

# Newsletter Efektivní správa

## V TOMTO ČÍSLE NAJDETE

### Téma

HEXAGON VEŘEJNÉ SPRÁVY  
SIGMA HODNOCENÍ

### Aktuality

SEMINÁŘE RIA  
3. NÁRODNÍ KONFERENCE KVALITY

## Hexagon veřejné správy

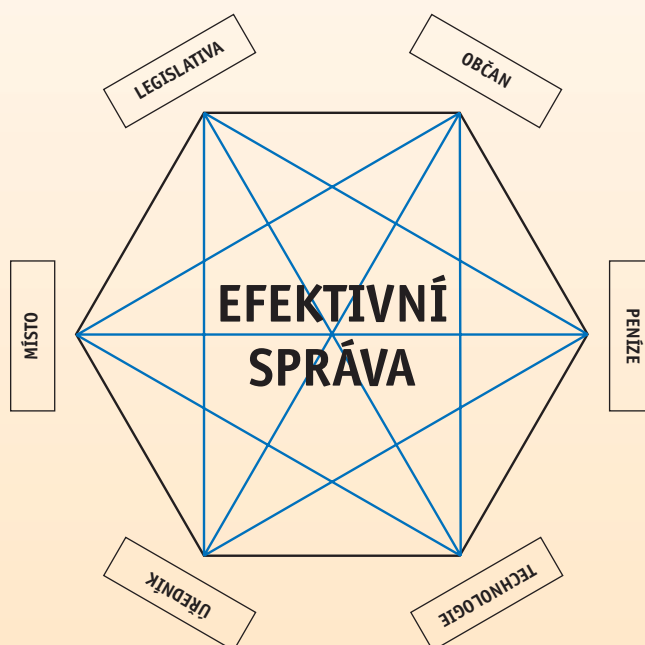
Daniel Trnka

Nikdo zřejmě nepochybuje o tom, že obsah pojmu veřejná správa nelze limitovat na výčet institucí, které správu věcí veřejných vykonávají, ať už na celostátní, krajské či místní úrovni. Chybou by bylo také nahlížet na veřejnou správu jako na množinu všech úředníků, kteří jí vykonávají. Z takového pohledu mimo jiné vycházejí názory, že veřejnou správu nejlépe zefektivníme plošným propouštěním těchto úředníků. Mohli bychom pokračovat dalším výčtem dílčích pohledů, veřejná správa není například ani pouhým souhrnem správních procedur. Nicméně mnoho snah o změny ve veřejné správě, ať už jsou nazývány reformou, modernizací, zefektivňováním či jinak, se často soustředí právě na jeden určitý izolovaný aspekt veřejné správy. Tyto snahy jsou pak často neprovázané, vzájemně nekoordinované, není využito jejich vzájemné synergie a často také končí neúspěchem právě proto, že nejsou sladěny se snahami jinými, směřujícími ke stejnému nebo podobnému cíli.

Tento přístup je dle našeho názoru třeba změnit. K veřejné správě a jejímu zefektivňování je nutno přistupovat komplexně a systematicky. Jako jeden z možných nabízíme pohled na veřejnou správu jako na hexagon s následujícími vrcholy:

- legislativa,
- místo,
- občan,
- úředník,
- technologie a
- finance.

Všechny jednotlivé vrcholy jsou navzájem provázány. Tento přístup lze znázornit pomocí následujícího obrázku:



Podívejme se na jednotlivé vrcholy podrobněji. Kvalitní **legislativa** je základem kvalitní veřejné správy. Je to hlavní nástroj, který vláda používá k ochraně základních společenských hodnot a k ovlivňování chování občanů či právnických osob. Měla by ovšem být přijímána jen v případech, kdy je to nezbytně nutné, aby nezpůsobovala zbytečnou byrokratickou zátěž, zároveň by měla být co nejjednodušší a nejsrozumitelnější.

Důležitým aspektem fungování veřejné správy je **místo** jejího výkonu. Vždy je třeba hledat rovnováhu mezi maximálním přiblížením výkonu veřejné správy občanovi a efektivním vynakládáním veřejných prostředků. Zároveň je důležité, aby bylo možné co největší množství agendy vyřdit na jednom kontaktním místě – zásada "obíhají informace, nikoliv občan".

S tím samozřejmě souvisí i využití moderních informačních a komunikačních **technologií** ve veřejné správě. Ty je ovšem nutno vnímat pouze jako nástroj změn, nikoliv cíl sám o sobě. Při jejich zavádění se pak často stává, že administrativní zátěž

je přesunuta z jednoho subjektu (občan) na subjekt jiný (úřad), cílem by ale měla být spíše minimalizace celkové zátěže pro všechny zúčastněné strany.

**Občan** je asi nejdůležitějším prvkem hexagonu, protože on je klientem veřejné správy, a tak je na něj třeba nahlížet. Co možná nejvíce mu usnadnit styk s úřady a co možná nejméně mu znepříjemňovat život nadbytečnou regulací. Zároveň je třeba veřejnou správu v maximální možné míře pro občana zpřehlednit, učinit ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejich rozhodnutích.

Naproti tomu **úředník** je základním stavebním kamenem veřejné správy. A není podstatné, zda jde o úředníka ministerstva nebo úředníka vykonávajícího státní správu v přenesené působnosti na kraji či obci. Na úředníky by mělo být nahlíženo všude stejně, musí být vyžadována vysoká kvalita jejich výkonu a průběžné vzdělávání. Obzvláště velký důraz je třeba klást na kvalitu řízení na všech úrovních.

O **peníze** jde pak vždy až v první řadě. Systému rozpočtování, způsobu alokace zdrojů na jednotlivé aktivity v rámci veřejné správy a provázání rozpočtů se strategickými prioritami vlády/ministerstev/zastupitelstev je proto třeba věnovat významnou pozornost.

Všechny snahy o zefektivnění veřejné správy by měly věnovat pozornost všem zmíněným aspektům veřejné správy – vrcholům hexagonu. Jedině tak lze zajistit skutečně systémové zlepšení.

Právě z těchto důvodů svolalo Ministerstvo vnitra **Grémium náměstků pro regulační reformu, nadměrnou byrokratickou zátěž, kvalitu veřejné správy a veřejných služeb a eGovernment**. To bude sloužit jako fórum pro koordinaci projektů směřujících ke zefektivnění veřejné správy. Výsledkem by pak měla být Strategie "Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby". Ta bude představovat právě onen systémový koordinační prvek a její postupné naplňování pomocí dílčích provázaných projektů povede ke zkvalitnění veřejné správy na všech jejích úrovních.

Politickou záštitu nad Strategií přijal předseda vlády a na prvním jednání grémia ji označil za jednu ze svých hlavních priorit.

O postupu zpracování strategie, jakož i o jednotlivých projektech se budete průběžně dozvídat ze stránek našeho newsletteru.

## Hodnocení regulačních mechanismů v nových členských státech EU programem SIGMA

Aleš Pecka

Evropská komise se v říjnu 2005 obrátila prostřednictvím Stálého zastoupení v Bruselu na ČR s informací o zahájení

projektu vyhodnocení a zlepšení řídicí a regulační kapacity v nových členských státech EU. Na první pohled poněkud nerosozumitelný pojem "regulace" zde vystupuje v nejširším možném smyslu označujícím jak "nástroje" regulace a proces jejich vzniku (tj. veškeré právní předpisy a další dokumenty právní povahy), tak i celkový způsob přípravy a koordinace politických rozhodnutí vlády a v neposlední řadě i existenci kontrolních, respektive vynucovacích mechanismů pro jejich následné prosazování v praktickém životě.

Provedením hloubkového hodnocení regulačních mechanismů ve všech deseti nových členských státech EU pověřila Evropská komise program SIGMA<sup>1</sup>, společnou iniciativu EU a OECD. V případě ČR se jednalo o jistou návaznost na hloubkové hodnocení regulačních mechanismů, které realizovala OECD v ČR v letech 2000-2001. Nynější projekt si vytkl za cíl identifikaci slabých míst v procesu přípravy, tvorby, ale i následného vynucování regulace a definování příležitostí pro možná zlepšení. Výstupem projektu je vedle zprávy za ČR také souhrnná zpráva za nové členské státy obsahující srovnání existující praxe v jednotlivých členských státech. Tím byla vytvořena příležitost k identifikaci a prezentaci příkladů a postupů, které mohou sloužit jako základ dobré praxe (best practice).

Proces hodnocení regulačních mechanismů byl v ČR zahájen na počátku roku 2006 rozesláním dotazníku, na jehož zpracování se následně vybrané resorty spolu s Úřadem vlády podílely v průběhu jara 2006. Dotazník se věnoval následujícím otázkám:

- způsobu tvorby vládních strategických a legislativních návrhů,
- zkoumání využití nástrojů k zajištění jejich kvality,
- způsobům zapojení veřejnosti v tvorbě politik,
- transparentnosti legislativního procesu a
- procesům vynucování regulačních mechanismů v ČR v praxi.

Získané informace posloužily pro přípravu hodnotitelů, kteří v rámci oficiální delegace navštívili v září 2006 Českou republiku. Touto návštěvou se realizovala následná etapa projektu, tzv. "peer review", jejímž smyslem bylo při přímých konzultacích se zástupci jak státní správy (ministerstev, sektorových regulátorů), tak profesních či zájmových sdružení, identifikovat obecně vnímané problémy v procesu přípravy a prosazování politik a na jejich podkladě při poznání domácích specifíků formulovat návrhy na zlepšení s ohledem na osvědčenou existující praxi v jiných zemích.

S využitím podkladů získaných v průběhu obou částí šetření byla programem Sigma dopracována na podzim 2006 pracovní verze zprávy, která byla na přelomu roku 2006-2007 odeslána jako výstup projektu za ČR Evropské komisi. Na základě obdobných zpráv ze všech 10 nových členských států bude připravena souhrnná zpráva, která bude určitým srovnáním a poukáže podle zkoumaných témat na vhodné příklady dobré praxe z jednotlivých zemí. V případě výše uvedené zprávy za ČR bude tato postoupena oficiálně

<sup>1</sup> zkr. pro angl. "Support for Improvement in Governance and Management"

Evropskou komisí vládě ČR v průběhu jara 2007 jako souhrn podnětů a doporučení k dalšímu využití. Již z pracovní verze můžeme ale pro tuto chvíli zmínit přinejmenším následující hlavní doporučení formulovaná pro ČR:

- umožnit rozvoj nástrojů pro zlepšování regulace **poskytnutím jasné politické podpory pro realizaci vládní strategie zlepšování regulace;**
- za tímto účelem dále **jmenovat člena vlády odpovědného za dosažení cílů této vládní strategie** v rámci předem odsouhlaseného časového rámce;
- pro systematické prosazování "lepší regulace" **ustavit vládní výbor nebo radu na vysoké úrovni složenou z vrcholných představitelů nejvyššího vedení ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, kteří budou odpovědní za prosazování a rozvoj vládní politiky pro zlepšování procesu tvorby regulace v rámci jednotlivých resortů;**
- současně **rozvíjet v rámci ústřední státní správy odpovídající kapacity** nutné ke zkvalitnění procesu tvorby regulace a využívat vhodné nástroje zlepšování regulace a obdobné postupy rozšiřovat a prosazovat také pro tvorbu právních předpisů ze strany např. sektorových regulátorů nebo na úrovni územních samospráv.

V momentě oficiální publikace zprávy za ČR plánuje MV její zveřejnění na svých webových stránkách a rovněž překlad do českého jazyka.



Alan Mayhew (UK), Luigi Carbone (IT), Diane de Pompignan (SIGMA), Daniel Tmka, Zuzana Rusňáková, Aleš Pecka (ČR), Charles-Henri Montin (FR), Martina Růžicková, Lena Adamcová, Kateřina Vojtová (ČR), Edward Donelan (SIGMA)

## Semináře k hodnocení dopadů regulace

Ondřej Žežula

Jednou z priorit uvedených v programovém prohlášení vlády je důsledné úsilí o snižování nadbytečné regulace (rozuměj

zákonných i podzákonných předpisů) a byrokratické zátěže. Nejobecnějším cílem tohoto úsilí je zvýšení konkurenceschopnosti České republiky a zvýšení efektivity výkonu veřejné správy.

Nástrojem snižování regulace je reforma regulace (často také regulatorní reforma, zlepšování regulace, apod.), jejímž cílem je zvýšit kvalitu právního prostředí. Jedním z nejdůležitějších nástrojů pro zvyšování kvality regulace je Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment), zkráceně RIA.

Přestože se téma zvyšování kvality regulace objevilo ve veřejné správě již dříve, stále se jedná spíše o novou agendu. Ke zvýšení informovanosti uspořádalo proto Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Velvyslanectvím Spojeného království Velké Británie a Severního Irska ve dnech 23. února 2007 a 7. a 8. března 2007 semináře ke zlepšování regulace.

**První seminář byl určen pro vrcholný management ústředních úřadů státní správy a zástupce krajských úřadů.** Posláním akce bylo přiblížit obsah a význam aktivit zlepšování regulatorního prostředí na základě zkušeností ze Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Přednášející byli pánové Craig Richardson a Steven Murdoch z Better Regulation Executive (útvary pro koordinaci aktivit zlepšování regulace zřízených při Úřadu kabinetu). Podrobněji byl představen britský systém pro zlepšování regulace, role jednotlivých subjektů a ministerstev, způsob spolupráce organizací v systému. Dále byly představeny nejdůležitější přínosy hodnocení dopadů regulace a zjednodušování právního prostředí. V závěru byly prezentovány nejdůležitější výzvy spojené se zaváděním strategie zlepšování regulace se zvláštním zvýrazněním významu konzultačního procesu s veřejností a současná situace v uvedené oblasti v České republice. Semináře se zúčastnilo více než 80 zástupců z 30 úřadů ústřední státní správy.

**Druhý seminář byl určen pro cílovou skupinu zaměstnanců ústředních orgánů státní správy, kteří by se v budoucnu v průběhu přípravy právních předpisů měli věnovat vyhodnocování dopadů regulace.** V rámci semináře byl diskutován přístup Spojeného království k hodnocení dopadů a možnosti jeho aplikace do procesu přípravy právních předpisů v ČR s ohledem na odlišné institucionální uspořádání a zvyklosti při tvorbě práva.

Smyslem semináře bylo seznámit účastníky s praktickou realizací RIA. Z tohoto důvodu byli pozváni: Mostaque Ahmed, zástupce ředitele útvaru pro zlepšování regulace (BRE) z Úřadu kabinetu, Richard Woodfield, manažer Agentury pro regulaci léků a výrobky zdravotní péče (dále jen MHRA) a Tim Harrison, asistent ředitele a ekonomický poradce z Ministerstva průmyslu a obchodu (DTI).

V průběhu prvního dne bylo prezentováno institucionální zajištění zlepšování regulace ve Spojeném království, role a význam jednotlivých zúčastněných subjektů a úvod k RIA. Na závěr byly prezentovány nejdůležitější výzvy v oblasti zlepšování procesu RIA ve Spojeném království. Druhý den byl na příkladu dvou případových studií představen proces RIA ve Spojeném království. Richard Woodfield představil případovou studii na téma "Evropská směrnice pro tradiční rostlin-



né léčivé produkty 2004", která se zabývala původem strategie, negociací legislativy na úrovni EU a její následnou implementací ve Spojeném království. Studie představila nejen dopad procesu hodnocení, ale také rozšířený program, který MHRA uvedla za účelem řízení dopadu legislativy. Ve Spojeném království dochází v sektoru rostlinných léčivých produktů k posunu z široce neregulovaného prostředí do režimu systematické regulace léčiv. Návrhy dotýkající se regulace rostlinných léčivých produktů jsou politicky citlivé a je nutné počítat s narůstající kritikou nadměrné regulace. V rámci této sekce proběhla řízená diskuse k otázkám vzešlým z této případové studie. Tim Harrison se zabýval obecným pojetím RIA a ve své studii představil sporné body koncepce týkající se implementace zákona o zaměstnání a rodině z roku 2005. Důraz položil na sérii otázek, které skupina podrobněji diskutovala – jak přistoupit k RIA v této koncepci, s kým konzultovat, jak se vypořádat s odhadovanými náklady a přínosy. Semináře se zúčastnilo více než 50 zástupců z 15 úřadů ústřední státní správy.

#### Závěry ze seminářů

Největší důraz byl v obou seminářích položen nikoliv na samotnou techniku a obsah RIA, (přestože oběma tématům byl věnován dostatečný prostor), nýbrž na význam konzultačního procesu. Provést kvalitní konzultační proces znamená obrátit svoji pozornost nejen na problém a způsob jeho řešení, ale také na okolí problému a zamýšlet se nad dopady návrhu. Jak prokázaly zkušenosti z UK, právě tento přístup může přinést velmi užitečná zpřesnění, která mohou efektivitu řešení výrazně zvýšit. RIA tak může být použita nejenom při přípravě legislativy, ale rovněž při nalezení odpovídajících politik (strategií). Akcent na konzultace je zdůrazněním významu uživatelů, je tedy snahou o zapojování lidí do řešení věcí veřejných. Tento důraz zcela nepochybně upevňuje principy demokracie ve společnosti a umožňuje vyšší míru společenské kontroly. Zajímavá je také institucionální struktura pro zlepšování regulace v UK, respektive role a funkce jednotlivých subjektů. Více organizací vytváří společně systém, pro který je charakteristická dělba kompetencí a který klade velké požadavky na vzájemnou spolupráci. Existuje zde vysoká míra odpovědnosti jednotlivých aktérů za vypracované hodnocení dopadů. Věcně příslušný ministr dokonce podepisuje, že provedené hodnocení četl a ztotožňuje se s ním.

Problematický vztah je mezi politickým zadáním řešení problému a provedeným hodnocením dopadů. Nicméně i v tomto případě, lze hodnocení dopadů využít jako podklad pro následné rozhodnutí vlády, ačkoliv nemusí vždy plně reflektovat závěry z RIA. RIA nikdy nemůže nahradit rozhodnutí vlády, ale v rámci procesu RIA jsou předkládány podklady pro její "informované" rozhodnutí. Z tohoto důvodu nestačí pouze plnit zadání formou vypracování návrhu právního předpisu, ale také ho adekvátně zdůvodnit a upozornit na možné problematické body v budoucnu, ať už se týkají způsobu implementace, finančního zajištění nebo jeho přijetí veřejností.

RIA je vnímána jako dynamický a cyklický proces, který je postaven na několika otázkách. Je důležitá změna a proč? Jaké možnosti řešení máme k dispozici? Kdo se na řešení bude podílet (koho můžeme do řešení zapojit)? Jaké budou náklady řešení? Jaké výhody budou získány? Jsou náklady na řešení dostatečně odůvodněny získanými přínosy?

#### Odkazy na související webové stránky

Další informace, zejména odkazy na zajímavé webové stránky, které se věnují praktickým otázkám zlepšování regulačního prostředí a hodnocení dopadů regulace naleznete v Aktualitách odboru reformy regulace a kvality veřejné správy MV:

[http://www.mvcr.cz/zpravy/2007/zlep\\_regul.html](http://www.mvcr.cz/zpravy/2007/zlep_regul.html)

[http://www.mvcr.cz/zpravy/2007/vs\\_ria.html](http://www.mvcr.cz/zpravy/2007/vs_ria.html).

## 3. Národní konference kvality ve veřejné správě

Pavel Kajml

Ve dnech 17. – 19. ledna 2007 proběhla v Liberci 3. Národní konference kvality ve veřejné správě. Na úvod konference vystoupili náměstek ministra vnitra p. Zdeněk Zajíček, hejtman Libereckého kraje p. Petr Skokan a předseda Rady ČR pro jakost p. Robert Szurman. Kromě odborných témat bylo součástí programu i slavnostní udílení cen Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci v územní veřejné správě.



Ke konferenci byl vydán sborník příspěvků, který je dostupný na <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/aktualit.html>. Na stejných stránkách jsou k dispozici i prezentace jednotlivých vystupujících a fotografie z průběhu konference a slavnostního udílení cen.

## "Co připravujeme?"

STRATEGIE EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA  
A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY

CZECH POINT

METODIKA PRO ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

---

#### Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy

Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 3, Praha 4

Telefon 974 816 263; fax: 974 816 807

e-mail: omsvs@mvcr.cz

webové stránky: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)