

# Reforma ústřední státní správy v praxi

**Martina Jalovecká & Aleš Pecka**

# Obsah

Ministerstvo vnitra ČR



Úvod



Východiska reformy ústřední státní správy



Pojetí reformy ústřední státní správy



Další postup



Závěr

# Kdo jsme?

Ministerstvo vnitra ČR

❖ Martina Jalovecká

❖ Aleš Pecka

- Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy MV ČR
- Odbor zřízen k 1. listopadu t.r. na základě organizační změny na MV ČR (v sekci VS), kterým byl realizován úkol obsažený v usnesení vlády č. 1232 ze dne 25. října 2006

# Struktura ústřední státní správy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Co tvoří ústřední státní správu?
  - Ministerstva a další ústřední orgány státní správy („ústřední správní úřady“)
  - lze je zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem (Ústava ČR)
- ❖ Kompetenční zákon č. 2/1969 Sb. (pojem ústřední orgány státní správy):
  - Ministerstva (v jejich čele člen vlády): nyní 15 (ale návrh na zrušení Ministerstva informatiky)
  - další (ostatní) ústřední orgány státní správy (většinou zřízeny zvláštním zákonem, nemají nadřízený správní úřad): 11

# Přehled „dalších“ ústředních orgánů státní správy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ 1. Český statistický úřad,
- ❖ 2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
- ❖ 3. Český báňský úřad,
- ❖ 4. Úřad průmyslového vlastnictví,
- ❖ 5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
- ❖ 6. Správa státních hmotných rezerv,
- ❖ 7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
- ❖ 8. Národní bezpečnostní úřad,
- ❖ 9. Energetický regulační úřad,
- ❖ 10. Úřad vlády České republiky,
- ❖ 11. Český telekomunikační úřad

# Specifikum zvané Úřad vlády ČR

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Přijetí zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech
  - Zákon č. 218/2002 Sb. – tzv. služební zákon (nesměšovat se služebním zákonem pro příslušníky bezpečnostních sborů – v účinnosti od ledna 2007!)
  - (viz. požadavek ustanovení čl. 79, odst. (2) Ústavy ČR – „*právní poměr těchto zaměstnanců upravuje zvláštní zákon*“,
- ❖ Úřad vlády se stává ústředním správním úřadem:
  - Na základě zřízení Generálního ředitelství státní služby (jeho ředitel nikdy nejmenován - jmenování prezidentem na návrh vlády, opakovaně odložena účinnost zákona – poslední odklad navrhován od ledna 2009)
  - Současně ale uložen nový úkol (!) v usnesení vlády č. 1232/ 2006 (příprava analýzy nové právní úpravy)

# Koncept reformy veřejné správy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Návaznost na reformu veřejné správy zahájenou vládou premiéra M. Zemana (v letech 1998-2002)
  - 1. etapa: vznik krajů jakožto vyšších územně správních celků (2001)
  - 2. etapa spojená se zánikem okresních úřadů ke konci roku 2002 (činnosti přebírají tzv. pověřené obce 3. stupně: 212)
  - 3. etapa: reforma a modernizace ústřední státní správy

# Neduhý ústřední státní správy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Neefektivní horizontální komunikace a koordinace
- ❖ Nejasná dělba kompetencí ve veřejné správě
- ❖ Liniové řízení
- ❖ Růst byrokracie
- ❖ Neefektivní a netransparentní příprava materiálů do vlády
- ❖ Formální kontrola plnění úkolů vlády



# Horizontální komunikace a koordinace

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Schází silný prvek horizontální koordinace mezi ministerstvy a směrem k samosprávě
- ❖ V poslední době určitá zlepšení v podobě realizace institucionálních opatření v souvislosti s EU agendou:
  - Zřízení funkce vládního tajemníka pro předsednictví ČR v Radě EU (v budoucnu ministr bez portfeje?)
  - Nový statut Výboru pro EU (ustaven v r. 2003) pracovní orgán pro stanovování a koordinaci pozic ČR v EU, dříve na úrovni náměstků ministrů
  - Nyní členové vlády a vedoucí ÚV ČR, přidruženými členy vládní tajemník pro předsednictví, vedoucí Kanceláře prezidenta republiky a guvernér ČNB

# Dělbba kompetencí

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Stávající stav 26 ústředních správních úřadů – rozdělení kompetencí stanovuje kompetenční zákon.
- ❖ Definice kompetencí - výčet působností (většinou v „odrážkách“ - každá změna vyžaduje novelizaci kompetenčního zákona).
- ❖ Kompetence jednotlivých úřadů odráží odlišnou „historickou“ situaci, za které úřady vznikaly.
- ❖ Řešení, které navrhoval materiál k reformě (bude pojednáno dále):
  - Definice poslání jednotlivých úřadů
  - Procesní audity

# Liniové řízení

Ministerstvo vnitra ČR

❖ Komunikace v ústřední státní správě probíhá pouze ve vazbě na řídicí úroveň (náměstek - náměstek, ředitel odboru - ředitel, atd.)

❖ Co to znamená?

Vyskytne-li se problém (nový úkol)

- hledá se nejprve organizační úroveň, na které bude problém řešen, pokud se nalezne (lepší případ), na plnění úkolu žádány extra lidské zdroje (noví úředníci), bez toho, aby plnění úkolů bylo současně předloženo současně s návrhy na reorganizaci práce a vyčlenění stávajících úředníků na nově vyvstalý, i když dočasný úkol apod.
- Problém se dále komplikuje, pokud má problematika nadresortní charakter, tj. vyžaduje spolupráci vícero resortů

# Byrokracie

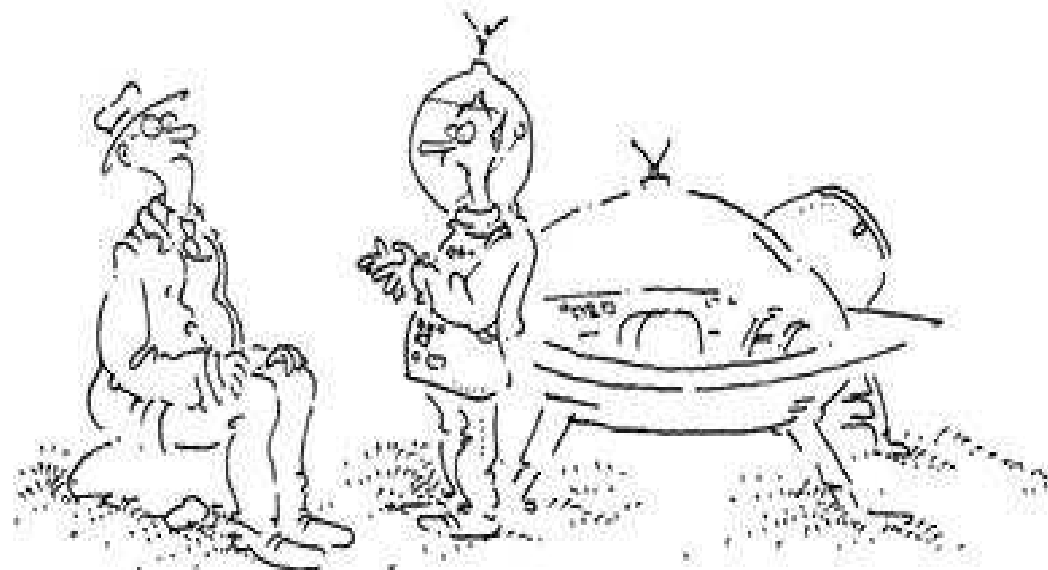
Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Trvalý nárůst počtu zaměstnanců v ústředních správních úřadech (navzdory proběhlé reformě územní veřejné správy – delegace kompetencí na kraje)
- ❖ Současně ústřední správní úřady zatíženy operativními činnostmi (na úkor koncepční práce, metodiky a kontroly – hlavní funkce ministerstev)

# Byrokracie

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Snaha o snížení počtu úředníků - usnesení vlády č. 624/2003 (úkol snížit počet zaměstnanců o 6 % do roku 2006)
- ❖ Nesplněno, v řadě úřadů naopak nárůst od té doby
- ❖ K 1. 7. 2006: **19 250** zaměstnanců (bez služebních míst obrany a bezpečnosti a úřadech bez nadřízeného správního úřadu (RRTV))



A CO AŽ BUDETE MÍT POLOVINU NÁRODA V ADMINISTRATIVĚ,  
DRUHOU POLOVINU V DŮCHODU, CO PAK BUDETE DĚLAT ?

# Příprava materiálů do vlády

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Převládá resortismus: úředník pověřeného útvaru zpracuje návrh na základě předdefinovaného úkolu („od stolu“), minimální spolupráce s těmi, na které má navrhované řešení faktický dopad (návrh ukládá např. nové povinnosti, normy, chybí finanční ohodnocení nepřímých nákladů z jejich plnění apod.)
- ❖ Meziresortní připomínkové řízení: probíhá až v momentě, kdy je prakticky hotova finální podoba materiálu do vlády (veřejnost nevstupuje do procesu na začátku)
- ❖ Povinná připomínková místa definují Jednací řád vlády a Legislativní pravidla vlády, v ostatních případech může ministerstvo návrh zaslat k připomínce, „*považuje-li to za účelné*“, i ostatním subjektům
- ❖ (výjimka např. Hospodářská komora ČR – připomínkové místo vždy, pokud se regulace týká „právní regulace podnikání“)

# Kontrola plnění úkolů vlády

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Nejsou dostatečně sledovány cíle a výkony ústřední státní správy – slabá vazba na Programové prohlášení vlády
- ❖ Úkoly ústřední státní správy jsou obsaženy v Plánu legislativních prací vlády a Plánu nelegislativních prací vlády, které se zpracovávají na příslušné pololetí a jsou schvalovány vládou
- ❖ Návrh úkolů je velice formální – název úkolu, termín, kdo řeší. Chybí odůvodnění existence úkolu, jeho přínos, předpokládané náklady apod.
- ❖ Kontrolu plnění úkolů vlády provádí každý měsíc odbor vládní agendy na Úřadu vlády ČR, který předloží vládě přehled úkolů za uplynulé období – výsledkem je „zpráva o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od – do“

# Doporučení z Projektu Phare 2000

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Twinningový projekt Phare „Modernizace ústřední státní správy v ČR“ (říjen 2001-duben 2003)
- ❖ hlavní partner za ČR: MV(modernizace ÚSS), dále ÚV ČR (lidské zdroje), Úřad pro veřejné informační systémy (ÚVIS, od 1.1. 2003 Ministerstvo informatiky)
- ❖ Partnerské země: Finsko, Francie



# Zjištění a doporučení

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Snížit množství operativních úkolů na ministerstvech
  - posílení strategické role – rozpracování vize a strategie ministerstev do struktury úkolů pro jednotlivé úrovně)- např. model vyvážených ukazatelů (BSC - Balanced ScoreCard)
- ❖ S tím souvisí změny v oblasti ŘLZ (návrhy na úpravu státní služby):
  - mapování kompetencí, pracovní hodnocení, index spokojenosti zaměstnanců apod.
  - Personální ředitel – člen řídicí skupiny úřadu, přizpůsobit organizační struktury na podporu kultury a praxe projektového řízení
  - Posílení mobility (v rámci státní správy i mimo ní – zkušenost v podnikové sféře)

# Zjištění a doporučení

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Zlepšit koordinaci v otázkách EU:
  - Řídit toky informací z EU a do EU, jednotný vnitrostátní systém příprav dokumentů pro EU (společný registr informací a databázi – zde všechny dokumenty a memoranda zpracovaná pro jednání EU v rámci státní správy)
- ❖ Propojit „e-government“ s reformou veřejné správy,
  - zřídit vládní řídicí výbor pro koordinaci a podporu rozvoje systému a procedur informační bezpečnosti v celé státní správě

# Reforma ústřední státní správy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Proč reforma ústřední státní správy?
  - Veřejná správa je málo orientována na občana, málo přátelská, málo otevřená
  - Nepřehlednost regulatorního prostředí, regulatorní inflace
  - Velká byrokratická zátěž pro občany, podnikatele, veřejný sektor
  - Veřejná správa nefunguje jako jeden subjekt

# Obsah usnesení vlády č. 237/2004

Ministerstvo vnitra ČR

❖ Materiál „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení“

Obsah:

- Převedení gesce z Ministerstva vnitra na Úřad vlády ČR
- Hlavní gestor reformy premiér (!)
- Koordinací prací pověřen vedoucí Úřadu vlády ČR
- Aplikace projektového řízení
- Schváleno 5 hlavních směrů reformy naplňovaných skrze 15 projektů
- Každý projekt svého gestora, příp. spolugestora, a vedoucího projektu



# Hlavní směry reformy

Ministerstvo vnitra ČR

Racionalizace procesů  
v ústřední státní správě

Zlepšení řízení  
v ústřední státní správě

Zvýšení kvality  
ústřední státní správy

Implementace a zlepšování státní služby  
v ústředních správních úřadech

Racionalizace financování  
ústřední státní správy

**Reforma  
ústřední státní  
správy**

# A. Racionalizace procesů

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ A.1 Identifikace poslání (cílů) ústředních správních úřadů
- ❖ A.2 Popis a analýza procesů v ústředních správních úřadech
- ❖ A.3 Vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu
- ❖ A.4 Reorganizace ústřední státní správy
  - Co měly projekty řešit: nejasnou dělbu kompetencí (duplicity), odstranění byrokracie, posílení strategického řízení ministerstev a přesun operativních činností

# B. Zlepšení řízení

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ B.1 Efektivní horizontální komunikace a podpora tvorby celostátních strategií
- ❖ B.2 Moderní manažerské techniky v ústředních správních úřadech
- ❖ B.3 Lepší koordinace ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě
- ❖ B.4 Řízení znalostí
  - Co měly projekty řešit: Koordinaci a soudružnost výkonu politik na ústřední úrovni, kontrolu a vyhodnocování plnění úkolů vlády, elektronizaci agend, sdílení informací v ÚSÚ, manažerské schopnosti



# C. Zvýšení kvality

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ C.1 Zavádění a rozvoj řízení kvality v ústřední státní správě
- ❖ C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě
- ❖ C.3 E-government
  - Co měly projekty řešit: Zlepšení procesu přípravy legislativních materiálů vlády, zapojování veřejnosti, vyhodnocování kvality fungování úřadů (zevnitř) a formulaci strategií (víceletých) jejich zlepšování

# D. Implementace služebního zákona

Ministerstvo vnitra ČR

## ❖ D.1 Implementace služebního zákona

- Co měl projekt řešit: zavedení systému státní služby v ústřední státní správě, tj. její stabilizaci
- (definování služebních míst na ministerstvech a ostatních ústředních správních úřadech obsazovaných výběrovými řízeními, a „politických“ pozic (2 náměstkové)
- depolitizace a profesionalizace státní služby - personální politika řízena **státním tajemníkem**
- (tento projekt byl do reformy zařazen s ohledem na odložení účinnosti zákona – příprava státní služby předtím řešena odděleně)

# E. Racionalizace financování

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ E.1 Rozvoj finančního a výkonového managementu
- ❖ E.2 Využití soukromých zdrojů pro veřejné investice
- ❖ E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě

# Politická podpora reformy

Ministerstvo vnitra ČR

## Formálně silná, ale ve skutečnosti opak:

- Hlavní gestor reformy premiér
- Koordinací prací pověřen vedoucí Úřadu vlády ČR
  - Vysoký úředník, ale politicky jmenovaný (na návrh premiéra schvaluje vláda)
  - Účastní se jednání vlády a může předkládat návrhy za ÚV, ale nemůže hlasovat – slabá pozice oproti „silným“ ministerstvům (MF, MPO, MPSV, MV, MO, MZV)
- Některé materiály opakovaně neprošly schválením vládou: další postup reformy, procesní audity apod.

# „Marketing“ reformy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ webové stránky ÚV ČR - existence domény „[reforma.vlada.cz](http://reforma.vlada.cz)“,
- ❖ informační letáky
- ❖ komunikace s novináři – „ad hoc“ k tématům, které novináře zajímali/zajímají

Přesto nedostatečné, protože:

- ❖ o reformě pojednáváno v rámci informací k ÚV jako celku, vhodnější pravděpodobně samostatný webový portál k tématu reformy
- ❖ tiskový odbor ÚV slouží primárně k prezentaci stanovisek premiéra a vlády, ne vedoucího ÚV
- ❖ prezentace reformy jako celkového programu obtížná, média prezentovala jen vybraná témata („personální audity ministerstev“, „administrativní zátěž podnikatelů“) atd.

# Úskalí realizace reformy

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Nulový rozpočet na realizaci reformy
- ❖ Aplikace projektového řízení bez zásadní změny způsobu odměňování a řízení lidských zdrojů v ÚSS
- ❖ Prosazování zásadních změn zdola („bottom-up“) – chyběl skutečný „garant“ reformy na úrovni člena vlády (např. ministr – mpř. vlády)
- ❖ Slabá role ÚV ČR a složitá pozice vedoucího ÚV ČR – stále nevyřešená otázka, jaký model úřadu je optimální pro ČR?
- ❖ Převedení gesce za reformu zpět na MV (reforma opět řízena z liniového ministerstva - nevýhodné ve vztahu k ostatním ministerstvům)

# Co se podařilo? (2005)

Ministerstvo vnitra ČR

Schváleno usnesením vlády:

- ❖ Začlenění metody pro hodnocení regulace (RIA) do procesu přípravy regulace – usnesení č. 420/2005 – pilotní fáze do konce roku 2006, povinnost vyhodnocovat u návrhů primárních a sekundárních právních předpisů od r. 2007
- ❖ Snižování administrativní zátěže (AZ) podnikatelů – usnesení č. 421/2005 – změřená celková AZ (2005): 86 mld. Kč
  - AZ – zátěž (s ní související přímé náklady) plynoucí podnikatelům z plnění jím ukládaných informačních povinností prostřednictvím právních předpisů např.:
  - *Daňové přiznání, žádost o povolení, předání informací inspekci ČOI ...*
  - *(včetně povinnosti zveřejňování informací třetím stranám): zveřejnění složení výrobku na obalu, povinnost přiložení příbalového letáku k lékům apod.)*

# Co se (ne zcela) podařilo?

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Definována poslání a vize ústředních správních úřadů (vláda nakonec materiál neprojednala)
- ❖ Materiál k realizaci procesních auditů v ústředních správních úřadech – opakovaně „odkládán“ z politických důvodů („organizační a personální změny nevhodné v předvolebním období...“)



# Kontinuita usnesení vlády č. 237/2004

Ministerstvo vnitra ČR

## Co je rozpracovááno?

- ❖ Metodika pro vedení konzultací s veřejností
- ❖ Směrnice pro hodnocení dopadů regulace
- ❖ DataKO
- ❖ MATT
- ❖ E-government
- ❖ Czechpointy
- ❖ e-Democracy
- ❖ ...

# Další postup

Ministerstvo vnitra ČR

- ❖ Povinnost vyhodnocování dopadů připravované regulace od 2007
- ❖ Povinné konzultace s dotčenými subjekty před projednáním ve vládě
- ❖ Program snižování administrativní zátěže o 20% do r. 2010
- ❖ Ad hoc programy zjednodušování
- ❖ Rozšíření metod řízení kvality do dalších orgánů veřejné správy

# Nová výzva pro veřejnou správu

Ministerstvo vnitra ČR

## Strukturální fondy 2007 – 2013

- Priorita „Smart Administration“
- Finanční prostředky z
  - Evropského sociálního fondu (měkké investice)
  - Evropského fondu regionálního rozvoje (tvrdé investice)
- Základní dokumenty pro čerpání z EU fondů
  - Národní rozvojový plán
  - Národní strategický referenční rámec
  - Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
  - Integrovaný operační program

# Co dodat závěrem...

Ministerstvo vnitra ČR



PŘEDÁVÁM VÁM RÁD ZA BOJ PROTI BYROKRACII. VYPLNĚTE A PODEPIŠTE MI K TOMU TÝKLE FORMULÁŘE.

**Děkujeme Vám za pozornost!**

**Martina Jalovecká**  
**jalovecka.martina@vlada.cz**

**Aleš Pecka**  
**pecka.ales@vlada.cz**

**reforma.vlada.cz**