

Státní služba

Leden 2020

V projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy byla zpracována analýza účinnosti zákona o státní službě, a to formou takzvané ex post RIA (RIA, z anglického pojmu Regulatory Impact Analysis), jejíž závěry jsou obsaženy ve zprávě z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA). Analýza se soustředila na vyhodnocení reálných dopadů zákona o státní službě po několika letech jeho účinnosti, a to ve vztahu k naplnění cílů a základních principů právní úpravy státní služby v České republice definované mimo jiné ze strany Evropské komise.

Analýza účinnosti zákona o státní službě

Zákon o státní službě byl schválen dne 1. října 2014 a vydán ve Sbírce zákonů pod číslem 234 dne 6. listopadu 2014. Tímto dnem nabyla účinnost i některá ustanovení zákona, plnou účinnost nabyl zákon dne 1. ledna 2015. Provedené vyhodnocení účinnosti tak reflektuje dobu od nabytí účinnosti zákona do 31. prosince 2018.

Z důvodu zajištění nezávislého hodnocení naplňování cílů zákona byla ex post RIA zpracována externím dodavatelem, vybraným na základě zadávacího řízení. Tímto dodavatelem se stala společnost KPMG Česká republika, s. r. o. Zpracovaná Analýza účinnosti zákona o státní službě je zveřejněna na webových stránkách www.statnisluzba.cz.

Následující text uvádí hlavní závěry formulované dodavatelem ve Zprávě z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA), a to včetně zvoleného metodického postupu.

Metodický postup přezkumu

Pro přezkum byl zvolen specificky vytvořený metodický postup, který vycházel z požadavků Ministerstva vnitra jako zadavatele přezkumu a osvědčených metodických postupů pro provádění evaluačních analýz. Metodický postup zpracování ex post RIA byl přizpůsoben celkovému kontextu přijetí zákona do právního řádu České republiky,

přičemž využity byly Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) naposledy novelizované usnesením vlády č. 76 ze dne 3. února 2016, principy obsažené v Metodice přezkumu účinnosti právních předpisů zpracované Úřadem vlády České republiky v roce 2018 a v metodice hodnocení

předpisů EU Impact Assessment Guidelines ze dne 15. ledna 2009.

Základní cíle, ke kterým se provedené vyhodnocení vztahuje, vyplývají z Dohody o partnerství pro programové období 2014–2020 ze dne 26. srpna 2014, kterými jsou depolitizace státní správy, zvýšení efektivnosti a výkon-

Základní vymezení vztahu zákona k cílům a principům



Obrázek 1

ZDROJ: KPMG ČR

nosti služebních úřadů, zvýšení transparentnosti, profesionalizace a stabilita státní správy.

Pro potřeby analýzy zákona bylo provedeno širší kontextuální vymezení a posouzení vzájemných příčinných souvislostí jednotlivých cílů. Posuzován byl přitom vzájemný vztah mezi výše uvedenými cíli, který může být současně komplementární i disjunktivní, jelikož naplnění jednoho cíle může úzce souviset se způsobem dosažení dalšího nebo více dalších cílů (obrázek 1).

Východním vstupem pro provedení přezkumu byla prvotní analýza textu zákona, která upřesnila cíle, principy a analyzovala jednotlivé nástroje zákona. Principy zákona o státní službě jsou definovány ve Strategickém rámci rozvoje veřejné správy na období 2014–2020 schváleném vládou. Jsou jimi institucionální působnost zákona o státní službě, osobní působnost zákona o státní službě, práva a povinnosti státních zaměstnanců, systém odměňování státních zaměstnanců, kompenzace, garance státní služby prostřednictvím jednoho útvaru, transparentnost výběrových řízení, protikorupční mechanismy, systém komplexního vzdělávání, ucelená personální koncepce a strukturovaná systemizace. Na základě této prvotní

analýzy textu zákona byla identifikována rizika, která byla následně ověřována při zpracovávání celkové analýzy účinnosti zákona.

Pro komplexní vyhodnocení všech cílů zákona navrhl dodavatel sérii ukazatelů, pro které byla využita data z Informačního systému o státní službě, případně data již shromážděná v sekci pro státní službu. Dále byly realizovány rozsáhlé hloubkové rozhovory s představiteli státní správy a se zástupci akademického sektoru a odborné veřejnosti a dotazníkové šetření napříč všemi služebními úřady za účelem doplnění chybějících dat. Výsledkem bylo vyhodnocení dopadů podle jednotlivých nástrojů (ustanovení zákona) a prezentace dopadů ve vztahu k naplnění cílů zákona (obrázek 2).

Závěry a doporučení

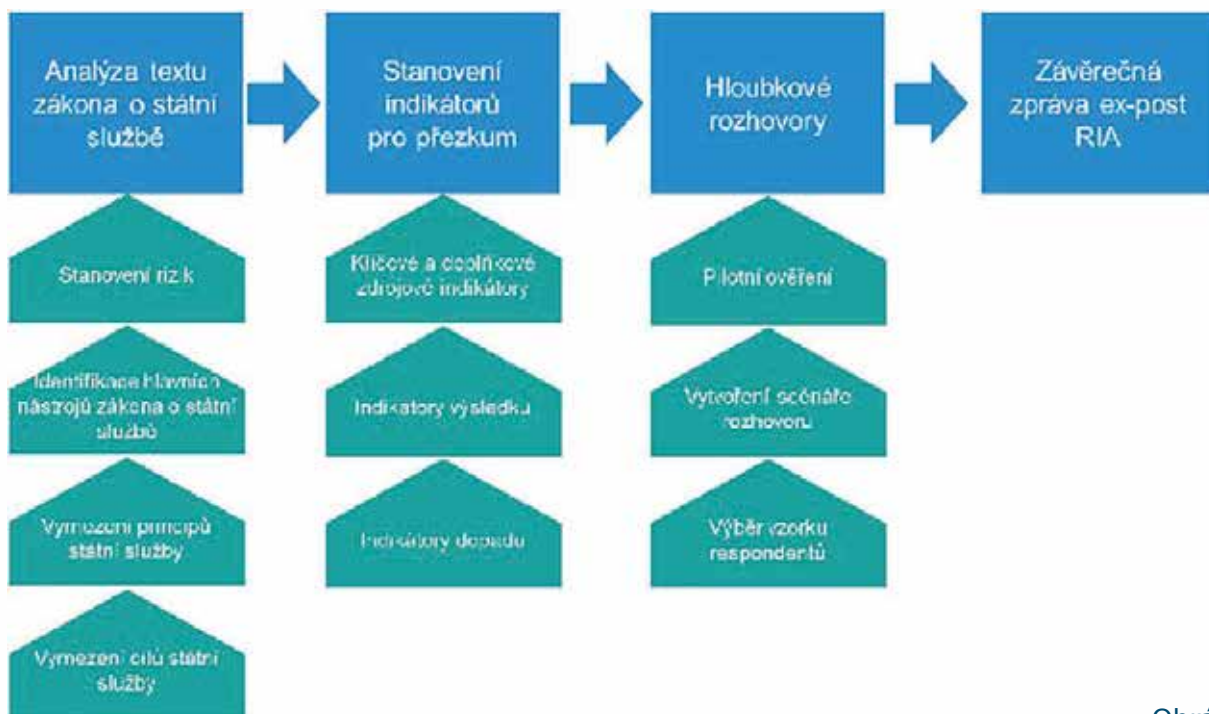
Agregované výsledky hloubkových rozhovorů korelují se zjištěními z provedené analýzy dat. Respondenti se domnívají, že nejlépe byly naplněny cíle transparentnost a stabilita. K naplnění těchto cílů nejvíce přispívá nastavení vzdělávání státních zaměstnanců, sladování rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem státní služby, možnost podání stížnosti ve vě-

cech výkonu služby a věcech služebního poměru, podmínky služby a vymezení povinností a práv státních zaměstnanců. Pozitivní vliv na státní službu byl prokázán také díky zřízení sekce pro státní službu a její činnosti. Naopak se nepodařilo naplnit cíl, kterým bylo posílení efektivity státní správy. Z odpovědí respondentů vyplývá, že negativní hodnocení tohoto cíle způsobují zejména ustanovení týkající se výběrových řízení, kárné odpovědnosti, služebního hodnocení, postavení státního tajemníka, změny služebního poměru a obory služby. Podrobné údaje k hodnocení cílů respondenty jsou k dispozici v grafu na následující straně (graf 1).

Při hloubkových rozhovorech byli respondenti požádáni o zhodnocení dopadů zákona o státní službě na státní správu v České republice formulováním maximálně tří negativ nebo pozitiv. Souhrn těchto odpovědí uvádí tabulka na straně 22.

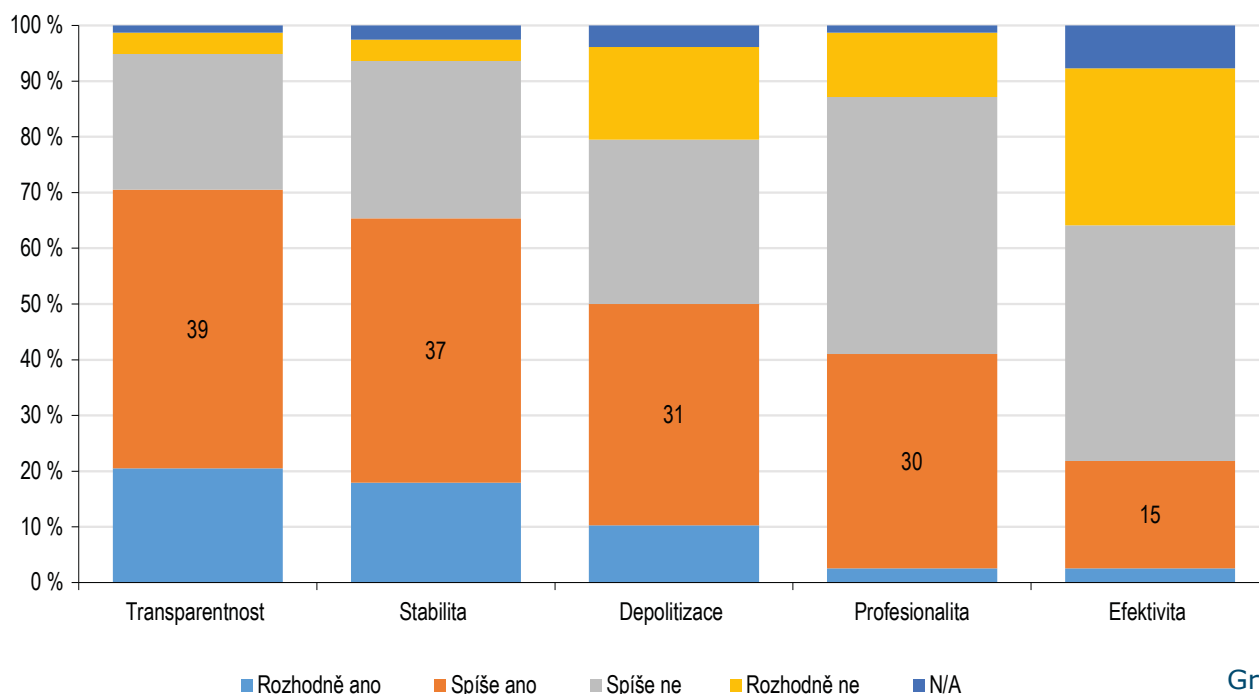
Přezkum potvrdil, že je velmi obtížné zákonem sledovat všechny cíle najednou s ohledem na jejich vzájemné disjunktivní postavení. Je zřejmé, že při přijetí zákona byl kladen důraz na zvýšení míry transparentnosti a posílení stability státní správy, což se přijetím i aplikací zákona podařilo naplnit. Dů-

Metodický postup provedení přezkumu účinnosti zákona



Obrázek 2

Vnímání míry naplnění cílů zákona všemi respondenty



Graf 1

ZDROJ: KPMG ČESKÁ REPUBLIKA, HLUBOKÉ ROZHOVORY

sledkem je však zvýšení administrativní náročnosti některých procesů, které se promítají ve snížení efektivnosti státní služby jako celku.

Z hlediska dlouhodobé konkurenceschopnosti České republiky je nezbytné se na zvýšení efektivnosti státní správy a jejích institucí zaměřit. To však bude vyžadovat přijetí konkrétních úprav zákona směřujících k otevření státní služby navenek, které do služebních úřadů přinesou více prvků vnitřní a vnější konkurence, ale také aplikaci celé řady měkkých manažerských nástrojů běžných v zahraničí. Níže jsou uvedeny oblasti, u kterých byl identifikován největší negativní vliv na plnění cílů, a to včetně návrhu opatření.

Výběrová řízení

Návrh opatření: Přezkoumání procesu výběrových řízení ve věcech státní služby, včetně aplikace správního řádu. Do zákona nově definovat proces, jakým způsobem má být výběr zaměstnanců prováděn. V ustanovení zákona ponechat vyšší míru volnosti služebním úřadům pro realizaci personální politiky. V rámci pravidel pro výběrová řízení rozlišovat význam dané pozice pro státní službu například v návaznosti na revizi systému oborů služby. Pro úroveň top managementu zvážit zavedení centralizovaného výběru (před selekcí) těchto

státních zaměstnanců. Od přijetí tohoto opatření se očekává snížení administrativní zátěže a větší otevření státní služby navenek.

Kárná řízení

Návrh opatření: Za účelem zefektivnění procesu kárného řízení zavést rozhodování o kárné odpovědnosti v prvním stupni služebními orgány, nikoli kárnými komisemi. Ponechat rozhodování kárnou komisí II. stupně pouze o odvoláních. Případně nezřizovat kárnou komisi I. stupně v každém úřadě, který má více než 25 zaměstnanců, ale buď tento limit výrazně zvýšit, nebo přímo stanovit, že se komise zřizuje u nadřízeného služebního úřadu. Tím by se zajistila vyšší odbornost vedení kárného řízení. V souvislosti s takovou změnou je vhodné vyřešit i postavení kárné komise II. stupně jako nadřízeného orgánu ve věcech, v nichž rozhodla. Vhodné je také zahájit zveřejňování anonymizovaných rozhodnutí kárných komisí jejich zdůvodněním. Od přijetí tohoto opatření se očekává zvýšení předvídatelnosti a flexibility kárného řízení.

Služební poměr

Návrh opatření: Do státní služby zavést omezení funkčního období představených do doby jejich periodického ověření kompetencí pro výkon dané pozice.

V případě úspěšného výsledku testování manažerských dovedností, odborných a sociálních kompetencí, prodloužení funkčního období na další období. Ověřování kompetencí by mělo probíhat centralizovaným způsobem. Provést přehodnocení aplikace řízení ve věcech státní služby, včetně aplikace správního řádu, za účelem zjednodušení ustanovení týkajících se služebního poměru. Přehodnocení aplikace chybějícího institutu zkušební doby při přechodu na jiné služební místo a stanovení vhodné formy otestování státního zaměstnance představeným na nové pozici. V případě, že státní zaměstnanec z jakéhokoli důvodu nebude schopen uspokojivě danou pozici vykonávat, jeho služební poměr nezanikne. Od přijetí tohoto opatření se očekává usnadnění mobility státní služby, posílení efektivnosti státní správy a posílení prvků vnitřní konkurence na pozicích představených.

Úloha a postavení státního tajemníka

Návrh opatření: Rozšíření kritérií výběru státních tajemníků, například provádění nezávislého manažerského testování a psychologických testů. Podpora manažerského a agendového vzdělávání včetně metodické podpory. Vymezení základních činností, které budou spadat do jejich řídicí činnosti (standardiza-

ce). Provedení přehodnocení rozsahu činností, které lze přenést na zástupce, respektive požadavků na tyto osoby a zhodnocení jejich postavení. Omezení rizika výběru nekvalitních kandidátů, snížení fluktuace a usnadnění rotace státních tajemníků. Od přijetí tohoto opatření se očekává zefektivnění výkonu pozice státního tajemníka.

Služební hodnocení

Návrh opatření: Zjednodušení služebního hodnocení tak, aby odráželo skutečnou výkonnost daného státního zaměstnance, a jeho následné provázání nejen na odměňování, ale především na zavedený systém řízení státní služby podle cílů. Hodnocení je vhodné provázet s tím, jak jsou stanovené cíle dosahovány. Jako součást služebního hodnocení zvážit zavedení hodnocení metodou 360 stupňů za účelem zavedení principů získávání vzájemné zpětné vazby a zpětné vazby pro úroveň představených. Od přijetí tohoto opatření se očekává posílení efektivity a výkonnosti služebních úřadů a státních zaměstnanců.

Definice oborů služby

Návrh opatření: Významné zjednodušení aplikace oborů služby a vyhodnocení jejich vztahu k mobilitě a úřednickým zkouškám. Možným řešením je vydefinování základních tří až čtyř kategorií státních zaměstnanců, do kterých mohou být státní zaměstnanci zařazeni. Kategorie přitom nemají vazbu na výkon agendy, ale reflektují hierarchii státních zaměstnanců z hlediska řízení. Od přijetí tohoto opatření se očekává usnadnění mobility ve státní službě a posílení efektivity státní správy.

Manažerské řízení

Návrh opatření: Do státní služby intenzivněji zavádět manažerské nástroje řízení a běžné nástroje personální politiky, například řízení podle cílů (stanovení indikátorů/metrik), benchmarking, benchlearning, zavádění nástrojů managementu kvality provázaných na dílčí nástroje zákona (odměňování, služební hodnocení), zvýšení manažerských kompetencí představených. Od přijetí tohoto opatření se očekává posílení efektivity, profesionality a výkonnosti služebních úřadů a státních zaměstnanců.

Deset hlavních pozitiv a negativ zákona

Hlavní pozitiva zákona	Hlavní negativa zákona
1. Kodifikace státní služby v České republice prostřednictvím samostatného zákona	1. Nízká efektivita státní služby a chybějící nástroje pro měření výkonnosti
2. Vytvoření uceleného systému státní služby včetně jednotného metodického řízení	2. Složitost zákona (kombinace soukromého a veřejného práva) a nárůst administrativy spojený s jeho aplikací
3. Státní služba je silným veřejným tématem	3. Omezené možnosti pro realizaci personální politiky služebních úřadů
4. Významné zvýšení transparentnosti a stabilizace státní správy	4. Způsob výběrů státních zaměstnanců do služebního poměru
5. Přezkoumatelnost rozhodování na všech stupních řízení státní služby	5. Aplikační praxe procesu kárného řízení
6. Omezení účelových politických vlivů na činnost státní správy	6. Významné omezení flexibility služebního poměru zejména v oblasti mobility, rotace státních zaměstnanců a vstupu odborníků
7. Naplnění podmínek Evropské unie v Dohodě o partnerství 2014–2020	7. Nedostatečná funkce služebního hodnocení jako nástroje pro hodnocení výkonu státního zaměstnance zejména na úrovni představených
8. Zvýšení objemu finančních prostředků na odměňování státních zaměstnanců ve služebním poměru	8. Aplikační praxe na úrovni pozic státních tajemníků
9. Vytvoření podmínek pro sladění osobního a rodinného života s výkonem služby	9. Omezený dopad na profesionalizaci státní služby a státních zaměstnanců
10. Nastavení systému ověřování znalostí státních zaměstnanců na základě provedení úřednické zkoušky	10. Způsob stanovení oborů služby a související aplikační praxe

Závěr

Z přezkumu vyplynulo, že zákon zásadně změnil dosavadní prostředí a zvyklosti v oblasti personální politiky úřadů státní správy. Soukromoprávní vztah do té doby aplikovaný na státní zaměstnance byl nahrazen veřejnoprávním v podobě služebního poměru. Lze shrnout, že se podařilo formálně plně aplikovat zákonná ustanovení, nicméně za dobu účinnosti zákona se projevily některé systémové nedostatky vyplývající z právní úpravy nebo dílčí nedostatky, které jsou dány z nevhodné implementace nebo aplikační praxe. Některé z nich byly v provedených novelizacích nebo metodických upřesněních odstraněny, některé další vyplývají z tohoto přezkumu. Výsledkem přezkumu tak jsou konkrétní oblasti, na které je nejvhodnější se zaměřit v dalších letech a více je zefektivnit. Jsou jimi proces výběrových řízení, aplikační praxe v oblasti kárného řízení, vybraná ustanovení služebního poměru (mobilita, rotace, postavení představených), pozice státního tajemníka, služební hodnocení a koncepce oborů služby.

Systémový charakter zákona však neumožňuje, aby se veškeré dopady

projevily za tak krátkou dobu jeho účinnosti. Z toho důvodu bylo nezbytné, aby byla stanovena forma pro ověření způsobu naplňování stanovených cílů a principů zákona. Ze strany dodavatele byl doporučen jak průběžný monitoring s využitím definovaných ukazatelů pro účel přezkumu, tak i další přezkumy účinnosti minimálně jedenkrát za pět let. Rovněž vůči Evropské komisi se sekce pro státní službu v rámci výše uvedeného projektu zavázala provádět aktualizaci této analýzy účinnosti zákona s časovým odstupem po každé právní úpravě nastavení státní služby v České republice. Při přezkumu byly pro další sledování vývoje naplňování stanovených cílů stanoveny dílčí indikátory, které by mohly sloužit pro pravidelný monitoring vývoje aplikace zákona v praxi, například jejich propojení s ukazateli sledovanými při benchmarkingu, který je jako aktivita plánován a připravován v rámci jiné projektové aktivity, kterou je zavádění principů řízení kvality ve služebních úřadech. ■

Autorkou textu je **Mgr. Zuzana Kykalová** z kanceláře náměstka MV pro státní službu, Ministerstvo vnitra.