření dobré praxe, včetně využití zahraničních zkušeností.

11 3E – z anglického Economy, Effectiveness, Efficiency; česky hospodárnost, efektivnost a účelnost.

Výstupy analýzy budou podkladem pro zpracování metodiky, která bude určovat postupy zavádění řízení kvality do správních úřadů podléhajících dikci zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen zákon o státní službě<sup>12</sup>). Následně budou zpracovány prováděcí služební předpisy obsahující minimální míru řízení kvality, která bude pro tyto správní úřady závazná, dále obsahující popis způsobů implementace řízení kvality včetně výčtu a popisu vhodných metod a nástrojů. Ve formulaci metodiky a prováděcích služebních předpisů se přitom bude vycházet z celé šíře aktuálně existujících metod a nástrojů řízení kvality. Za účelem porozumění zaváděnému systému řízení kvality budou pro zástupce úřadů organizovány informační semináře, personalisté a relevantní vedoucí zaměstnanci úřadů budou mimo jiné s využitím principu „train the trainers“ proškoleni v aplikaci metod řízení kvality do každodenní praxe úřadů.

Ministerstvo vnitra dále v návaznosti na **podporu uplatňování řízení kvality v ÚSC** v předchozím desetiletí zpracuje metodické doporučení k řízení kvality na úrovni územních samosprávních celků, které bude odrážet základní principy TQM – komplexní řízení kvality (zaměření na zákazníka/ občana, řízení dle cílů, procesní řízení, neustálé zlepšování, orientace na výsledky), s přihlédnutím k možnosti horizontálního srovnání úřadů. V oblasti podpory zavádění metod kvality bude Ministerstvo vnitra metodicky usměrňovat především zavádění metod, jejichž uplatnění a výstupy se dají následně využít pro měření výkonu agend v přeneseném výkonu státní správy. Aplikace řízení kvality v ÚSC bude i nadále probíhat na základě dobrovolného zájmu organizací. Uplatnění metodického doporučení má podpořit rozvoj řízení organizací jak na úrovni strategické, tak na úrovni operativní. Současně lze v ÚSC podporovat samostatné uplatnění strategického řízení a plánování, resp. procesního řízení (bez nutnosti aplikace všech principů TQM). Strategické řízení má zajistit propojení záměrů organizace s postupy a zdroji nutnými pro jejich dosažení. Využívání strategického řízení v ÚSC má vést ke zvyšování výkonnosti organizací, resp. podpořit kvalifikované rozhodování v ÚSC. Na operativní úrovni řízení organizací ÚSC je vhodné nastavit a řídit interní procesy organizace tak, aby bylo podpořeno jejich zjednodušení a zefektivnění s cílem naplnit požadavky zainteresovaných stran, při zajištění transparentnosti služeb veřejné správy. Uplatnění procesního řízení úřady ÚSC směřuje k identifikaci nedostatků, nevhodnosti a neefektivností. Využití procesního řízení i bez vazby na metody kvality a principy TQM zajistí provázanost mezi činnostmi úřadu, kompetencemi zaměstnanců a hodnocením dosahovaných výstupů.

K zavádění opatření k modernizaci veřejné správy bude vytvořena podpora vzdělávání v jednotlivých oblastech, včetně řízení kvality ve veřejné správě. Jednou z dalších cest k posílení kapacit obcí v oblasti řízení kvality, efektivity a zajištění rovnosti přístupu k veřejným službám je také podpora meziobecní spolupráce.

Realizace tohoto cíle je provázána s realizací specifického cíle 1.1 Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů vybraných agend ve správních úřadech, resp. s realizací specifického cíle 1.4 Zavedení systému hodnocení veřejné správy.

Důležitým nástrojem zvyšování kvality práce veřejné správy je rozvoj strategické práce a plánování ve veřejné správě, včetně sledování celého procesu tvorby a implementace strategických dokumentů. Pomocí existujících nástrojů jako je Metodika přípravy veřejných strategií, Databáze strategií či ObcePro (zastřešujícím resortem pro tyto nástroje je Ministerstvo pro místní rozvoj), a také těch, které budou vznikat, musí dojít ke zkvalitňování systému strategické práce a s tím souvisejícím uplatňováním těchto jednotlivých nástrojů. Strategický přístup musí vést k žádoucí koncentraci a provázanosti i k naplňování principů 3E (hospodárnost, účelnost, efektivnost), dále také k řádnému řízení implementace strategických materiálů (či nástrojů) a jejich průběžnému hodnocení (např. i z hlediska trendů a globálního

12 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

vývoje).

Řízení projektů napomáhá plnit dlouhodobé cíle organizace a eliminovat rizika, která plnění cílů ohrožují. Z toho důvodu je podporováno také projektové řízení ve veřejné správě. Vznik a fungování projektových kanceláří má zajistit metodickou a procesní stránku projektového řízení, přípravu projektů, resp. vlastní řízení realizovaných projektů.

### **Gestor**

Ministerstvo vnitra, Ministerstvo pro místní rozvoj a ústřední orgány státní správy

### **Spolupracující instituce**

správní úřady, územní samosprávné celky

## **Implementační plán pro strategický cíl 1: Modernizace veřejné správy**

### **Příloha 2 – doplňující informace k Implementačnímu plánu pro strategický cíl 1**

#### **Specifický cíl 1.3 Rozšíření metod kvality ve veřejné správě**

#### **IV. Strategické řízení a plánování ve veřejné správě (gesce MMR)**

##### **1. Implementace metodických nástrojů strategické práce (zejména Metodiky přípravy veřejných strategií, metodik pro kraje, obce)**

*Stručný popis aktivity:*

- a. Aktualizace Metodiky přípravy veřejných strategií pro potřeby praxe.
- b. Doplnění Metodiky přípravy veřejných strategií o nástroje, vzory a šablony a jejich převedení do interaktivní podoby pro zpracovatele strategií.
- c. Provázání existujících metodik přípravy strategií na národní, krajské a obecní úrovni.
- d. Zavádění Metodiky přípravy veřejných strategií v organizacích ústřední státní správy, metodik pro obce a kraje v organizacích územní samosprávy.

*Vazba na ostatní aktivity:* aktivity 2, 3 a 4 opatření IV specifického cíle 1.3

*Gestor:* Ministerstvo pro místní rozvoj

*Časová náročnost:* 2015 – 2020

*Výstup:* nové resp. aktualizované metodické dokumenty a nástroje v oblasti strategické práce

*Náklady a zdroj financování:* státní rozpočet, dílčí aktivity z OP Z a OP TP

##### **2. Rozvoj technických nástrojů strategické práce (zejména Databáze strategií, ObcePro, příp. další)**

*Stručný popis aktivity:*

- a. Institucionální i finanční zajištění dalšího fungování technických nástrojů.
- b. Aktualizace metodik a manuálů.
- c. Vkládání a revize dokumentace v daných systémech.
- d. Rozšiřování systémů o nové strategické dokumenty, vč. správy systémů.
- e. Rozšiřování systémů o další inovativní moduly (vazba a korelace, deskriptory, přenos indikátorů, interaktivní formulář pro přípravu strategií apod.).

*Vazba na ostatní aktivity:* aktivity 1, 3 a 4 opatření IV specifického cíle 1.3

*Gestor:* Ministerstvo pro místní rozvoj

*Časová náročnost:* 2015 – 2020

*Výstup:* nové moduly v systému Databáze strategií, nově vložené a rozpracované strategické dokumenty, vazby a korelace strategií

*Náklady a zdroje financování:* státní rozpočet, dílčí aktivity z OP Z a OP TP

### **3. Zavádění dalších nástrojů pro rozvoj strategické práce**

*Stručný popis aktivity:*

- a. Rozvoj strategické práce v organizacích veřejné správy (institucionální mapování, procesy, agendy apod.) a vytvoření sítě strategických útvarů – úzká vazba na opatření II.
- b. Analýza strategických dokumentů (vč. způsobu jejich implementace, monitoringu, evaluace a dalších klíčových částí dotýkajících se řízení strategie) a případný návrh na jejich revizi.
- c. Návrh hierarchického systému strategických dokumentů.
- d. Mechanismus řízení a zavádění systému dlouhodobých priorit ČR (vč. přípravy národní dlouhodobé strategie).
- e. Návrh systému hodnocení naplňování cílů strategických dokumentů prostřednictvím zdrojů a rozpočtů, a také měřitelných ukazatelů (tato aktivita je úzce spojena se specifickým cílem 1.4).
- f. Návrh na propojení strategické práce se strategickým řízením úřadů (tato aktivita je úzce spojena se specifickým cílem 1.4 a opatřením II.1 výše, které se na řízení úřadu zaměřuje).
- g. Návrh na další rozvoj strategické práce, vč. nových nástrojů uplatnitelných ve veřejné správě při přípravě a realizaci strategií, implementace nových či inovativních konceptů.

*Vazba na ostatní aktivity:* aktivity 1, 2 a 4 opatření IV a opatření II specifického cíle 1.3, specifický cíl 1.4

*Gestor:* Ministerstvo pro místní rozvoj

*Časová náročnost:* 2015 – 2018

*Výstup:* přehled o stavu strategické práce vč. doporučení pro její zlepšení, návrh sítě strategických útvarů, analýza strategií včetně doporučení pro jejich úpravy a úpravy Metodiky přípravy veřejných strategií, návrh hierarchického systému strategických dokumentů

*Náklady a zdroje financování:* OP TP, OP Z, státní rozpočet

### **4. Metodická podpora, vzdělávání a další činnosti zkvalitňující strategickou práci**

*Stručný popis aktivity:*

- a. Průběžné vzdělávání a školení v oblasti strategické práce.
- b. Průběžná metodická podpora zpracovatelů strategických dokumentů.
- c. Přenášení dobré praxe, vč. zahraniční spolupráce, propagace.
- d. Zpracování a rozvoj webových stránek pro strategickou práci.

*Vazba na ostatní aktivity:* aktivity 1, 2 a 3 opatření IV specifického cíle 1.3, specifický cíl 4.2

*Gestor:* Ministerstvo pro místní rozvoj

*Časová náročnost:* 2015 – 2020

*Výstup:* vzdělávací program, školení, vzdělávací akce, metodická podpora, webové stránky

*Náklady a zdroje financování:* OP Z, OP TP, státní rozpočet

### **5. Podpora pořízení dokumentů územního rozvoje**

*Stručný popis aktivity:*

- a. Pořízení územních plánů.
- b. Pořízení regulačních plánů, nezahrnujících územní rozhodnutí.
- c. Pořízení územních studií (zaměřených na veřejnou infrastrukturu a řešení krajiny).

*Vazba na ostatní aktivity:*

*Gestor:* Ministerstvo pro místní rozvoj

*Časová náročnost:* 2015 – 2020

*Výstup: dokumenty územního rozvoje (územní a regulační plány, územní studie)*  
*Náklady a zdroje financování: IROP, státní rozpočet (rozpočty příjemců dotací)*