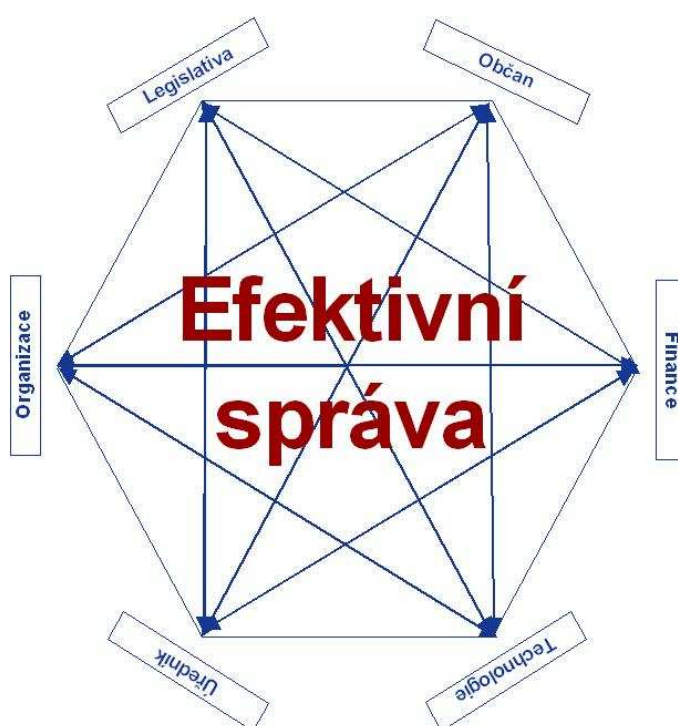


EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY

Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015



Vize rok 2015:

Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně.

Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně.

Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR.

Globální cíl:

Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

1.	Úvodní slovo.....	4
2.	Úvod	7
2.1.	Cíl strategie	7
2.2.	Úloha Strategie v rámci aktivit směřujících k efektivní veřejné správě	7
2.3.	Struktura dokumentu	7
3.	Analýza.....	8
3.1.	Situační analýza	8
3.1.1.	Státní správa.....	8
3.1.2.	Klíčové problémy na úrovni státní správy	10
3.1.3.	Územní samospráva	11
3.1.4.	Klíčové problémy v územní veřejné správě (tj. samosprávě, která také vykonává státní správu v přenesené působnosti) a ve vztahu mezi státní správou a místní samosprávou. 17	
3.2.	Hodnocení institucionální kapacity – veřejná správa ČR v mezinárodním srovnání.....	18
3.2.1.	Úvod – cíl analýzy	18
3.2.2.	Limity mezinárodního srovnání	18
3.2.3.	Hodnocení veřejné správy	19
	Zdroje ve veřejné správě	20
	Procesy ve veřejné správě	23
3.2.4.	Hodnocení výkonu veřejné správy	30
	Regulatorní rámec	37
	Korupce a dodržování zákonů.....	41
	Důvěryhodnost a nestrannost veřejné správy	46
3.2.5.	Literatura.....	48
3.3.	Dosavadní aktivity směřující ke zlepšení veřejné správy a služeb.....	49
3.3.1.	Koncepční dokumenty reformy veřejné správy.....	49
3.3.2.	Shrnutí	52
3.4.	SWOT analýza.....	53
4.	Směrem k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám.....	55
4.1.	Hexagon veřejné správy – systémový přístup k zefektivnění veřejné správy a přátelským veřejným službám	55
4.2.	Vize a cíle	57
4.3.	Cesta k naplnění cílů	59
5.	Implementace a řízení Strategie.....	85
5.1.	Institucionální zabezpečení realizace Strategie	85
5.2.	Řízení Strategie	86
5.2.1.	Monitorování výsledků Strategie	86

1. Úvodní slovo

Vláda ČR ve svém programovém prohlášení konstatovala, že cesta k posílení konkurenceschopnosti ČR v mezinárodním prostředí je neodmyslitelně spjata se zvýšením efektivity výkonu veřejné správy. Proto se vláda v tomto svém zásadním dokumentu zavázala podniknout kroky směrem k zlepšení veřejné správy a kvality jí poskytovaných služeb, tzn. nastavit jednoznačně podmínky k tomu, aby veřejná správa byla nejen chápána, ale skutečně i fungovala, jako „služba“ občanům.

Pro realizaci těchto úkolů se před ČR současně otevírá neopakovatelná příležitost využít prostředků ze strukturálních fondů v právě zahájeném programovém období let 2007-2013. Vláda ČR tak velmi uvítala stanovení „Smart Administration“ jako jedné z priorit kohezní politiky a plně se hlásí k jejím cílům.

Provázání aktivit, které vláda v nejbližším období zamýšlí realizovat či jejichž realizaci již zahájila v oblasti zlepšení podmínek výkonu veřejné správy, s podporou poskytovanou v rámci strukturálních politik EU, představuje příležitost zajistit těmto nezbytným krokům dostatečné finanční zdroje stejně jako podmínky pro kontinuální realizaci jednotlivých kroků. V dlouhodobějším výhledu pak znamená potvrzení významu a důležitosti, kterou tato, respektive následující vlády, naplnění těchto cílů přikládají.

Nezbytným předpokladem pro využití prostředků ze strukturálních fondů a zároveň nástrojem k tomu, aby přístupy k zlepšování veřejné správy a veřejných služeb probíhaly provázaně a koordinovaným způsobem, bylo zpracování této strategie **Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby**. Ta shrnuje nejen již dosud probíhající aktivity, ale definuje rovněž nové příležitosti ke zlepšení dosud nedostatečně řešených problémů.

Ing. Mirek Topolánek
Předseda vlády ČR

Realizace žádného významného projektu se neobejde bez jasně daných koordinačních mechanismů, v jejichž rámci jsou jasně nastaveny nejen milníky, ale také kontrolní prvky systému. Přestože realizace Strategie je vzhledem ke svému rozsahu a širokému záběru problematiky nadresortním úkolem, který prochází napříč celou veřejnou správou i jejími jednotlivými úrovněmi, je nutno identifikovat jednoho garanta a koordinační centrum pro realizaci kroků podnikaných v jednotlivých oblastech. Vzhledem ke své působnosti směrem k veřejné správě bude přirozeným nositelem Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské služby Ministerstvo vnitra ČR.

Při těchto krocích budeme přirozeně navazovat na dosud realizovaná opatření – v žádném případě nezačínáme na zelené louce, naopak je nutné zohlednit řadu pozitivních opatření uskutečněných v minulosti. Zároveň však zakrývat, že v minulosti chyběl aktivitám v oblasti veřejné správy jednotící prvek v podobě jasné „cestovní mapy“ ukazující, z jakého bodu a k jakému cíli se chceme dostat a která kontrolní stanoviště při této cestě budeme projíždět. Ruku v ruce s tímto nedostatkem byl spjat i problém nastavení řídicích a koordinačních mechanismů, které většinou buď neposkytovaly dostatečný rozhodovací mandát k odsouhlasení následných kroků, nebo vlivem příliš častých změn nedostatečný časový prostor k efektivnímu dokončení úkolů a naplnění cílů.

Těmto problémům se snaží předejít strategie srozumitelným a hierarchicky nastaveným systémem koordinačního mechanismu a řízení Strategie, jehož popisu je věnována závěrečná část tohoto dokumentu. Role, kterou v tomto procesu je určena Ministerstvu vnitra, vnímám současně jako příležitost posunout jednostranného chápání ministerstva jako úřadu zaměřeného (nejen) na policejní problematiku k komplexnímu vnímání úřadu jako lídra a koordinátora reformních kroků v oblasti veřejné správy.

MuDr. et Mgr. Ivan Langer
Ministr vnitra

Po realizaci postupných etap reforem veřejné správy spojených se zřízením krajů a zrušením okresních úřadů, které občané povětšinou zaznamenali v praktickém životě jako „změnu adres“ úřadů při zjišťování, na kterém úřadě jim bude vyřízena ta či ona úřední záležitost, čeká nyní vládu úkol nejen stabilizovat existující síť územní veřejné správy, ale především činnosti a služby nabízené veřejnou správou učinit co nejvíce uživatelsky příjemné pro občany tak, aby vycházely vstříc jejich požadavkům a potřebám.

Tomu mj. odpovídá záměr vlády prosazovat pro účely zvýšení efektivity a transparentnosti ve veřejné správě zavádění nástrojů elektronické komunikace se zaměřením na vytvoření sítě univerzálních kontaktních míst pro občany, podmínek pro vznik základních registrů veřejné správy a zajištění dostatečně komunikační infrastruktury co do nabízených kapacit i poskytované bezpečnosti.

Strategie, kterou držíte v rukou, představuje jednotící rámec pro řízení této kvalitativní změny. Naším cílem je efektivně fungující veřejná správa, která při hospodárném využívání prostředků v maximální možné míře usnadňuje život občanům i podnikatelské veřejnosti. Věříme, že společným úsilím aktérů veřejné správy a veřejných služeb všech úrovní se nám s pomocí této Strategie podaří tohoto cíle dosáhnout.

Mgr. Zdenek Zajíček

Náměstek ministra vnitra pro veřejnou správu, informatiku, legislativu a archivnictví

2. Úvod

2.1. *Cíl strategie*

Cílem strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (dále Strategie) je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007–2013. Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zajištění koordinace a synergického působení intervencí realizovaných v rámci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaného operačního programu a národních zdrojů. Strategie zároveň vytváří rámec pro koordinaci veškerých procesů směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, ať již budou financovány ze strukturálních fondů, či nikoli.

2.2. *Úloha Strategie v rámci aktivit směřujících k efektivní veřejné správě*

„Institucionální kapacita“ coby nová priorita politiky hospodářské a sociální soudržnosti se objevuje v době, kdy v ČR pobíhá řada aktivit s cílem zlepšit fungování veřejné správy a zvýšit kvalitu veřejných služeb. Z tohoto důvodu je nutné zasadit tuto Strategii do širšího rámce opatření realizovaných v současné době. Řada z těchto aktivit se nachází v pokročilém stadiu realizace, jde o oblasti, které jsou pokryté důkladnou analýzou, mají jasně stanovené cíle včetně harmonogramu jejich plnění. V takových případech budou v rámci této strategie realizována opatření doprovodného charakteru, s cílem posílit a zefektivnit probíhající procesy, případně zajistit jejich návaznost na ostatní procesy.

Na druhé straně existují oblasti v rámci zlepšování veřejné správy a veřejných služeb, kde bude Smart Administration novým impulzem k zásadním změnám. Prvním krokem v těchto oblastech pak bude provedení důsledné analýzy, identifikace slabých míst a rozvojových příležitostí v daných sektorech, včetně identifikace optimálního postupu vedoucího k jejich zlepšení. Úlohou Strategie je zajistit provázanost a synergické působení jednotlivých projektů, integrovat izolované projekty do širšího rámce celkových změn a tím dosáhnout maximální efektivizace veškerých projektů.

2.3. *Struktura dokumentu*

Dokument má tři hlavní části. První část je analytická. V jejím rámci přiblížíme současnou podobu veřejné správy v ČR, identifikujeme klíčová problémová místa a posoudíme výkonnost veřejné správy ČR v mezinárodním srovnání. Návrhová část Strategie přibližuje princip Hexagonu veřejné správy jako klíčového metodologického nástroje realizace Strategie a dále rozvádí jednotlivé cíle Strategie do podoby projektových okruhů. Závěrečná část dokumentu je věnována implementaci a řízení Strategie. Přílohu Strategie tvoří Evidenční listy v současné době připravovaných projektů. V tomto seznamu jsou uvedeny v současné době připravované projekty, které směřují ke zefektivnění veřejné správy v konkrétních, resortně vymezených oblastech. Konsolidace těchto projektů tak, aby byl nastaven prostor pro synergické působení a identifikace projektů způsobilých pro pod-

poru ze Strukturálních fondů či národních rozpočtů bude jedním z prvních úkolů v rámci realizace Strategie.

3. Analýza

Analytická část Strategie je rozdělena na čtyři části. V první části přiblížíme současný stav veřejné správy a veřejných služeb na centrální i územní úrovni a upozorníme na klíčové problémy. Ve druhé části se zaměříme na hodnocení výkonu veřejné správy ČR v mezinárodním srovnání, návazně shrneme dosavadní iniciativy směřující ke zlepšení výkonu veřejné správy a zvýšení kvality veřejných služeb. V závěru analytické části jsou klíčové poznatky shrnuty ve SWOT analýze.

3.1. *Situační analýza*

3.1.1. Státní správa

Ústřední státní správa zaujímá v řízení veřejného sektoru rozhodující úlohu spočívající v tvorbě koncepcí a ve vytváření obecného rámce fungování jednotlivých oblastí ve společnosti. Tyto koncepce poté naplňuje prostřednictvím legislativních mechanismů a koordinační a kontrolní činnosti. V ČR existuje celkem 26 ústředních správních úřadů¹, ve kterých pracuje přibližně 20 tisíc zaměstnanců. Ústřední správní úřady mají 478 podřízených správních úřadů, kde pracuje dalších cca 77 tisíc zaměstnanců. Přehled těchto úřadů uvádí následující tabulka 1.

Nejdůležitější orgán v tomto procesu představuje vláda České republiky, která je podle Ústavy České republiky vrcholným orgánem výkonné moci rozhodujícím ve sboru, a podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon), řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev. Za jejich činnost zároveň nese odpovědnost. Efektivnost a kvalita fungování systému ústřední státní správy však závisí nejen na rozhodování a činnosti vlády České republiky, ale také na činnostech jednotlivých ministerstev a jejich vzájemné provázanosti. Vláda České republiky tedy představuje nejdůležitější koordinační mechanismus na úrovni ústřední státní správy. Zde je však nutno uvést, že tato koordinační schopnost je negativně ovlivňována zejména jejím přílišným zatížením úkoly a činnostmi operativního charakteru. Pro koordinaci ústřední státní správy sice existuje obecný rámec (v základní podobě jsou pravidla uvedena v kompetenčním zákoně, dále v Jednacím řádu vlády České republiky a pro legislativní proces jsou obsažena v Legislativních pravidlech vlády České republiky), nicméně v praxi se koordinace často ukazuje jako nedostatečná.

¹ 15 ministerstev a 11 dalších ústředních správních úřadů. Ministerstvo informatiky je v současné době rušeno, jeho kompetence přecházejí na Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Tabulka 1 – Přehled správních úřadů

Přehled správních úřadů Aktuální stav		
Císlo kapitoly st. rozpočtu	Název správního úřadu	Počet správních úřadů
304	Úřad vlády České republiky ²⁾	1
306	Ministerstvo zahraničních věcí ¹⁾	1
307	Ministerstvo obrany ¹⁾	1
	Krajská vojenská velitelství ⁵⁾	14
	Újezdni úřady ⁵⁾	5
308	Národní bezpečnostní úřad ²⁾	1
312	Ministerstvo financí ¹⁾	1
	Finanční ředitelství ⁵⁾	8
	Finanční úřady ⁵⁾	199
	Generální ředitelství cel ⁴⁾	1
	Celní ředitelství ⁵⁾	8
	Celní úřady ⁵⁾	54
313	Ministerstvo práce a sociálních věcí ¹⁾	1
	Úřady práce ⁵⁾	77
	Česká správa sociálního zabezpečení ⁴⁾	1
	Státní úřad inspekce práce ⁴⁾	1
	Oblastní inspektoráty práce ⁵⁾	8
	Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí ⁴⁾	1
314	Ministerstvo vnitra ¹⁾	1
	Hasičské záchranné sbory krajů ⁵⁾	14
	Národní archiv ⁴⁾	1
	Státní oblastní archivy ⁵⁾	7
315	Ministerstvo životního prostředí ¹⁾	1
	Česká inspekce životního prostředí ⁴⁾	1
	Správa Národního parku České Švýcarsko ⁵⁾	1
317	Ministerstvo pro místní rozvoj ¹⁾	1
322	Ministerstvo průmyslu a obchodu ¹⁾	1
	Státní energetická inspekce ⁴⁾	1
	Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva ⁴⁾	1
	Česká obchodní inspekce ⁴⁾	1
	Puncovní úřad ⁴⁾	1
	Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ⁴⁾	1
327	Ministerstvo dopravy ¹⁾	1
	Úřad pro civilní letectví ⁴⁾	1
	Státní plavební správa ⁴⁾	1
	Drážní úřad ⁴⁾	1
	Drážní inspekce ⁴⁾	1
328	Český telekomunikační úřad ²⁾	1
329	Ministerstvo zemědělství (včetně pozemkových úřadů) ¹⁾	1
	Státní veterinární správa ⁴⁾	1
	Krajské veterinární správy ⁵⁾	14
	Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv ⁴⁾	1
	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský ⁴⁾	1
	Státní rostlinolékařská správa ⁴⁾	1
	Státní zemědělská a potravinářská inspekce ⁴⁾	1
	Česká plemenářská inspekce ⁴⁾	1
333	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ¹⁾	1
	Česká školní inspekce ⁴⁾	1
334	Ministerstvo kultury ¹⁾	1
335	Ministerstvo zdravotnictví ¹⁾	1
	Státní ústav pro kontrolu léčiv ⁴⁾	1
	Krajské hygienické stanice ⁵⁾	14
336	Ministerstvo spravedlnosti ¹⁾	1
	Vězeňská služba ⁴⁾	1
338	Ministerstvo informatiky ¹⁾	1
344	Úřad průmyslového vlastnictví ²⁾	1
345	Český statistický úřad ²⁾	1
346	Český úřad zeměměřický a katastrální ²⁾	1
	Katastrální úřady ⁵⁾	14
	Zeměměřický úřad ⁴⁾	1
	Zeměměřické a katastrální inspektoráty ⁵⁾	7
348	Český báňský úřad ²⁾	1
	Obvodní báňské úřady ⁵⁾	9
349	Energetický regulační úřad ²⁾	1
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ²⁾	1
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání ³⁾	1
374	Správa státních hmotných rezerv ²⁾	1
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost ²⁾	1
	Správní úřady celkem	505
	z toho: ústřední správní úřady a správní úřady, které nemají nadřazený správní úřad	27
	podřízené správní úřady	478

Vysvětlivky: ¹⁾ - ministerstva; ²⁾ - jiné ústřední správní úřady; ³⁾ - správní úřady, které nemají nadřazený správní úřad;⁴⁾ - podřízené správní úřady s celostátní působností; ⁵⁾ - podřízené správní úřady s územní působností

Poznámka: Správním úřadem pro účely tohoto přehledu jsou ministerstva a jiné správní úřady (orgány státní správy), které jsou takto výslovně označeny zvláštními zákony, a Česká správa sociálního zabezpečení

Zdroj: Úřad vlády, 2007

3.1.2. Klíčové problémy na úrovni státní správy

Pro větší přehlednost byly jednotlivé problémy rozděleny do několika skupin (ty se mohou prolínat).

Lidské zdroje

Státní správa není považována za atraktivního zaměstnavatele a na trhu práce není konkurenceschopná.

Úroveň řízení lidských zdrojů se liší na jednotlivých úřadech, neexistuje centrální metodika.

V praxi se neuplatňuje jednotný systém výběru a přijímání pracovníků, toto je v pravomoci jednotlivých manažerů.

Systém odměňování je zastaralý, nezohledňuje výkonnost, zvýhodňuje „délesloužící“ zaměstnance, neobsahuje dostatečné motivační prvky a je dlouhodobě podfinancován

Není kladen dostatečný důraz na průběžné vzdělávání.

Neexistuje systém řízení znalostí.

Finance a efektivita jejich vynakládání

Rozpočtování není orientováno programově.

Není důsledně aplikován systém kontroly efektivity vynakládání přidělených prostředků.

Není zavedena povinnost vyhodnocování nákladů, které přinesou předkládané návrhy.

Současný systém rozpočtování neobsahuje podněty pro úsporu nákladů.

Regulace a proces její tvorby

Právní řád je nestabilní, nadměrně složitý a roztržštěný, některá ustanovení si vzájemně odporují, dochází k častým změnám a novelizacím, neexistuje jasná koncepce jako základ tvorby právních předpisů.

Připravovaná regulace není posuzována z hlediska nezbytnosti, nejsou srovnávány dopady, které přinese, s užitky.

Existující regulace přináší nadměrnou zátěž, a to jak administrativní, tak i finanční a kapitálovou.

Úprava procesu tvorby předpisů se soustředí pouze na formální aspekty procesu, navíc není často dodržována.

Právní řád není schopen pružně reagovat na měnící se podmínky.

Proces tvorby regulace není otevřen pro zapojení dotčených subjektů.

Je uplatňován princip „legislativního optimismu“ – není dostatečně využíváno alternativních prostředků regulace.

Nevyhovující systém implementace práva ES/EU.

Informační a komunikační technologie

Neefektivní využívání ICT.

Neexistence jednotné komunikační infrastruktury.

Nepropojenost jednotlivých registrů, z toho plynoucí neschopnost vzájemné výměny dat mezi orgány státní správy.

Nedostatečná vybavenost orgánů státní správy informačními technologiemi.

Nízká počítačová gramotnost zaměstnanců ve státní správě.

Neexistující elektronizace komunikace ve státní správě – povinnost papírové formy.

Řízení

Nedostatečná úroveň komunikace a koordinace mezi orgány státní správy.

Neexistence metodických postupů pro strategické řízení, neprovázanost strategických materiálů s rozpočty, neprovázanost základních programových dokumentů vlády s dalšími strategickými materiály.

Velmi omezená aplikace metod řízení kvality, jako např. CAF, EFQM, benchmarking apod.

Velmi omezená aplikace metod projektového řízení, řízení podle cílů apod.

Nízká podpora vzdělávání managementu na všech úrovních řízení.

Výrazné zatížení orgánů ústřední státní správy operativou.

Nedostatečná definice odpovědnosti za kvalitu výstupů.

3.1.3. Územní samospráva

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě České republiky je zakotveno členění České republiky na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce, vyšší územní samosprávné celky kraje. U územní samosprávy se nejedná o hierarchickou strukturu, resp. o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat. V České republice byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, tzn. že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti.

Základní územní samosprávné celky (obce)

Obecní samospráva byla v České republice obnovena v roce 1990 zákonem o obcích (zákon č. 367/1990 Sb.). S účinností od 12.11.2000 byl zákon č. 367/1990 Sb. nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Obec se dále může členit na části. Každá část území České republiky přísluší k některé obci, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.). K 1. lednu 2007 existovalo na území České republiky 6 244 obcí. Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti rozlišujeme obce se základním rozsahem přenesené působnosti (do této kategorie spadají všechny obce) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Jedná se o obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí, tj. pro obce spadající do jejich správního obvodu. Do této kategorie obcí spadají pověřené obecní úřady (388) a obce s rozšířenou působností (205), které jsou stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a vyhláškou č. 388/2002 Sb., která stanoví správní obvody pověřených obecních úřadů a správní obvody obcí s rozšířenou působností.

Vyšší územní samosprávné celky

Vyšší územní samosprávné celky jsou stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. s účinností od 1. ledna 2000 a dále upraveny zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Na území České republiky bylo vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků. Ústavní zákon vymezuje území jednotlivých krajů územím stávajících okresů a vychází tak vlastně ze stavu územního členění státu založeného zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Nově vzniklé kraje se však územně liší od krajů, v nichž působily do roku 1990 krajské národní výbory, a které dosud představují územní obvody pro řadu specializovaných orgánů státní správy. Z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie bylo zavedeno postavení samosprávných krajů v klasifikaci NUTS, která se využívá mj. ke statistickému monitorování a analýzám. Samosprávné kraje v České republice nejsou současně jednotkami NUTS 2. Průměrná velikost krajů (vyšších územních samosprávných celků) je v porovnání s průměrem NUTS 2 v Evropské unii menší co do počtu obyvatel 2,5krát, co do rozlohy 4krát. Samosprávné kraje jsou proto zařazeny do úrovně NUTS 3. Pro potřeby Evropské unie bylo nutné vytvořit sdružené kraje, tzv. oblasti na úrovni NUTS 2. Samosprávné kraje v České republice nejsou současně jednotkami NUTS 2. (v ČR existují NUTS 2 a NUTS 3, které jsou zároveň území kraje Středočeského a kraje Moravskoslezského),

Obec a její kompetence

Obec je základem územní samosprávy. Je základním územním samosprávným společenstvím občanů na územním celku vymezeném hranicí území obce. Obec disponuje vlastním majetkem, spravuje své záležitosti samostatně, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec může nést i označení město nebo městys, pokud splňuje stanovená kritéria. Zákon o obcích upravuje zvláštní kategorii měst označenou jako územně členěná statutární města (23). Jsou jimi zvláště významná města, která upravují své vnitřní poměry statutem a jejichž správa je odlišná od ostatních měst především samosprávou městských částí. Poměry hlavního města Prahy upravuje zvláštní zákon o hlavním městě Praze.

Orgány obce

Orgánem, který samostatně spravuje obec, je zastupitelstvo. Zastupitelstvo volí ze svých členů starostu, který zastupuje obec navenek a je odpovědný za výkon své funkce zastupitelstvu, a místostarostu (nebo místostarosty), který zastupuje starostu po dobu jeho nepřítomnosti. Výkonným orgánem obce je rada obce tvořená starostou a členy zvolenými z řad zastupitelů. Starosta stojí v čele obecního úřadu. Obecní úřad dále tvoří místostarosta (nebo místostarostové), tajemník (pokud je tato funkce zřízena, jinak ji vykonává starosta) a zaměstnanci obecního úřadu. Obecní úřad plní úkoly, které mu uložilo v samostatné působnosti zastupitelstvo obce nebo rada obce, a vykonává přenesenou působnost. Zastupitelstvo si může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Každá obec musí mít vždy zřízen finanční a kontrolní výbor. Rada obce je oprávněna zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise může být rovněž zřízena pro výkon přenesené působnosti obce.

Působnost obce

Obec spravuje své záležitosti samostatně – v samostatné působnosti. V zákonem stanovených případech vykonávají orgány obce rovněž státní správu. V těchto případech hovoříme o výkonu přenesené působnosti – výkonu státní správy delegované státem formou zákona na orgány základních územních samosprávných celků. Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Obec spravuje samostatně záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům, a záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Pokud zákon nestanoví, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost. Toto rozlišení je nutné z procesních i z finančních důvodů.

Přenesená působnost a kategorizace obcí

Pro výkon přenesené působnosti rozlišujeme v současné době podle míry přenesení státní správy následující kategorie obcí:

- obec;
- obec s matričním úřadem;
- obec se stavebním úřadem;
- obec s pověřeným obecním úřadem;
- obec s rozšířenou působností.

Orgány všech obcí vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřeném obcím a vedle této přenesené působnosti vykonávají ve stanoveném správním obvodu i přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je i obcí s pověřeným obecním úřadem. Obce, které vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle které budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce. Stejnou možnost mají obce s rozšířenou působností, které vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. V případě, že obec není schopna zajistit řádný výkon přenesené působnosti v základním svěřeném rozsahu vlastním obecním úřadem, je oprávněn krajský úřad rozhodnout o přenesení výkonu přenesené působnosti nebo její části na obec s pověřeným obecním úřadem, v jehož správním obvodu se obec nachází. Obdobně nevykonává-li obecní úřad obce s rozšířenou působností svěřenou státní správu, rozhodne Ministerstvo vnitra ČR, že pro něj bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ministerstvo vnitra ČR může rovněž na návrh obce s pověřeným obecním úřadem a s doporučením krajského úřadu a po projednání s příslušnou obcí s rozšířenou působností rozhodnout o delegování určitého rozsahu výkonu státní správy obce s rozšířenou působností na obec s pověřeným obecním úřadem.

Orgány obce v přenesené působnosti:

- vydávají nařízení obce;
- rozhodují o místních a účelových komunikacích;
- projednávají přestupky;
- jsou vodoprávním úřadem a spravují drobné toky;
- jsou povodňovým orgánem;
- jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší atd.

Orgány obce s pověřeným obecním úřadem v přenesené působnosti:

- jsou oprávněny rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinou příslušnost;
- rozhodují o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky;
- zajišťují volby do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu;
- jsou vodoprávním úřadem a povolují odběr a nakládání s vodami;
- jsou orgánem ochrany přírody;

jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu atd.

- zajišťují připravenost obce na mimořádné události a podílejí se na provádění záchranných a likvidačních prací
- zajišťují připravenost obce na řešení krizových situací

Orgány obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti:

- vydávají řidičské průkazy;
- vedou registry motorových vozidel;
- jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy;
- zajišťují ochranu kulturních památek v územním obvodu;
- zajišťují sociálně-právní ochranu dětí a rozhodují o poskytování věcných a peněžitých dávek a služeb;
- vydávají občanské průkazy a cestovní doklady;
- vedou registry obyvatel;
- vykonávají státní správu lesů;
- rozhodují na úseku rybářství a myslivosti;
- jsou vodoprávním úřadem a vydávají souhlasy k vodním stavbám;
- jsou povodňovým orgánem a řídí ochranu před povodněmi;
- podílejí se na hospodaření s odpady, zpracovávají evidenci odpadů, udělují souhlas k nakládání s odpady;
- jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší;
- jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu;
- jsou živnostenským úřadem atd.

Kraj a jeho kompetence

Kraj je územním společenstvím občanů, kterému náleží právo na samosprávu. Má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří s nimi. V právních vztazích vystupuje vlastním jmé-

nem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Orgány kraje

Orgánem, který samostatně spravuje kraj, je zastupitelstvo. Ze svých řad volí členové zastupitelstva hejtmana a náměstka hejtmana (nebo náměstkyni hejtmana). Hejtman zastupuje kraj navenek, náměstek hejtmana zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti a oba jsou odpovědní za výkon své funkce zastupitelstvu. Výkonným orgánem kraje je rada, kterou tvoří hejtman, náměstek hejtmana (náměstci hejtmana) a další osoby zvolené z řad členů zastupitelstva. Hejtman zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Vždy však musí zřídit výbory finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Dalším orgánem kraje je krajský úřad, který plní úkoly uložené v samostatné působnosti zastupitelstvem nebo radou a napomáhá činnosti výborů a komisí a dále plní úkoly v přenesené působnosti, které nejsou svěřeny zastupitelstvu, radě nebo zvláštnímu orgánu. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který je odpovědný hejtmanovi.

Působnost kraje

Kraj spravuje své záležitosti samostatně. V případě, že byl kraji svěřen výkon státní správy, vykonávají ji orgány kraje jako svou přenesenou působnost. Kraj má povinnost zabezpečit výkon přenesené působnosti ve svém správním obvodu. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost. Ve vztahu mezi obcí jako základním územním samosprávným celkem a krajem v pozici vyššího územního samosprávného celku nelze hovořit o žádném vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Obec má v oblasti územní samosprávy obecnou působnost. Platí tedy, že je-li něco v působnosti územní samosprávy a není-li výslovně určeno, že jde o působnost kraje, jedná se vždy o působnost obce. Kraj v oblasti samostatné působnosti není podřízen vládním orgánům. Při výkonu samosprávy se kraj řídí jen právním řádem, nikoli interními akty státu. Zásah státu do samosprávy je možný jen při porušení ústavnosti a zákonnosti. V oblasti přenesené působnosti jsou orgány kraje podřízeny příslušným ministerstvům a musí respektovat i interní normativní akty těchto nadřízených orgánů. Samostatná působnost kraje je vymezena zákonem o krajích, který do této oblasti řadí záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Do samostatné působnosti podle zákona o krajích patří:

- hospodaření kraje;
- rozpočet a závěrečný účet kraje;
- peněžní fondy kraje;
- právnické osoby kraje a organizační složky kraje a účast kraje v právnických osobách;
- osobní a věcné výdaje na činnost krajského úřadu a zvláštních orgánů kraje, organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení krajského úřadu;
- vydávání obecně závazných vyhlášek;
- zákonodárná iniciativa vůči Poslanecké sněmovně;

- aktivní legitimace k podání ústavní samosprávné stížnosti a návrhu na zrušení podzákoného právního předpisu Ústavním soudem z důvodu nezákonnosti či neústavnosti;
- program rozvoje kraje;
- vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje;
- spolupráce s jinými kraji, účast v regionech soudržnosti;
- dopravní obslužnost na území kraje;
- koncepce rozvoje cestovního ruchu;
- ukládání pokut v samostatné působnosti atd.

Na základě zvláštních zákonů patří dále do samostatné působnosti kraje:

- koncepce rozvoje památkové péče, prováděcí plány zachování a obnovy kulturních památek;
- ;
- střední školství, odborná učiliště, speciální základní školy, konzervatoře;
- krajská zařízení a ústavy sociální péče, zařízení sociálně výchovné činnosti, zařízení odborného poradenství pro děti, zařízení pro výkon pěstounské péče;
- zřizování zařízení zdravotnické péče, záchranné služby, protialkoholního zařízení;
- ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi;
- koncepce odpadového hospodářství kraje;
- účastnictví při řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, zpracovávání strategie ochrany přírody, koncepce ochrany ovzduší atd.

Na základě zvláštních zákonů patří do přenesené působnosti kraje:

- odvolací řízení v první instanci;
- kontrola výkonu státní správy orgány obcí a metodická pomoc obcím;
- přezkoumávání hospodaření obce, pokud o to obec požádá;
- výkon dozoru nad zákonností ve státní správě a samosprávě obcí;
- zajišťování přípravy na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a podílení se na ochraně obyvatelstva
- oprávnění rozhodnout v případech nečinnosti obecních úřadů v přenesené působnosti o jejím výkonu jiným obecním úřadem;
- povolování zvláštního užívání silnic II. a III. třídy;
- výkon státní památkové péče v oblasti národních kulturních památek;
- zprostředkování osvojení a pěstounské péče;
- rozhodování o zařazení lesů do kategorie lesů;
- rozhodování na úseku myslivosti, např. povolování honiteb;
- rozhodování na úseku rybářství, např. vyhlašování rybářských revírů;
- vedení a zpracování evidence odpadů, schvalování nakládání s nebezpečnými látkami;
- řízení prevence závažných havárií;
- výkon na úseku ochrany přírody, ovzduší a zemědělského půdního fondu;
- výkon agendy krajských živnostenských úřadů atd.

3.1.4. Klíčové problémy v územní veřejné správě (tj. samosprávě, která také vykonává státní správu v přenesené působnosti) a ve vztahu mezi státní správou a místní samosprávou.

Významným faktorem, který ovlivňuje jednotlivé oblasti výkonu veřejné správy na místní úrovni, je velká roztržitost sídelní struktury České republiky. Existuje přes 6 tisíc obcí, z nichž 80 % je menších než 1000 obyvatel.

Pro větší přehlednost byly jednotlivé problémy rozděleny do několika skupin (ty se mohou prolínat).

Finance

- neexistence mechanismu pro zajištění adekvátnosti výše příspěvku na výkon státní správy, neodráží reálné náklady na výkon státní správy
- vysoké náklady na výkon veřejné správy obecně odrážející velký počet obcí (průměrná velikost obce je jedna z nejmenších v Evropě, podíl obcí do 1000 obyvatel je jeden z největších)
- nejednotný systém strategického plánování a jeho provázanost na finanční řízení

Efektivita, kvalita a profesionalita

- celkově nízká efektivita výkonu veřejné správy v malých obcích (stovky kompetencí – povinností, které se v malé obci vyskytují s nízkou frekvencí, tj. není realizovatelná kvalifikovanost a odbornost)
- nedostatečná kvalifikace a kompetentnost managementu zvláště u menších obcí, není zajištěn profesionální výkon zejména u státní správy

Služby

- různorodá kvalita služeb, v malých obcích častá absence služeb běžných pro občany velkých obcí

Lidské zdroje

- Systém odměňování nezohledňuje výkonnost
- Nejednotný systém řízení znalostí
- Úroveň řízení lidských zdrojů se na jednotlivých úrovních úřadů liší
- Úroveň jazykových dovedností a využívání IT
- Provázanost strategického řízení na plánování

Komunikace a koordinace aktivit

- nefungující spolupráce s podnikateli a neziskovými organizacemi při rozvoji obce, při přípravě a koordinaci investic na území obce
- často chybějící koordinace a spolupráce investičních záměrů jednotlivých sousedících obcí
- často obtížná komunikace s dalšími sférami života mimo veřejnou správu – s občany, s podnikatelským sektorem, s neziskovými organizacemi

Role státu

- nedostatečná koncepční a metodická činnost státu, která se projevuje v nejednotném výkonu státní správy

Modernizace

- malé tempo modernizace
- nedostatečné zavádění a využívání ICT
- pomalá inovace, problémy s využitím nových metod, často chybí komplexní a rozvojový pohled na správu obce
- není zaručena jednotnost kompatibility software mezi úřady veřejné správy

3.2. *Hodnocení institucionální kapacity – veřejná správa ČR v mezinárodním srovnání*

3.2.1. Úvod – cíl analýzy

Analýza srovnává vybrané významné charakteristiky české veřejné správy s ostatními členskými zeměmi Evropské unie a jejich vývoj v čase. Institucionální kapacity a výkon veřejné správy České republiky jsou porovnávány s jednotlivými zeměmi, ale analýza pracuje také se skupinami zemí. Jedná se především o skupiny EU-25 (všechny členské země²), EU-15 („staré“ členské země) a EU-8 (postsocialistické země se členstvím od roku 2004).

Cílem analýzy je v rámci limitů pramenících z povahy mezinárodní komparace upozornit na problematická místa a rozvojové příležitosti české veřejné správy na základě jejího srovnání s dalšími zeměmi EU.

3.2.2. Limity mezinárodního srovnání

Ještě než se budeme věnovat samotné komparaci, je nutné upozornit na fakt, že většina obvykle používaných indikátorů pro měření kvality anebo výkonu veřejné správy trpí více či méně vážnými metodologickými problémy. Většina přístupů je založena na subjektivním hodnocení, které může

² Vzhledem k tomu, že většina dat je dostupná pouze do roku 2006, nezahrnujeme do analýzy země přistoupivší v lednu 2007 (tj. Bulharsko a Rumunsko).

být zaujaté a nepřesné, nebo na indikátorech svázaných s konkrétní situací či službou, takže nemohou být použity ke smysluplnému srovnání nebo agregaci. Problémy s mezinárodním srovnáváním shrnuje BOX 1.

BOX 1 Limity mezinárodního srovnávání

Metodologie a data

Jednotlivé národní systémy monitorování kvality veřejné správy produkují poměrně velké množství dat, která jsou však pouze s obtížemi (jak metodologickými, tak interpretačními) mezinárodně srovnatelné. Každá ze zemí používá své vlastní definice klíčových proměnných a způsobů jejich měření a sledování a ne vždy je lze mezi sebou jednoduše srovnávat. Všude tam, kde toto nebezpečí hrozí zkrácením srovnání, na ně výslovně upozorňujeme.

Cíle

Dalším, z interpretačního hlediska závažnějším, problémem je různost cílů veřejné správy a veřejných služeb (veřejného sektoru obecně) v jednotlivých zemích. Fungování a úkoly veřejného sektoru jsou z velké části ovlivněny jak převládajícími aktuálními představami politické reprezentace, tak dlouhodobým (na momentální situaci relativně nezávislým) kulturně společenským vývojem dané země. Např. vysoký podíl veřejného sektoru může být v jedné zemi interpretován jako žádoucí a správný (pokud je zároveň doprovázen vysokou efektivitou veřejné správy), zatímco v jiné zemi jako znak přílišné regulace a nepřipustného zasahování do tržní soutěže.

Objektivita

Dostupná data související s hodnocením výkonu veřejné správy jsou v převážné většině subjektivní povahy. Není tak měřena vlastní výkonnost, ale její subjektivní vnímání občany, klienty služeb nebo různými experty. Což však nemusí nutně vést k rezignaci na tento úkol. Správně provedené měření umožňuje občanům porovnávat a hodnotit výkonnost veřejné správy a veřejného sektoru obecně, což může významně ovlivnit vyjádření podpory nebo nespokojenosti vládě a ovlivňovat rozhodování při parlamentních volbách a jiných aktech veřejné volby, popř. vyústit ve veřejnou politickou akci apod. Výsledky mohou také posloužit politické reprezentaci jako nástroj politiky, pomocí kterého lze zmobilizovat veřejnost. Několik působivých statistik může vyvolat mnohem větší veřejnou odezvu a tlak na změny než sáhodlouhé zprávy expertních komisí. Témata spojená s efektivitou veřejné správy se tak pomocí měření a hodnocení stávají součástí veřejného prostoru a indikátory mohou zaostřit pozornost veřejnosti na konkrétní palčivé problémy lokálního či globálního charakteru. Asi nejznámější je v tomto směru úspěch indexu vnímání korupce *Transparency International*, o kterém se ještě zmíníme. Indikátory vládnutí mohou také přispívat k efektivnější tvorbě a realizaci veřejných politik.

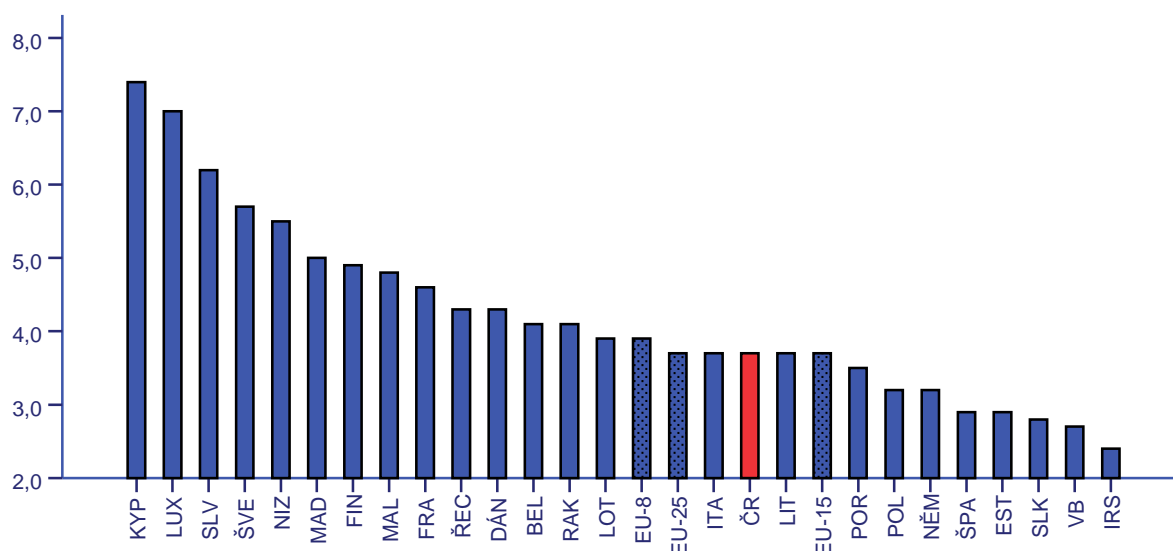
3.2.3. Hodnocení veřejné správy

Při hodnocení veřejné správy budeme vycházet z tradičního přístupu posuzujícího vstupy, procesy a výstupy. První část se tedy zabývá otázkou využívání zdrojů ve veřejné správě (od finančních po lidské), druhá část analyzuje procesy transformace těchto zdrojů a nakonec se zabýváme výstupy veřejné správy a vyhodnocením jejího výkonu. Největší pozornost pak budeme věnovat právě hodnocení výkonu veřejné správy.

Zdroje ve veřejné správě

Klasifikace funkcí vlády podle OSN³ rozlišuje tzv. **obecné veřejné služby** (*general public services*), které zahrnují zákonodárné, výkonné, finanční, rozpočtové, plánovací a zahraniční aktivity, a ostatní typické veřejné služby, jako je obrana a bezpečnost, zdraví, životní prostředí, sociální ochrana atd. Jedním z nejdůležitějších ukazatelů z hlediska vstupů jsou výdaje na tyto obecné veřejné služby, resp. jejich podíl na HDP.

Graf 1 – Výdaje na obecné veřejné služby v roce 2004 (% HDP)



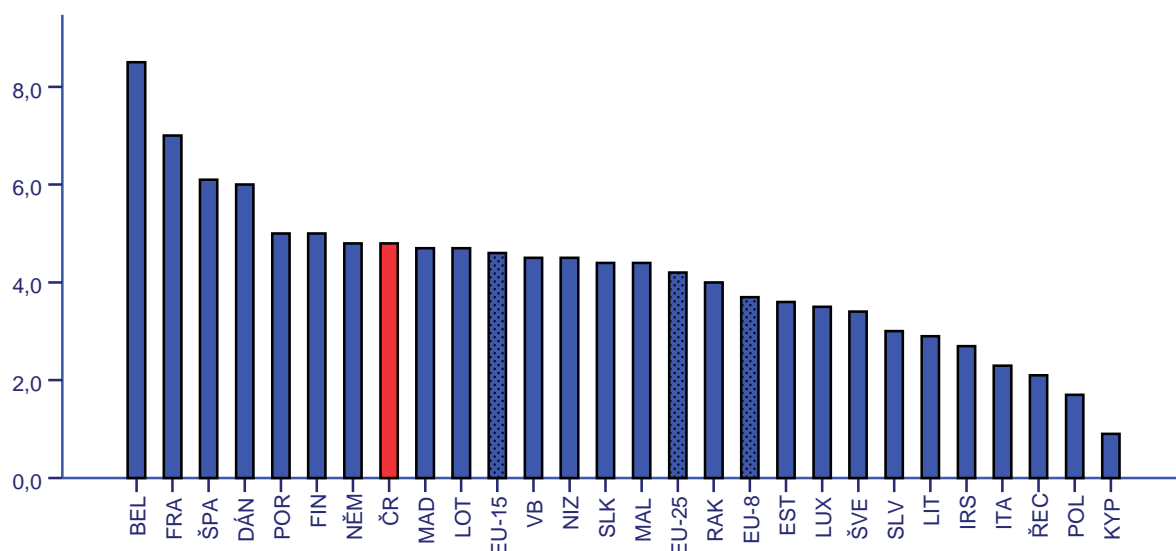
Zdroj: Eurostat (2006)

Podíl výdajů na veřejnou správu se v jednotlivých zemích Evropské unie značně liší – od 2,4 % v Irsku po 7,4 % na Kypru. V České republice je vydáváno na obecné veřejné služby 3,7 % HDP, což je těsně pod průměrem EU-8 a stejné procento jako průměr EU-15, resp. EU-25.

Dalším důležitým zdrojem veřejné správy jsou její zaměstnanci. V jiné kapitole se věnujeme jejich počtu a rozdělení do různých oblastí veřejné správy, ale nyní se zaměříme na mezinárodní srovnání.

Graf 2 – Podíl zaměstnanců ve veřejné správě na celkové zaměstnanosti (2001)

³ Jedná se o klasifikaci COFOG (Classification of the Functions of Government).

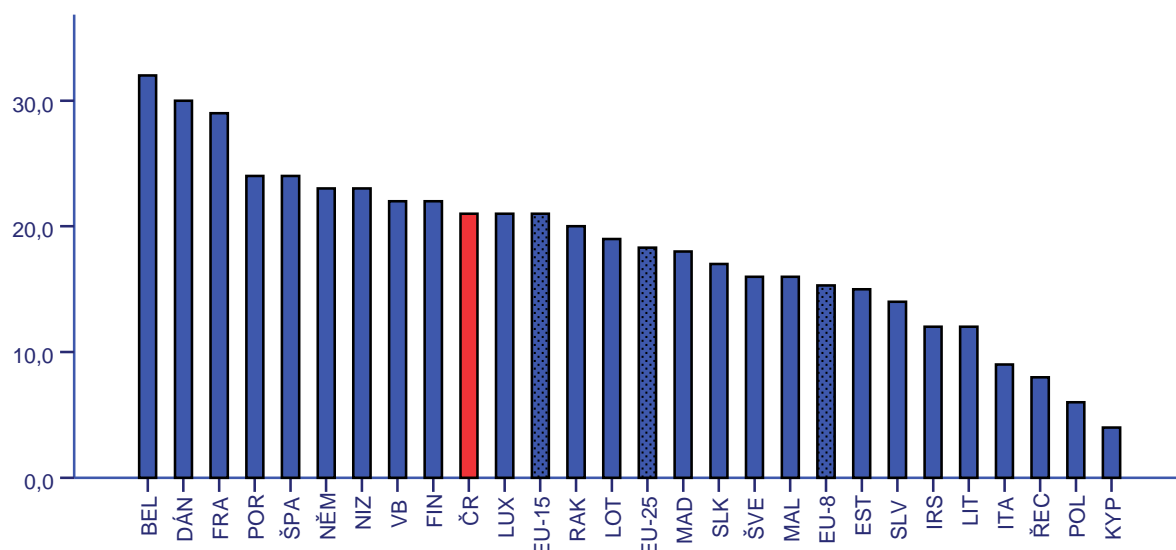


Zdroj: Social and Cultural Planning Office (2004)

Nejméně se veřejná správa podílí na celkové zaměstnanosti na Kypru (1 %) a nejvíce v Belgii 8,5 %. Česká republika se nachází v druhé polovině zemí s nadprůměrným podílem zaměstnanců veřejné správy na celkové zaměstnanosti (4,8 %). Tento podíl tedy v roce 2001 vysoce převyšoval nejen průměr postsocialistických zemí, ale také průměr pro EU-25 i EU-15.

Počet zaměstnanců ve veřejné správě je pro srovnání možné také vztáhnout k počtu obyvatel.

Graf 3 – Počet zaměstnanců ve veřejné správě na 1000 obyvatel v roce 2000

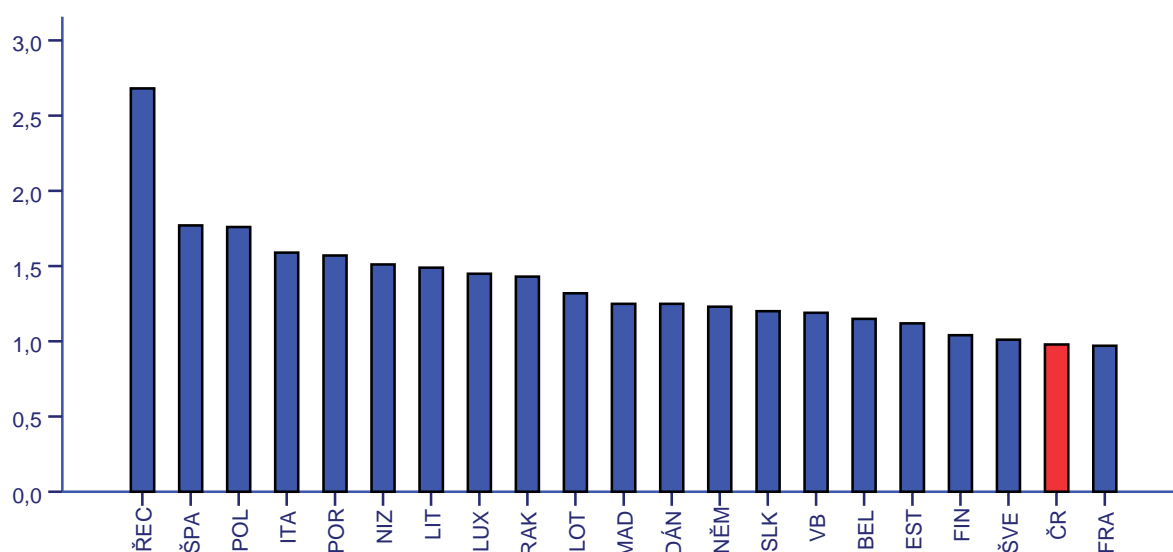


Zdroj: Social and Cultural Planning Office (2004)

Zde jsou potom rozdíly mezi jednotlivými zeměmi ještě větší (4 % na Kypru proti 32 % v Belgii), ale celkový obrázek zůstává prakticky neměnný, a to i v případě příslušnosti České republiky k zemím s vyšším podílem zaměstnanců ve veřejné správě jak na celkové zaměstnanosti, tak vzhledem počtu obyvatel.

Se zaměstnaností ve veřejné správě dále souvisí mzdové ohodnocení zaměstnanců. Odpovídající mzda je obecně považována za klíčovou složku udržování a zvyšování motivace, výkonnosti a integrity úředníků. Nízké mzdy mohou naopak vést k absentismu, hledání druhého zaměstnání nebo doplňkových výdělečných aktivit, korupci a nízké produktivitě. Hlavním cílem mzdové politiky by tedy měly být dostatečně vysoké mzdy, které dokážou přitáhnout kompetentní pracovníky a podporují orientaci na cíle veřejné správy.

Graf 4 – Podíl mezd ve veřejném sektoru na celkových mzdách v roce 2002



Zdroj: Social and Cultural Planning Office (2004)

V tomto směru musíme konstatovat, že relativně nízké mzdy jsou specifickým rysem českého veřejného sektoru jako celku. Jejich podíl na celkových mzdách je jedním z nejnižších v Evropě, což se může promítnout do vysoké fluktuace zaměstnanců způsobené vyšší přitažlivostí jiných sektorů. Nízké mzdy odrazují schopné a vzdělané zájemce o práci ve veřejném sektoru a snižují motivaci stávajících zaměstnanců.

Procesy ve veřejné správě

V této části bychom rádi naznačili, jakým způsobem jsou výše popsané zdroje transformovány pomocí administrativních procesů ve výstupy. Administrativní procesy podporují implementaci politik především v oblasti finančního řízení a řízení lidských zdrojů. Důležitou součástí těchto procesů je také využití informačních technologií

ve veřejné správě. Právě na tuto oblast se nyní zaměříme.

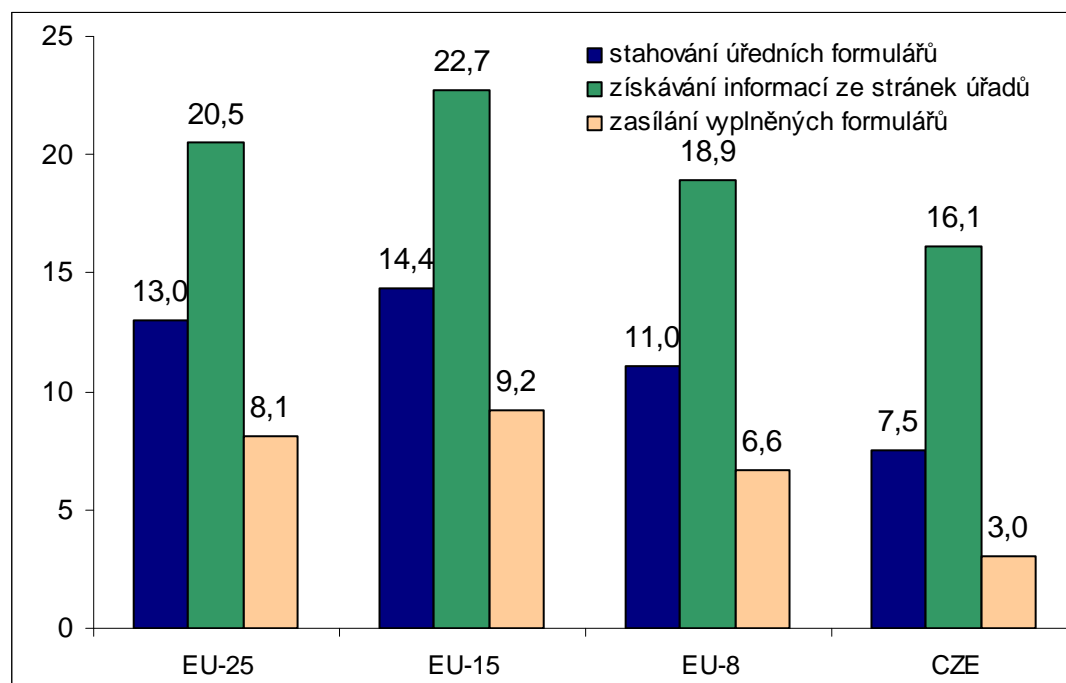
e-Government

Elektronická veřejná správa má v prostředí střední a východní Evropy poněkud specifické postavení. Není to jenom záležitost více méně technokratické modernizace veřejné správy a veřejných služeb jako ve většině vyspělých zemích. Na významu jí přidává zkušenost s nefungující správou socialistického typu a snaha dosáhnout co nejdříve standardů běžných v západní Evropě. A právě e-Government je jednou z oblastí, která k tomu může významně přispět, a tato očekávání sdílejí nejen političtí představitelé, ale i občané. V regionu střední a východní Evropy lze proto vysledovat v posledních letech tendence směřující k nasazování výpočetní techniky na všech úrovních správy, automatizaci administrativních úkonů a procesů a zlepšení komunikace mezi státem a občany. Očekává se, že rozvoj informačních systémů veřejné správy a budování e-Governmentu umožní

díky využití moderních informačních a komunikačních technologií lepší spolupráci orgánů veřejné správy, usnadní občanům a podnikatelům kontakt se státem, a učiní tak veřejnou správu průhlednější a efektivnější. Stále více agend veřejné správy je přístupných on-line způsobem a občané je mohou využít pro vyřizování svých úředních záležitostí.

V naší analýze využijeme tržní terminologii a nejprve se zaměříme na poptávku občanů a podnikatelů po elektronických službách veřejné správy⁴ a poté na jejich nabídku⁵. Předpokládá se, že rozvoj e-Governmentu by měl být alespoň ze začátku tažen spíše nabídkovou stranou (tj. veřejnou správou) a při dostatečně velké nabídce se bude stimulovat také poptávka a dojde k určitému stavu „dynamické rovnováhy“. Rozvoj e-Governmentu je jednou z priorit Evropského společenství, a proto se jeho měřením zabývají jak národní statistické úřady, tak Eurostat. Pro naši analýzu využijeme indikátory stanovené v rámci projektu e-Europe.

Graf 5 – Využívání e-Governmentu občany v roce 2006 (v %)



Zdroj: Eurostat (2007)

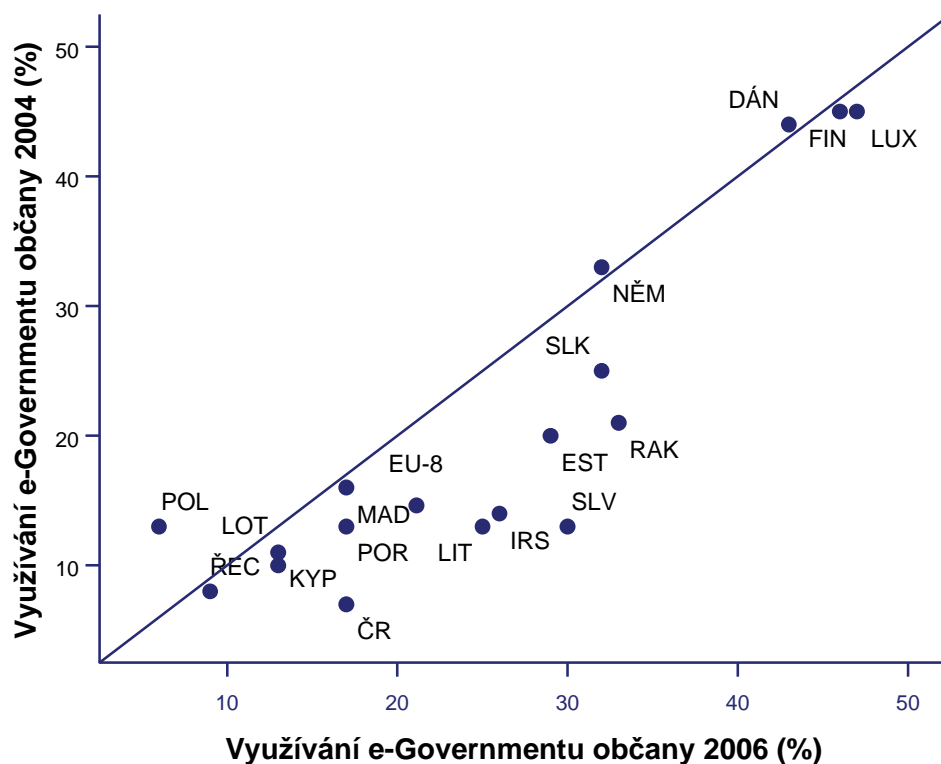
Mezi jednotlivými zeměmi Evropské unie jsou poměrně velké rozdíly ve využívání elektronických služeb, takže srovnání s průměrnými hodnotami je spíše orientační. Přesto je zřejmé, že služby e-Governmentu jsou jednotlivci v České republice využívány v menší míře, a to především pasivně (získávání informací). Aktivní (obousměrnou) komunikaci s úřady využily v roce 2006 pouze 3 %

⁴ Využívání elektronických veřejných služeb je měřeno jako procento jednotlivců ve věku 16 až 74 let, resp. podnikatelských subjektů používajících internet pro interakci s veřejnými úřady.

⁵ Nabídka služeb e-Governmentu je měřena jako on-line dostupnost 20 základních veřejných služeb na různých úrovních (např. služby pro nezaměstnané, dostupnost dokumentů pro vyřízení žádosti o sociální dávky, možnost registrace osobního automobilu, vyřízení stavebního povolení, služby veřejných knihoven apod.).

občanů, což je dvakrát méně než činí průměr EU-8 a třikrát méně než průměr nejvyspělejších patnácti zemí.

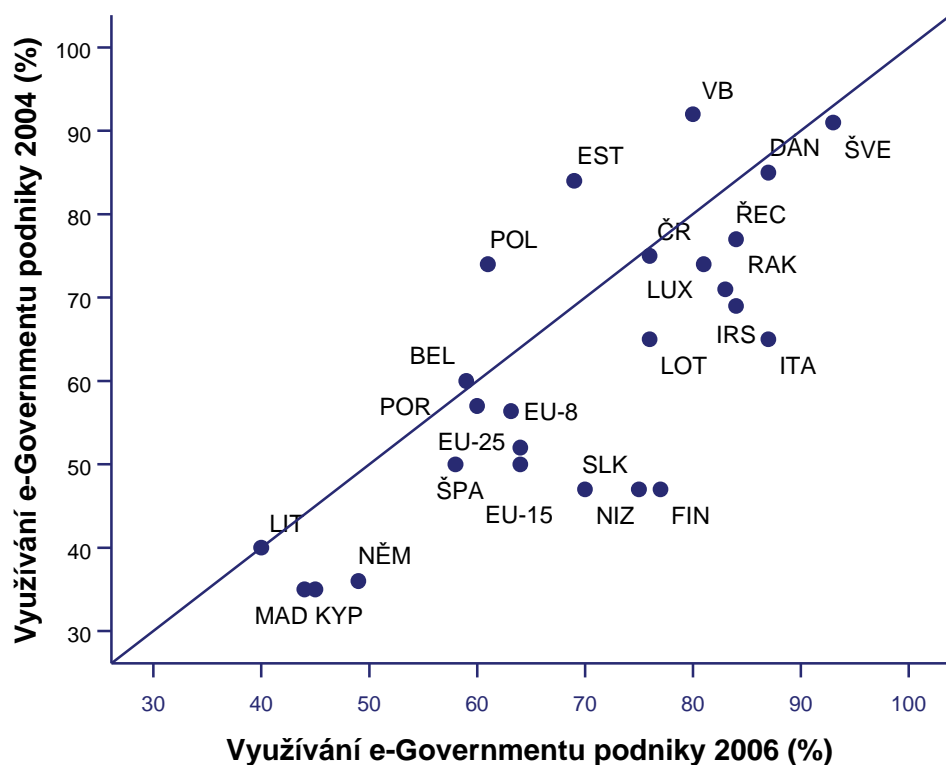
Graf 6 – Vývoj využití elektronických služeb občany v letech 2004–2006



Zdroj: Eurostat (2007)

Srovnání v čase však naznačuje zvětšující se poptávku po elektronických službách prakticky ve všech zemích EU kromě Polska. Dánsko, Finsko a Lucembursko vykazují stabilně nejvyšší úroveň využívání těchto služeb a řadí se tak ke leaderům elektronických služeb zaměřených na občany. Jak si ukážeme níže, zaostávání ostatních zemí je částečně způsobeno nižší dostupností těchto služeb, ale v případě postsocialistických zemí je silným faktorem také nižší dostupnost výpočetní techniky a levného připojení na internet. V České republice proto např. vznikla tzv. broadband strategie, jejíž cílem je mimo jiné rozšiřování dostupného a rychlého připojení k internetu mezi občany (viz Národní politika pro vysokorychlostní přístup, 2005) a jsou podporovány vzdělávací programy v oblasti IT (viz Národní program počítačové gramotnosti, 2003).

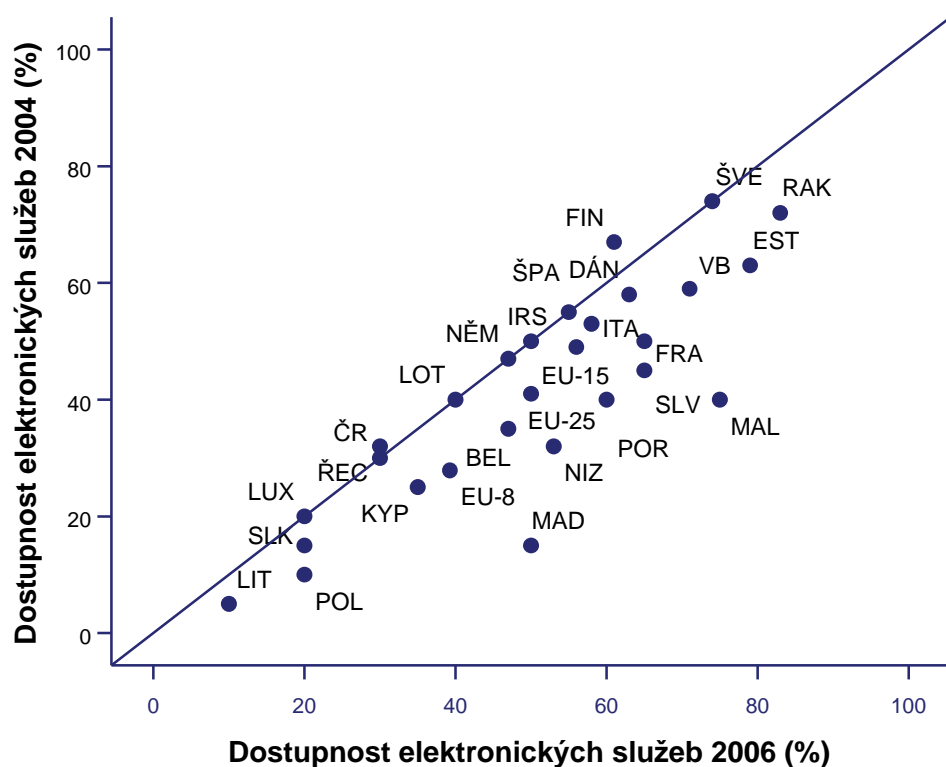
Graf 7 – Vývoj využití elektronických služeb podniky v letech 2004–2006



Zdroj: Eurostat (2007)

Poptávka subjektů soukromého ziskového sektoru je podstatně vyšší než v případě občanů obecně a v České republice využívají elektronických služeb již dvě třetiny subjektů (76 % v roce 2006). ČR se tak řadí mezi první desítku zemí a vysoce překračuje průměrné hodnoty pro všechny tři sledované skupiny zemí, tj. EU-8, EU-15 a EU-25.

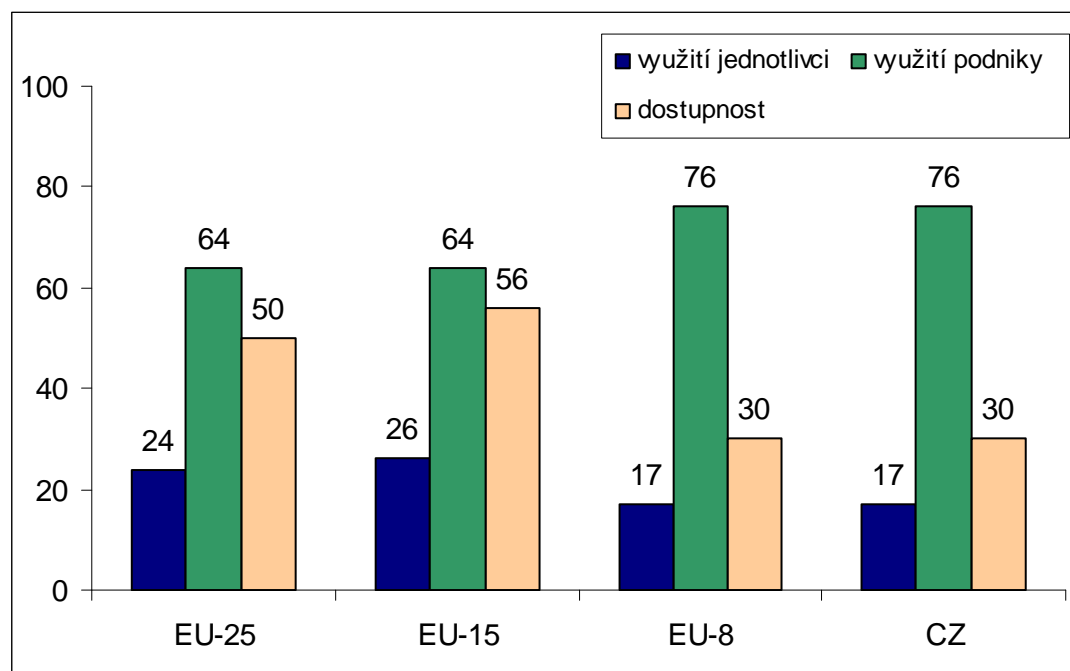
Graf 8 – Vývoj nabídky (dostupnosti) služeb e-Governmentu v letech 2004–2006



Zdroj: Eurostat (2007)

Nabídka služeb e-Governmentu v České republice spíše stagnuje, a to na podprůměrné úrovni. Dostupnost elektronických služeb v období dvou let (2004–2006) zůstala nezměněná (alespoň kvantitativně) na podprůměrných 30 %. V této oblasti je patrný stále ještě vysoký rozdíl mezi post-socialistickými a vyspělými zeměmi, i když příklad Estonska nebo Slovinska ukazuje, že není nepřekonatelný. Poměrně velký růst dostupnosti služeb zaznamenalo také Maďarsko.

Graf 9 – Srovnání poptávky a nabídky elektronických služeb v roce 2006



Zdroj: Eurostat (2007)

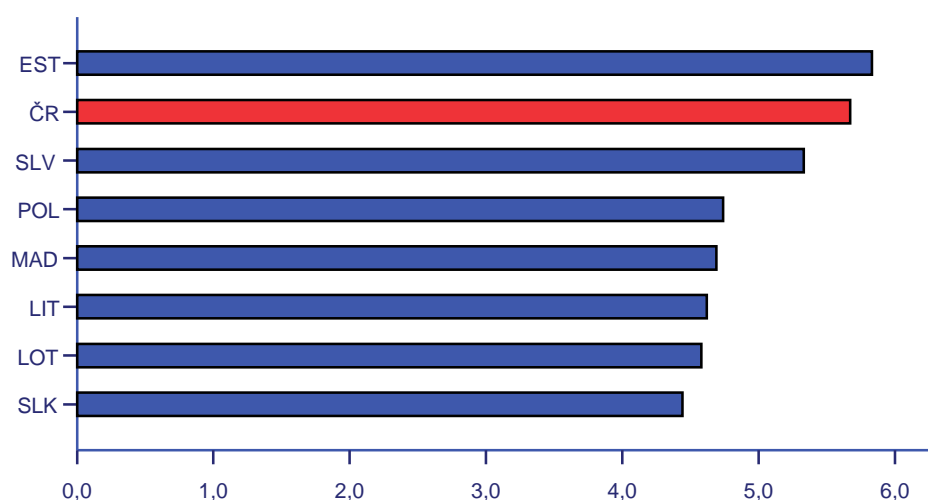
Celkové srovnání nabídky a poptávky po službách e-Governmentu dokresluje výše popsanou situaci. Z grafu jsou patrné dvě oblasti, na které by se měla modernizace české veřejné správy zaměřit především. Jednak je to zvýšení a zkvalitnění nabídky (dostupnosti) elektronických veřejných služeb pro občany (a pokračující rozvíjení služeb pro podniky), které však musí být doprovázeno rozvojem informační společnosti jako takové, tj. podpora počítačové gramotnosti občanů a jejich přístupu do internetové sítě.

Příkladem komplexnějšího přístupu k hodnocení úrovně e-Governmentu je studie *The Economist Intelligence Unit* z roku 2004, která se zaměřila na země střední a východní Evropy. Celkem bylo hodnoceno 11 zemí podle 35 kvalitativních i kvantitativních indikátorů. Kvantitativní data, převážně ekonomické ukazatele a ukazatele z oblasti nových technologií, byla převážena na základě výsledků kvalitativních šetření (studium vládních dokumentů, hloubkové rozhovory s manažery elektronických služeb a s dalšími účastníky). Hodnotící kritéria a jejich váhy byly následující:

- konektivita a technologická infrastruktura (20 %);
- podnikatelské a právní prostředí (10 %);
- vzdělání a dovednosti (10 %);
- vládní politika a vize (15 %);
- e-Demokracie (15 %);
- veřejné služby pro občany (15 %) a podniky (15 %) dostupné on-line.

Celkové pořadí zemí a dosažené skóre znázorňuje následující graf.

Graf 10– Hodnocení e-Governmentu podle The Economist Intelligence Unit, 2004



Zdroj: EIU (2004)

Podle tohoto hodnocení byla Česká republika v roce 2004 spolu s Estonskem a Slovinskem špičkou v poskytování veřejných elektronických služeb. Teprve s velkým odstupem ji následovaly ostatní země EU-8.

Toto komplexnější (ale také subjektivnější) hodnocení vystihuje poměrně dobře silnou pozici e-Governmentu v České republice. Jak však ukazují indikátory Eurostatu, vývoj se nezastavil v roce 2004, a pokud bude chtít česká veřejná správa potvrdit své postavení středoevropského leadera v oblasti elektronických služeb, je nutné pokračovat v započatém úsilí a zaměřit se na jejich další rozvoj směrem k větší dostupnosti, kvalitě i množství poskytovaných služeb. V následujícím boxu uvádíme příklad dvou vzorových projektů započatých na začátku tohoto století.

BOX 2 – Příklad služeb e-Governmentu v České republice

Hlavním informačním zdrojem celého systému služeb v rámci e-Governmentu v ČR je Portál veřejné správy, jehož pilotní verze byla spuštěna v říjnu 2003 a ostrý provoz byl zahájen v roce 2004. Portál veřejné správy slouží jako jednotná vstupní brána do elektronického úředního světa České republiky pro občany, podniky i instituce, kteří jeho prostřednictvím mohou komunikovat s veřejnou správou. Na jediném místě soustřeďuje Portál všechny potřebné informace o úřadech státní správy a samosprávy a zajišťuje dálkový a bezplatný přístup k aktuálním a ověřeným informacím a službám veřejné správy, včetně elektronických transakcí. Smyslem projektu je v souladu s programy a cíli Evropské unie v oblasti elektronické veřejné správy přispět ke zjednodušení administrativy, usnadnit komunikaci občanů či podnikatelů s veřejnou správou, zajistit jednoduchou a dálkově přístupnou výměnu ověřených informací a posílit transparentnost a důvěru ve veřejnou správu. Portál dnes v části informační obsahuje úplný adresář veřejné správy, českou i evropskou legislativu, databázi podrobných návodů řešení více než 300 konkrétních úředních agend, elektronický Obchodní věstník, náhled do katastru nemovitostí, přehled veřejných zakázek, novinky z jednotlivých resortů aj.

Prostřednictvím transakční části je možno podávat evidenční listy důchodového pojištění České

správě sociálního zabezpečení a od července 2005 i přihlášky a odhlášky zaměstnanců k nemocenskému pojištění.

Další užitečnou službou je Registr živnostenského podnikání, který představuje nový jednotný informační systém pro oblast živnostenského podnikání. Jeho cílem je zkvalitnit systém evidence a registrace podnikatelů a snížit administrativní náročnost podnikání v České republice.

3.2.4. Hodnocení výkonu veřejné správy

Dobře fungující a spolehlivá veřejná správa je nezbytným faktorem ekonomického růstu. Bohužel však neexistují objektivní indikátory pro hodnocení její kvality a efektivity. Veřejnou správu lze považovat za tzv. veřejný statek (jehož spotřeba je nerivalitní a nikdo nemůže být vyloučen ze spotřeby), a tudíž nelze identifikovat jednotlivé zákazníky. Hodnocení fungování veřejné správy tak může probíhat pouze na základě subjektivních indikátorů, které vyjadřují postoje obyvatel (např. důvěra v instituce veřejné správy, spokojenost se službami). Neexistují ani žádné přirozené výkonnostní indikátory pro jednotlivé aktivity veřejné správy, ale lze stanovit určité objektivní ukazatele hodnotící výkon jednotlivých služeb (např. různé správní úkony a procedury související se začátkem podnikání).

V následujících podkapitolách se zaměříme na vybrané klíčové oblasti veřejné správy, které nám poslouží pro komparaci a hodnocení kvality. Při výběru těchto oblastí vycházíme z následujících principů moderní veřejné správy formulovaných v rámci Vize veřejné správy ČR pro rok 2015 (ale také v rámci předchozích modernizačních aktivit a podmínek pro vstup ČR do EU) – otevřenost a transparentnost, odpovědnost, výkonnost a účinnost a v neposlední řadě také důvěra a spolehlivost. S těmito principy jde ruku v ruce požadavek na zjednodušení regulatorního rámce a přiblížení veřejné správy občanům.

Jak už jsme konstatovali výše, mezinárodní komparace vybraných principů bude vycházet především ze subjektivních indikátorů (hodnocení veřejnosti, podnikatelů nebo expertů), které se však budeme snažit doplnit o objektivní indikátory všude tam, kde budou k dispozici. Jedním z nejznámějších zdrojů dat o kvalitě správy je projekt *Governance Matters* Světové banky, jehož metodologii shrnujeme v boxu č. 3. Ostatní doplňkové zdroje dat budou charakterizovány v příslušných kapitolách.

BOX 3 – Metodologie Governance Matters Světové banky

Hodnocení kvality správy v širokém mezinárodním srovnání se dlouhodobě věnuje zejména Světová banka, konkrétně *World Bank Institute* (WBI). V jejím pojetí je kvalita správy vymezena jako vzájemně propojený komplex tří klíčových hledisek, a to procesu výběru, kontroly a obměny vlády, dále schopnosti vlády efektivně formulovat a realizovat vhodné politiky a konečně respektu občanů a státu k institucím, které určují jejich vzájemné ekonomické a sociální vztahy.

Na základě vymezení **kvality správy** jsou konstruovány agregované ukazatele pro její hodnocení, které provádí každoročně Světová banka v rámci projektu *Governance Matters* (v letech 1996 až 2002 pouze v dvouletém intervalu). Při hodnocení jsou použity tři dvojice agregovaných ukazatelů, které zahrnují 352 dílčích ukazatelů získávaných z celkem 37 zdrojů od 31 organizací s mezinárodní působností; do srovnání je aktuálně zahrnuto 209 zemí. Při interpretaci dat ve srovnání v čase i mezi zeměmi je však nutno zohlednit skutečnost, že jejich zdrojem jsou ve většině případů měkká data. Každý ze šesti agregovaných ukazatelů nabývá normalizovaných hodnot v intervalu od -2,5 (nejhorší výsledek) do +2,5 (nejlepší výsledek).

V předposledním hodnocení v roce 2004 se objevilo celkem 12 nových zdrojů, které byly zahrnuty do přehodnocení dřívějších ukazatelů, aby byla zajištěna srovnatelnost dat (tato změna měla na hodnotu původních ukazatelů velmi malý vliv). Největším problémem těchto hodnocení je, že ukazatele jsou založeny na tzv. měkkých datech a tudíž jejich interpretační schopnost má spíše dokreslující charakter a poskytuje prostor pro širší vysvětlení. Data odrážejí vnímání situace různými subjekty – jednu skupinu tvoří jednotlivci nebo domácí firmy, které mají bezprostřední znalost o stavu vládnutí v zemi, druhou pak expertní odhady zahrnující hodnocení mezinárodních rozvojových agentur, nevládních organizací a globálně působících ratingových agentur.

Zdroj: Žák 2005

Otevřenost a transparentnost

Důležitost otevřené a transparentní správy věcí veřejných je univerzálně přijímána a považována za nezbytnou součást demokracie. Právo na informace je v tomto smyslu považováno za natolik důležité, že je v mnoha zemích zakotveno přímo v ústavě. Otevřenost veřejné správy je také regulována dalšími právními úpravami, které podrobněji určují pravidla poskytování informací (druhy informací, lhůty na vyřízení žádosti, zodpovědné instituce, důvody pro odmítnutí žádosti a další).

Zásada otevřenosti resp. veřejnosti v oblasti veřejného práva v podstatě znamená možnost kohokoli získat informace o tom, jak fungují státní orgány. Zásada se může uplatňovat zpřístupněním konečných informací, které má v dispozici stát (zde hrají důležitou roli nové informační a komunikační technologie – viz výše část věnovaná e-Governmentu), nebo možností kohokoli účastnit se jako pozorovatel jednání, které je podkladem pro rozhodnutí, jímž se dané jednání končí a pro něž je charakteristické, že během něj může docházet k výslovné nebo skryté výměně názorů a argumentů, které se nakonec podílejí mimo jiné na legitimitě výsledku takového jednání, tj. rozhodnutí. Možnost osobní účasti jedinců pozorovatelů na takovém jednání nebo možnost následného seznámení se s jeho výsledkem do určité míry zaručuje, že rozhodování bude probíhat podle stanovených pravidel a že přítomnost na jednání nezúčastněných a jednajícím neznámých osob bude mít pozitivní vliv na kvalitu činnosti jednajících a na jejich zodpovědný přístup k projednávané věci.

Následující tabulka srovnává míru otevřenosti veřejné správy ve vybraných zemích. Jedná se však pouze o srovnání existence právní úpravy této oblasti (zakotvenost v ústavě a další právní úprava,

existence zákonů na ochranu osobních údajů a státního tajemství), nikoliv však míru naplňování tohoto práva.

Tabulka 2 – Otevřenost veřejné správy ve vybraných zemích (legislativa)

země	ústava	právo na informace	informace podléhající utajení	ochrana osobních údajů
Švédsko	ano	Freedom of the Press Act 1976	Secrecy Act 1980	Personal Data Act 1998
Dánsko	ne	Access to Public Administration; Files Act 1985	-	Act on Processing of Personal Data
Francie	-	Law on Access to Administrative Documents 1978	Loi du 8 juillet 1998 instituant une Commission; Consultative du secret de la défense nationale	1978 Data Protection Act
Nizozemí	ano	Government Information (Public Access) Act 1991	-	Personal Data Protection Act of 2000
Rakousko	ano	Federal Law on the Duty to Furnish Information 1987	-	Data Protection Act 2000
Itálie	ne	Law n°241 of 7 August 1990	-	Data Protection Act of 1996
Maďarsko	ano	1992 Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest	Secrecy Act of 1995	1992 Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest
Španělsko	ano	Law on Rules for Public Administration 1992	-	Personal Data Protection Act 1999
Portugalsko	ano	Law of Access to Administrative Documents 1993	Law of State Secrecy 1994	Act on the Protection of Personal Data 1998
Belgie	ano	Wet van 11 april 1994 op de	Law on the Security of Information 1998	Law on the Protection of Personal Data 1992
Litva	ano	Law on the Provision of Information to the Public 1996	Law on State Secrets and Official Secrets 1999	Law on Legal Protection of Personal Data 2003
Irsko	ne	Freedom of Information (Amendment) Act 2003	Official Secrets Act 963	Data Protection Act 1988 as amended by the Data Protection (Amendment) Act of

				2003
Lotyšsko	ano	Law on the Freedom of Information 1998	State Secrets Act 1996 as amended in 2001	Law on Personal Data Protection
Finsko	ano	Act on the Openness of Government Activities 1999	-	Personal Data Act 1999
ČR	ano	Law on Free Access to Information 1999	Protection of Classified Information Act 1998	2000 Data Protection Act
Řecko	ano	Code of Administrative Procedure 1999	-	Law on the Protection of Individuals with regard to the processing of personal data
Estonsko	ano	Public Information Act 2000	State Secrets Act 1999	Data Protection Act
Slovensko	ano	Act on Free Access to Information 2000	Act on Protecting Classified Information 2001	Act on Protection of Personal Data
Spojené království	ne	Freedom of Information Act 2000	Official Secrets Act 1989	Data Protection Act 1998
Polsko	ano	Law on Access of Public Information 2001	Classified Information Protection Act 1999	Act on Protection of Personal Data 1997
Slovinsko	ano	Act on Access to Information of Public Character 2003	Classified Information Act 2001	Personal Data Protection Act

Zdroj: Social and Cultural Planning Office (2004), úpravy autoři

V České republice upravuje právo na informace Listina základních práv a svobod, a to ve dvojí podobě. Jednak jako základní politické právo – právo na informace v čl. 17 – a jednak jako jedno z práv hospodářských, sociálních a kulturních v čl. 35. Na Listinu navazují především dva zákony, jeden obecný (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) a dále zákon upravující oblast poskytování informací ve vztahu k životnímu prostředí (zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí).

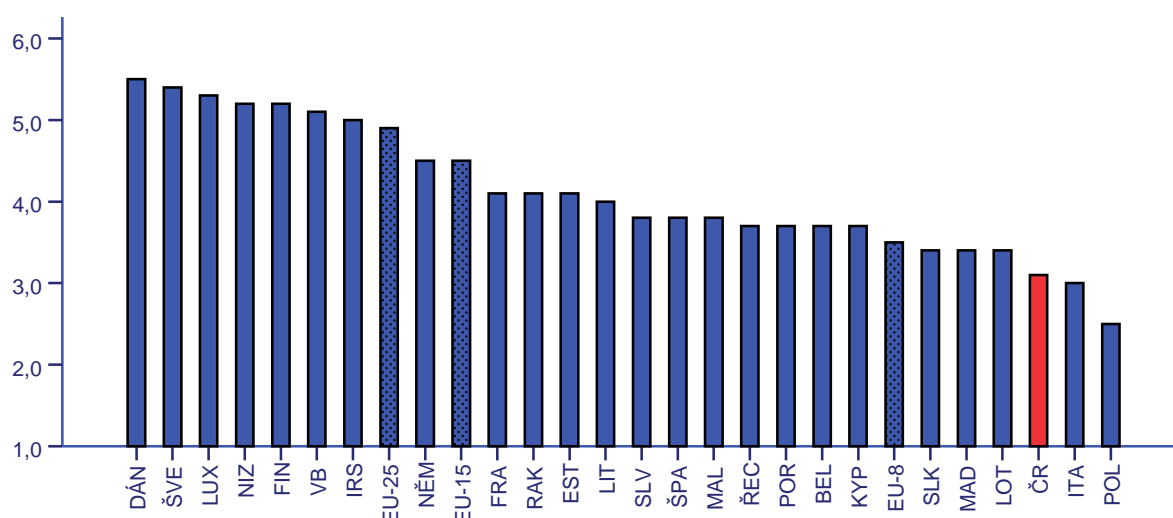
Česká republika také v roce 2004 ratifikovala tzv. Aarhuskou úmluvu⁶ (je publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s), která mimo jiné upravuje také právo na informa-

⁶ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí byla podepsána v roce 1998 v dánském Aarhusu na konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN. Evropské společenství Úmluvu ratifikovalo v únoru 2005.

ce o životním prostředí. Informací o životním prostředí je dle Aarhuské úmluvy stav složek životního prostředí a faktory, které životní prostředí či rozhodování v záležitostech životního prostředí ovlivňují, mají či mohou mít dopad na zdravotní stav lidí a jejich bezpečnost. Aarhuská úmluva za ně považuje i informace o kulturních a architektonických památkách v interakci s životním prostředím.

Existence zákonů a ratifikace mezinárodních smluv však ještě nemusí vypovídat o reálném naplňování přijatých závazků. Česká vláda je např. dlouhodobě kritizována ekologickými organizacemi za omezování participace veřejnosti na rozhodování. Podnikatelé působící v České republice zase kritizují malou transparentnost rozhodování vlády.

Graf 11– Transparentnost rozhodování vlády v roce 2004



Zdroj: WEF (2004), citováno podle Žák 2005

Pozn.: Škála 1 (nehorší) až 7 (nejlepší)

Z grafu je patrné zaostávání postsocialistických vlád v míře otevřenosti při svém rozhodování a velmi podprůměrné umístění České republiky (třetí od konce před Polskem a Itálií). Česká veřejná správa je tak kritizována za uzavřenost jak ze strany občanských organizací (zejména ekologických), tak ze strany podnikatelů. Vzhledem k tomu, že zájmy těchto dvou stran stojí v jiných otázkách často spíše proti sobě, nutí tato shoda k zaměření zvláštní pozornosti a úsilí k prosazení větší otevřenosti při rozhodování o veřejných záležitostech.

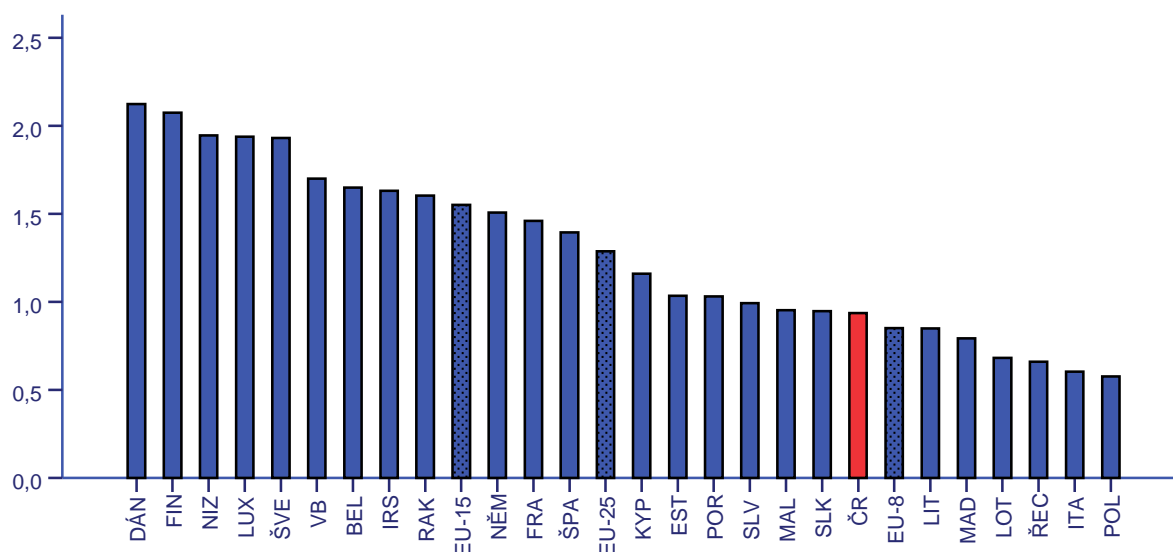
Efektivita a výkonnost správy

Důraz na efektivitu a výkonnost je v posledních desetiletích součástí prakticky každé strategie přeměny veřejné správy ať už v Evropě, nebo jinde. Ačkoliv se jednotlivé země liší ve svých východiscích a přístupech, výsledkem reformního nebo modernizačního úsilí má být vždy efektivnější a výkonnější veřejná správa. Volání po modernizaci, marketizaci, nebo dokonce privatizaci veřejné

správy předchází kritika její nízké efektivity a výkonu ve srovnání se soukromými organizacemi, resp. trhem.

Z výše zmíněných přístupů je to právě ukazatel **vládní efektivity** Světové banky, který se nejvíce zaměřuje na kvalitu správy a služeb veřejného sektoru. Výkonnost vlády je hodnocena podle předpokladů pro formulaci a realizaci odpovídajících politik. Tyto předpoklady zahrnují kvalitu poskytování veřejných služeb, kvalitu byrokracie, kompetentnost úředníků, nezávislost úřadů na politických tlacích a důvěryhodnost vlády při realizaci proklamovaných politik.

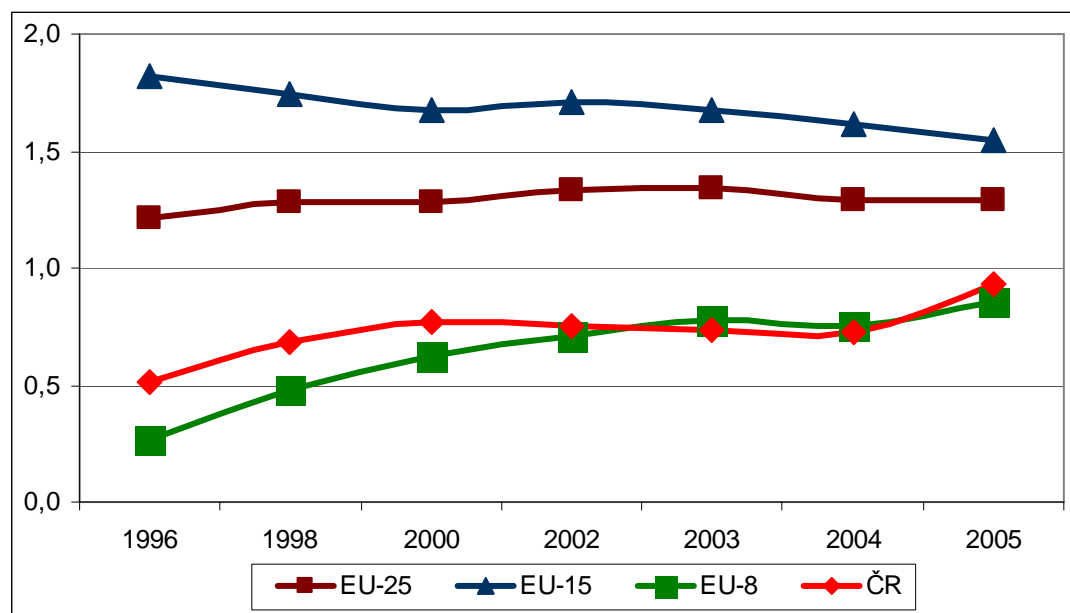
Graf 12 – Efektivita vlády v roce 2005



Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Kvalita veřejné správy a veřejných služeb je v České republice hluboko pod průměrem Evropské unie (1,31) i původní patnáctky (1,59). V porovnání postsocialistických států se Česká republika umístila v první polovině spolu s vedoucím Estonskem, Slovinskem a Slovenskem. Nejhorší efektivitu vykazuje veřejná správa v sousedním Polsku (nutno však poznamenat, že podobných hodnot dosáhly také Itálie a Řecko). Přes poměrně příznivé umístění je zřejmé, že se České republice stále ještě nepodařilo překlenout institucionální rozdíly v této oblasti.

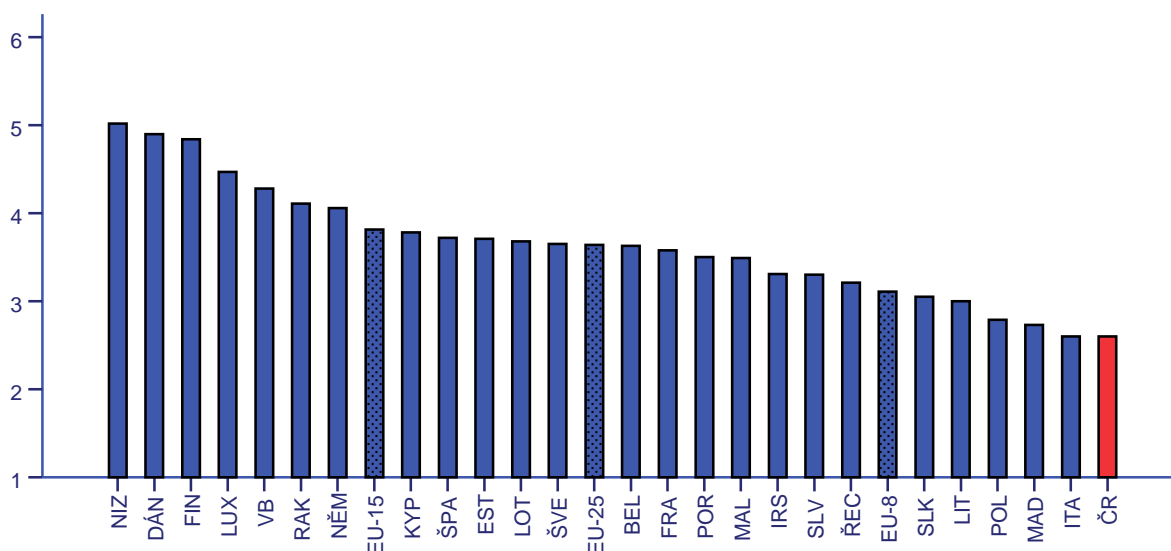
Graf 13 – Srovnání vývoje efektivity vlády



Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Je zřejmé, že po relativně úspěšném reformním úsilí na konci devadesátých let vývoj po roce 2000 ustrnul a Česká republika postupně ztratila svůj náskok nad ostatními postsocialistickými zeměmi. Poslední hodnocený rok však opravňuje k jistému opatrnému optimismu ohledně sblížování efektivnosti veřejné správy se starými členskými zeměmi, kde je patrná mírně klesající tendence. Tento posun v kvalitě veřejné správy lze pravděpodobně z určité části přičíst vnějšímu vlivu Evropské unie, již je ČR členem od roku 2004.

Graf 14 – Index plýtvání veřejnými zdroji v roce 2006



Zdroj: WEF 2006

Pozn. Škála 1 (veřejnými výdaji je plýtváno) až 7 (veřejné výdaje v ekonomice jsou vydávány za nezbytné zboží a služby).

Prezentovanou ne příliš dobrou celkovou efektivitu veřejné správy jenom podtrhuje ukazatel **plýtvání s veřejnými zdroji**. Účelem veřejného sektoru je poskytovat nebo zajišťovat veřejné statky, které souvisejí s kvalitou života, soudržností společnosti, tvorbou lidského kapitálu a správou infrastruktury (právní, bezpečnostní, dopravní, informační apod.). Tyto statky jsou zajišťovány z omezených veřejných zdrojů, které by měly být vynakládány efektivně. V hodnocení Světového ekonomického fóra (*Global Competitiveness Report*) se Česká republika umístila v roce 2005 na 23 místě před Itálií a Polskem a v roce 2006 dokonce klesla až na poslední místo v rámci členských zemí EU!

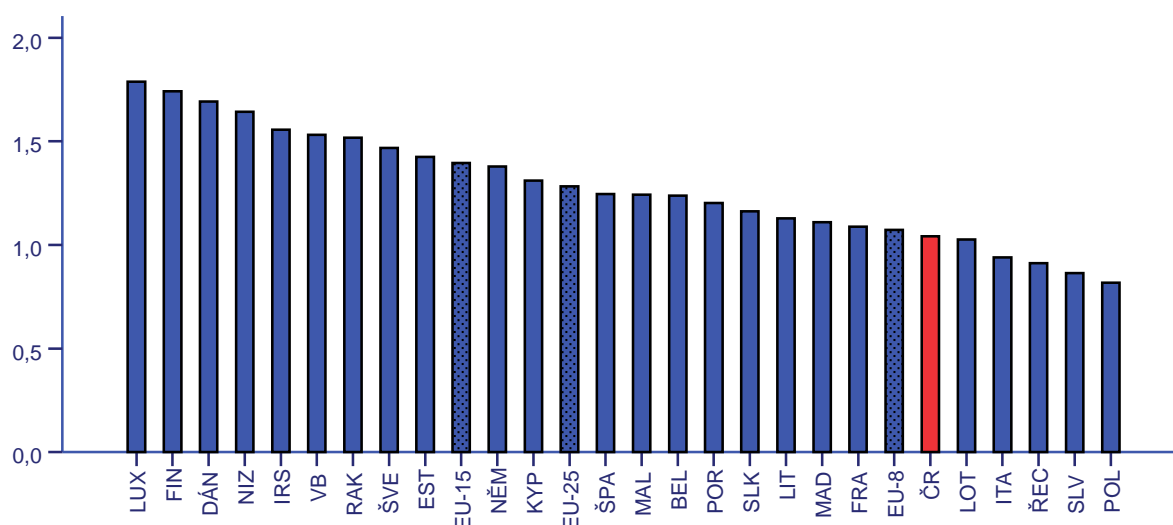
Regulatorní rámec

Míra a kvalita regulace ovlivňují významným způsobem nejen život občanů, ale také ekonomickou konkurenceschopnost a celou hospodářskou politiku země. Každá země se pokouší nalézt správnou míru nezbytné regulace, která by nebránila svobodnému podnikání a nezatěžovala ekonomické subjekty zbytečnou zátěží snižující možnosti jejich uplatnění v silně konkurenčním prostředí mezinárodního obchodu. Jak ukazují mezinárodní srovnání, striktnější regulace vstupu na trh není spojena s větší kvalitou produktů, menším znečištěním nebo ostřejší konkurencí. Je naopak spojena s větší korupcí a šedou ekonomikou. Z větší regulace také více profitují regulátoři než občané (Djankov et al. 2001).

Veřejná správa hraje velmi významnou roli ať už při tvorbě regulačních opatření, či při jejich implementaci. Klíčovou rolí veřejné správy je také zprostředkování zájmů mezi hlavními domácími a zahraničními aktéry (jednotlivci, podniky, státy atd.) politiky a obchodu. V této části proto opět nejdříve vyhodnotíme celkovou kvalitu regulace a poté se zaměříme na její jednotlivé aspekty, které nejvíce souvisejí s výkonem veřejné správy.

Subindex **kvality regulace** hodnotí vlastní politiky z hlediska zásahů narušujících funkčnost trhů (regulace cen, neadekvátní bankovní dohled) a z hlediska nadměrné regulace v oblasti zahraničního obchodu a podnikání.

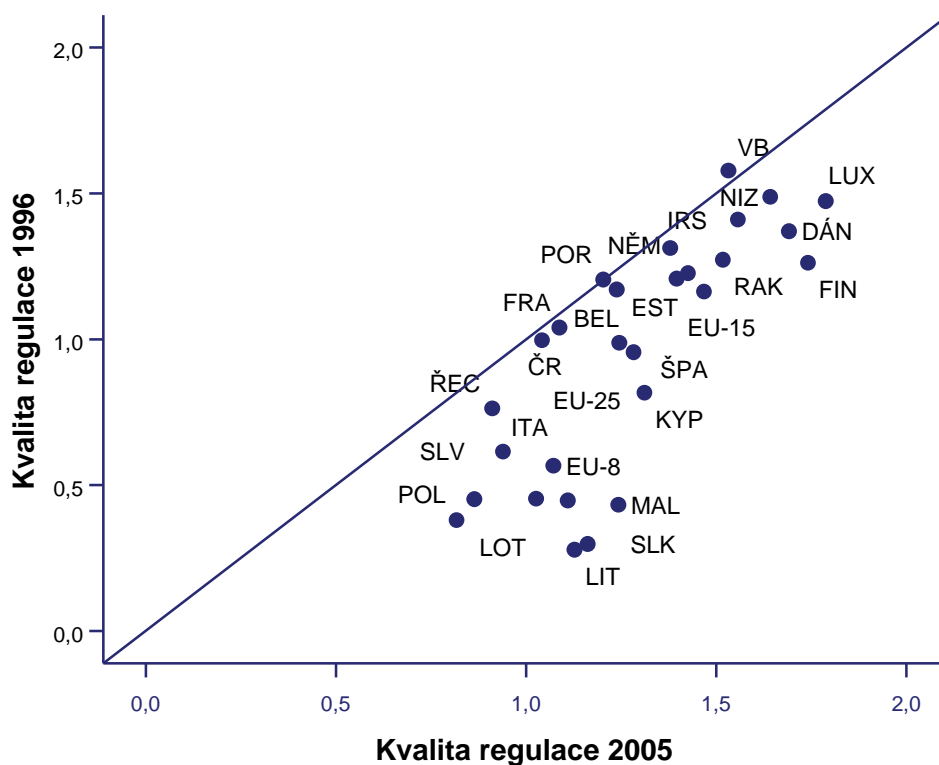
Graf 15 – Kvalita regulace v roce 2005



Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Regulační kvalita v České republice byla v roce 2005 vyhodnocena jako nepříliš uspokojivá a pohybovala se těsně pod průměrem postsocialistických zemí. Toto nelichotivé hodnocení pouze dokresluje následující graf vývoje subindexu kvality regulace v čase.

Graf 16 – Vývoj kvality regulace mezi roky 1996 a 2005

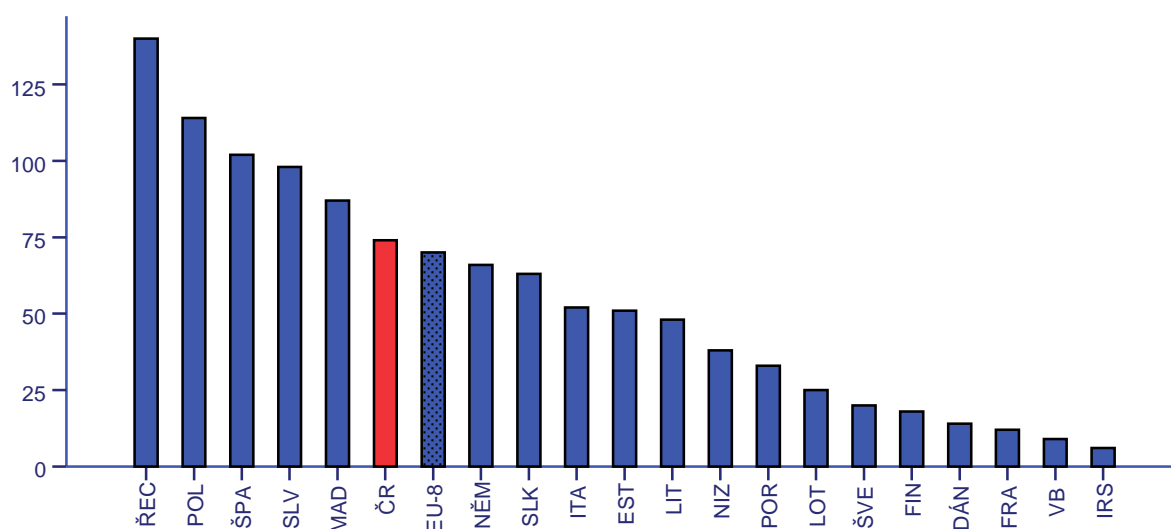


Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Je více než patrné, že zatímco všechny postsocialistické státy nastoupily jasný trend dohánění úrovně kvality regulace vyspělých zemí, Česká republika nevyužila své poměrně dobré pozice v devadesátých letech a ve sledovaném období nedošlo prakticky k žádnému posunu. Při podrobnějším pohledu na jednotlivé roky lze pouze zaznamenat krátkodobé zlepšení v roce 2002 a částečně také 2003, pravděpodobně vlivem snížení sazby DPH a dalších úprav na dílčích trzích (telekomunikace, energetika). Také došlo k odprodeji největších bank a firem s majoritním podílem státu. Problémem České republiky tak zůstává přeregulovanost některých sektorů a netransparentní a komplikovaný daňový systém. (Žák 2005)

Tyto neduhy potvrzují také další šetření zaměřující se na hodnocení podmínek pro podnikání v jednotlivých zemích.

Graf 17 – Obtížnost začátku podnikání v roce 2006 (pořadí vybraných členských zemí EU)

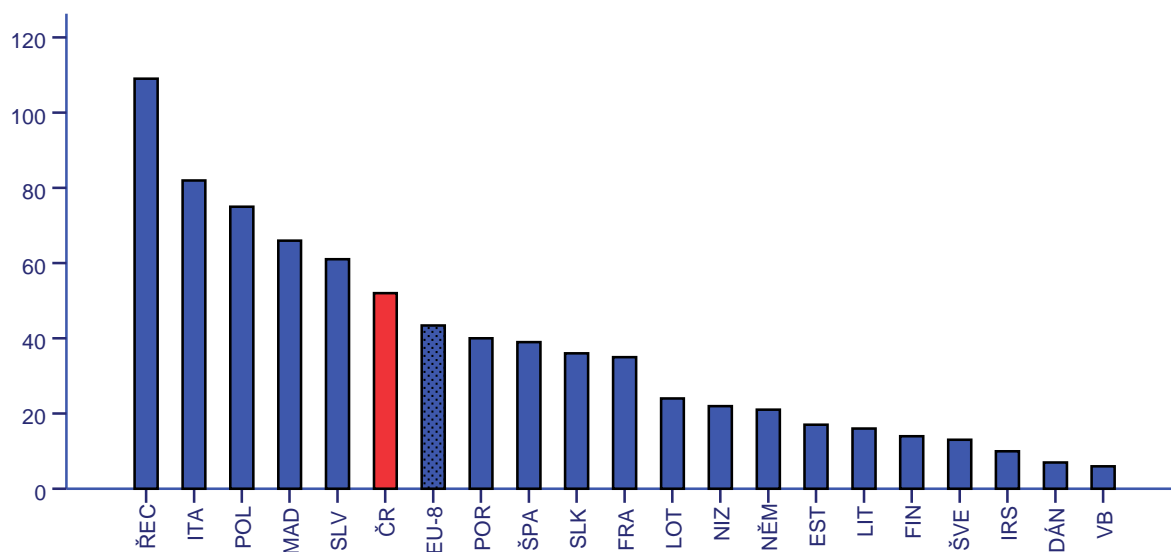


Zdroj: Světová banka, 2006

Pozn.: Index shrnuje informace o počtu nutných procedur pro začátek podnikání, průměrný čas nutný k jejich vyřízení, náklady na jejich vyřízení a minimální potřebný kapitál (obojí v % příjmu na hlavu).

Začít podnikat v České republice je stále jednodušší (významné zlepšení z 84. místa v roce 2005 na 74 v minulém roce), ale v mezinárodním srovnání se ČR pohybuje v horší polovině evropských zemí těsně pod průměrem postsocialistických zemí. Tento poznatek koresponduje i s celkovým hodnocením jednoduchosti podnikání v České republice jako takového.

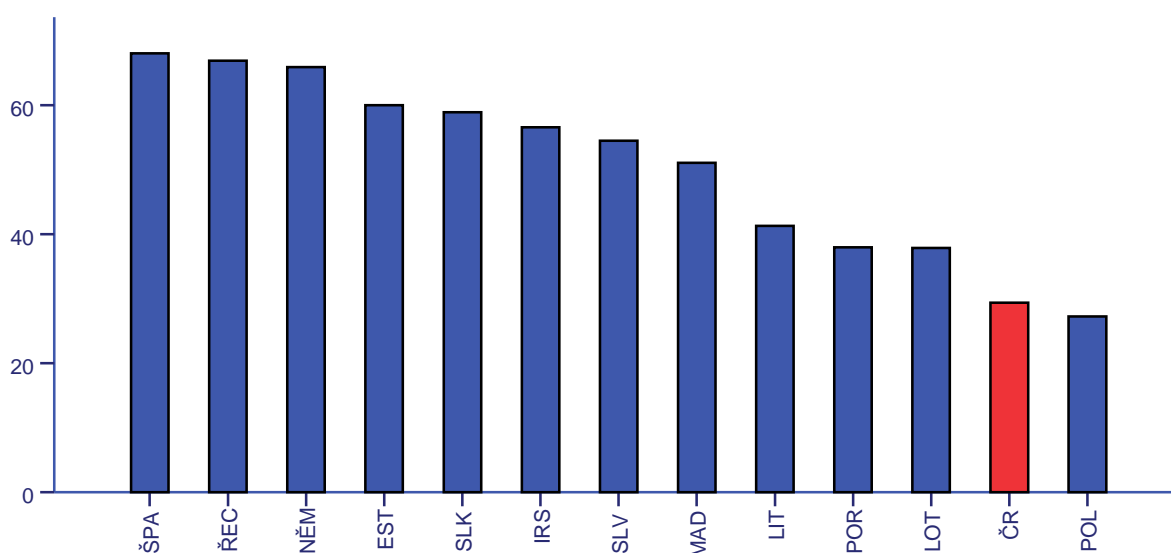
Graf 18 – Jednoduchost podnikání v roce 2006 (pořadí vybraných členských zemí EU)



Zdroj: Světová banka, 2006

Podnikání je v České republice stále ještě vnímáno jako poměrně obtížné. Tento stav však pravděpodobně nesouvisí pouze s obtížností založení nebo ukončení podnikání, ale s celkovým stavem veřejné správy, kvalitou regulace (daňové zákony) a právního prostředí (např. vymahatelnost práva) a celkovou malou transparentností rozhodnutí, která významným způsobem ovlivňují podnikatelské aktivity. Nejasná a příliš komplikovaná formální pravidla vedou k nekonzistentnímu a nepředvídatelnému výkladu a dávají tak prostor k svévolnému, nebo dokonce korupčnímu chování.

Graf 19 – Konzistence a předvídatelnost výkladu nařízení ovlivňujících chod firmy, 2005 (v %)



Zdroj: Světová banka, 2006 (údaje za rok 2005)

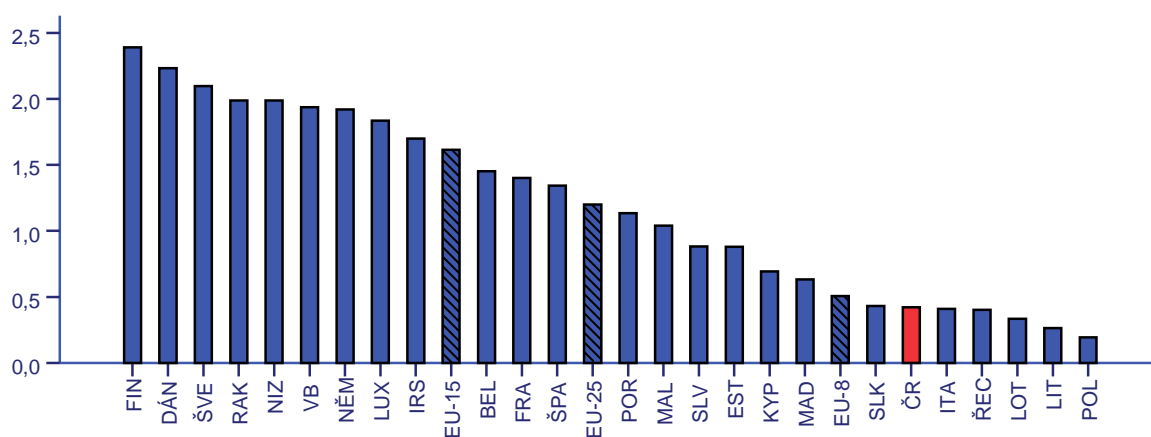
Konzistence a předvídatelnost českých úředníků klesla v období 2002 až 2005 přibližně o 14 procentních bodů (ze 44 % na 30 %) a je v současné době druhá nejnižší ze srovnávaných evropských

zemích. Tento údaj bohužel potvrzuje výše zmíněnou netransparentnost rozhodování ve veřejné správě a pravděpodobně také úzce souvisí s nepříliš lichotivým stavem v oblasti vnímání korupce, o kterém budeme mluvit v následující části.

Korupce a dodržování zákonů

Netransparentní, neefektivní, nepředvídatelné a přeregulované prostředí veřejné správy je živnou půdou pro korupci a naopak. Korupční prostředí snižuje důvěryhodnost země, snižuje efektivnost využití zdrojů a tím i ekonomickou výkonnost. Rozetnutí tohoto bludného kruhu je proto jednou z předních priorit veřejné správy po roce 1989. Korupce samozřejmě přesahuje hranice veřejné správy a projevuje se v politickém i soudním systému a je také ekonomickým jevem. Zde však především odráží neschopnost státu realizovat základní funkce a je symptomem slabosti institucí (Žák 2005). Právě instituce a její představitelé hrají v boji s korupcí klíčovou roli. Jednak nesou zodpovědnost za vytvoření transparentního právního prostředí, které minimalizuje možnosti korupce v celé společnosti, jednak také musí sami respektovat vysoké etické standardy a stanovená pravidla. Jaká je v této oblasti situace české veřejné správy? Ukazatel **kontroly korupce** měří míru korupce, definované jako využití veřejné moci k získání soukromého užitku. Přítomnost korupce je obvykle projevem nedostatečného respektu korumpujícího (soukromé osoby) a korumpovaného (obvykle úředníka) vůči stanoveným pravidlům.

Graf 20 – Kontrola korupce v roce 2005



Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Z celkového pohledu (bez rozlišení typu a závažnosti korupce) je umístění České republiky pod průměrem postsocialistických zemí alarmující. Prakticky stejný obrázek nabízí známější **Index vnímání korupce** (CPI) organizace *Transparency International*.

BOX 4 – Měření korupce a index CPI

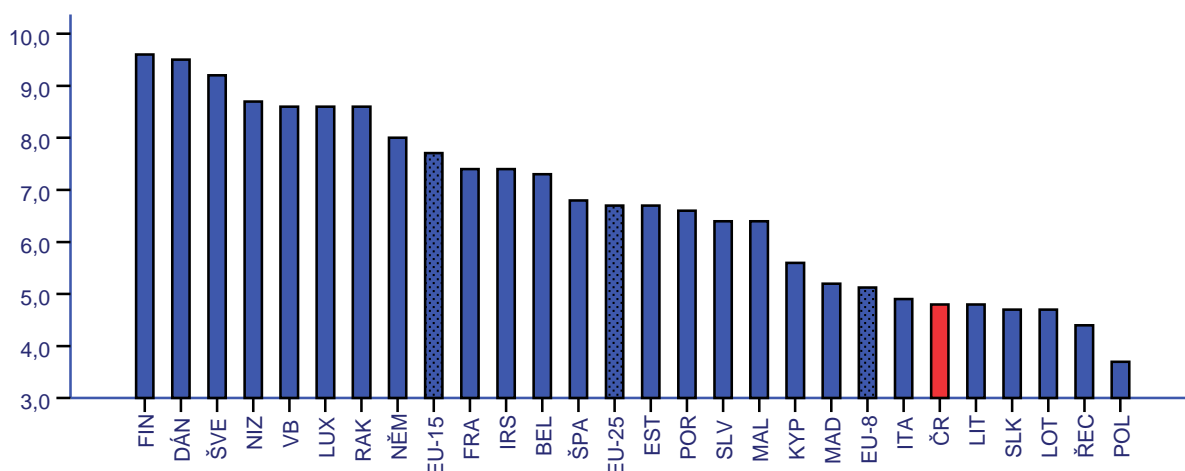
Index vnímání korupce (*Corruption Perception Index*; CPI) vydává každoročně mezinárodní ne-

zisková organizace *Transparency International*. Index vyjadřuje míru korupce, jaká podle názoru představitelů podnikatelské sféry a analytiků panuje mezi politiky a veřejnými představiteli v příslušné zemi. CPI je složený index, který pro hodnocení roku 2006 čerpá z 12 různých průzkumů mínění provedených devíti nezávislými institucemi v období 2005–2006. Letošní index zahrnuje 163 zemí, přičemž pro zahrnutí země do žebříčku CPI je nezbytné, aby ji hodnotily alespoň 3 nezávislé zdroje.

Index nabývá hodnot v intervalu od 0 (nejhorší výsledek) do 10 (nejlepší výsledek). Při srovnávání hodnot CPI v čase a mezi zeměmi (údaje jsou publikovány od roku 1995) je nutno brát v úvahu některá specifika. Metodologie CPI je průběžně obměňována, liší se i počet zahrnutých zemí v jednotlivých letech. Hodnocení úrovně korupce vychází ze subjektivních názorů respondentů. Vnímání korupce může odrážet nejen její skutečný rozsah, ale např. i publicitu tohoto problému v médiích a také hodnotová měřítko samotných respondentů. Nicméně dlouhodobě špatná pozice země v mezinárodním srovnání či její výrazné a přetrvávající zhoršování je nepochybně nutno hodnotit nepříznivě.

Zdroj: Transparency International

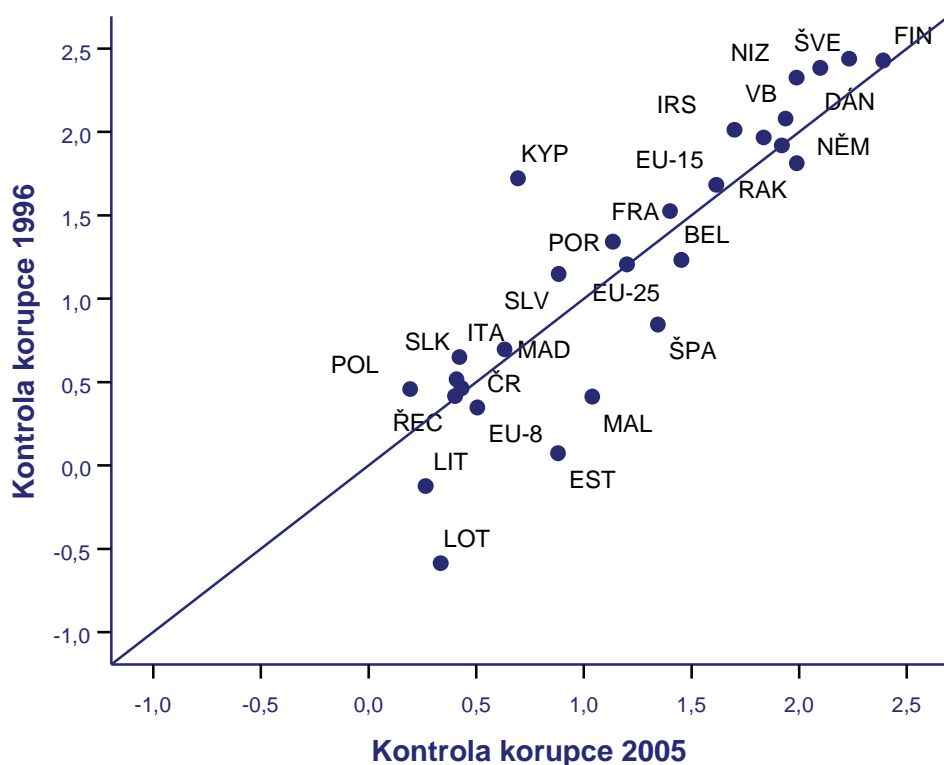
Graf 21 – Index vnímání korupce v zemích EU v roce 2006



Zdroj: Transparency International (2007)

Transparency International pokládá za korupci vymykající se kontrole takovou korupci, kde hodnota indexu pět je považována za zlomovou hodnotu pro vnímání korupce. Země spadající pod tuto hodnotu mohou být považovány za zkorumpované, což je i případ České republiky (hodnota 4,8). Průměr postsocialistických zemí se především zásluhou Estonska a Slovinska nachází těsně nad touto hranicí s hodnotou 5,1.

Graf 22 – Vývoj kontroly korupce v období 1996–2005

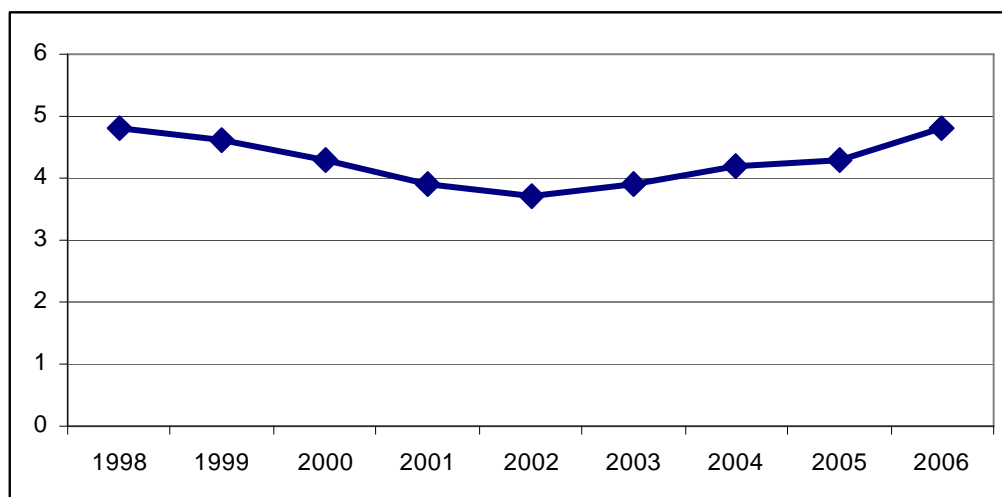


Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Česká republika podobně jako velká část zemí EU neudělala ve sledovaném období prakticky žádný pokrok v boji s korupcí. Výraznějšího zlepšení dosáhly pouze pobaltské země (spolu s Maltou a Španělskem), které dokázaly využít příznivé období pro zlepšení kontroly korupce po vstupu do EU. Česká republika (a spolu s ní také Polsko a Slovensko) tuto šanci bohužel propásala.

Ačkoliv vláda zintenzivnila boj proti korupci, zlepšily se právní a procesní mechanismy, zvyšuje se politická vůle a zlepšuje se práce soudů, přesto se dlouhodobě nedaří dostatečně postihovat korupční jednání. I přes tyto dílčí pokroky tak zůstává oblast korupce dalším příkladem stále nepřekonané propasti mezi vyspělými evropskými a postsocialistickými zeměmi, kde byla korupce hluboce zakořeněna jako nedílná součást života a správy společnosti. Česká republika však dlouhodobě zaostává i v porovnání s EU-8 a korupce je zde vnímána jako rozbujelá.

Graf 23 – Vývoj indexu vnímání korupce v České republice

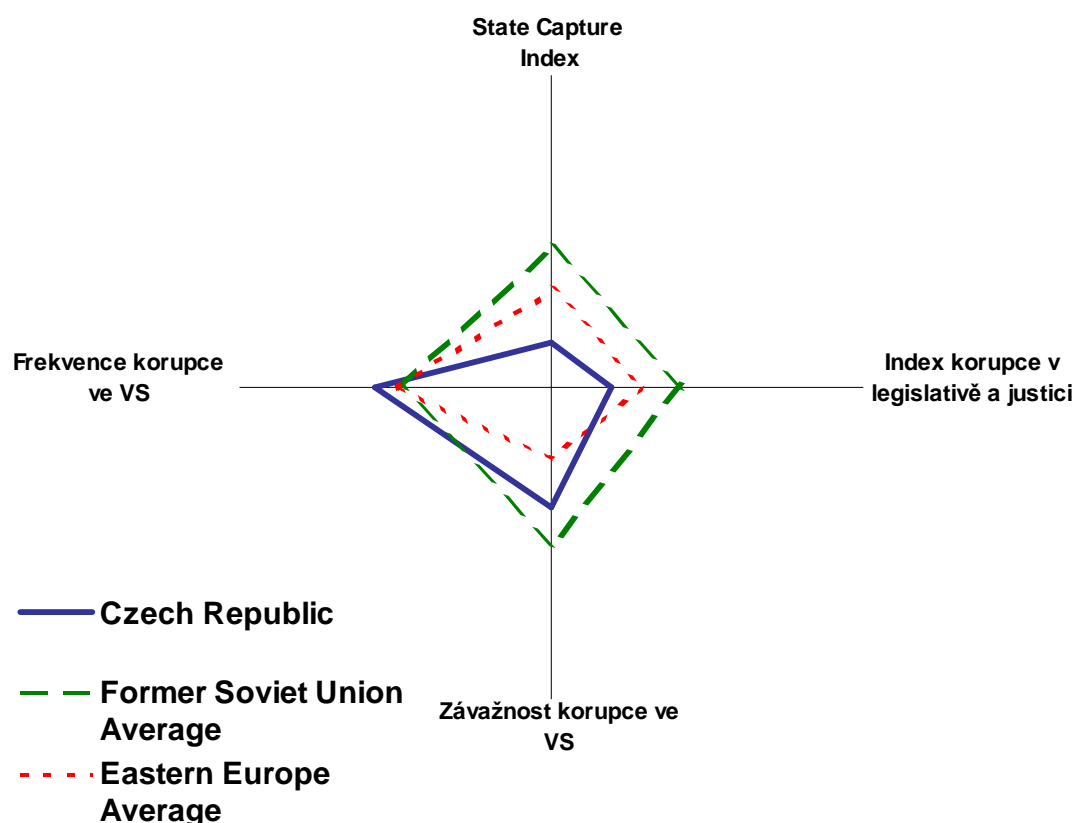


Zdroj: Transparency International (2007)

Právě z dlouhodobého hlediska však můžeme sledovat náznak pozitivního obratu, který nastal po roce 2003 a byl nadále podpořen již zmíněnými opatřeními v pozdějších letech. Závažnosti problému korupce v České republice, ale také pozitivního trendu v přijímání a implementaci opatření na prevenci a boj s korupcí v posledních letech, si všímá také hodnotící zpráva Skupiny států proti korupci⁷ (GRECO) z května 2006. Jedním z hlavních úkolů veřejné správy (a dalších složek) tak musí být prohlubování započatého úsilí a udržení nastartovaného trendu v boji s korupcí. Aby však mohla být tato opatření efektivní, je nutné se zaměřit na korupci nejvíce ohrožené oblasti. O jejich identifikaci se pokoušejí např. výzkumy Světové banky (*World Business Environment Survey* a *Business Environment and Enterprise Performance Survey*) nebo každoroční zpráva Světového ekonomického fóra, o kterých se nyní alespoň krátce zmíníme. Světová banka se pomocí dotazování domácích i zahraničních manažerů firem působících na území daného státu snaží podchytit výskyt korupce v různých oblastech (veřejná správa, legislativa, justice) a případně i změřit co nejpřesněji její závažnost (např. podíl prostředků vydaných na korupci na celkových tržbách). Ačkoliv jsou data z tohoto výzkumu již poněkud zastaralá, poměrně dobře ilustrují situaci v České republice.

⁷ Hlavním úkolem GRECO je monitorovat, jak se realizují protikorupční dokumenty Rady Evropy, kterými jsou kromě dvou mezinárodních konvencí (Trestněprávní úmluva o korupci – ETS 173 a Občanskoprávní úmluva o korupci – ETS 174) zejména Základní principy boje proti korupci a kodexy a normy etického chování veřejných úředníků. Skupina v současné době sdružuje 44 členských států (Česká republika je členem od roku 2002).

Graf 24 – Frekvence a závažnost korupce ve veřejné správě



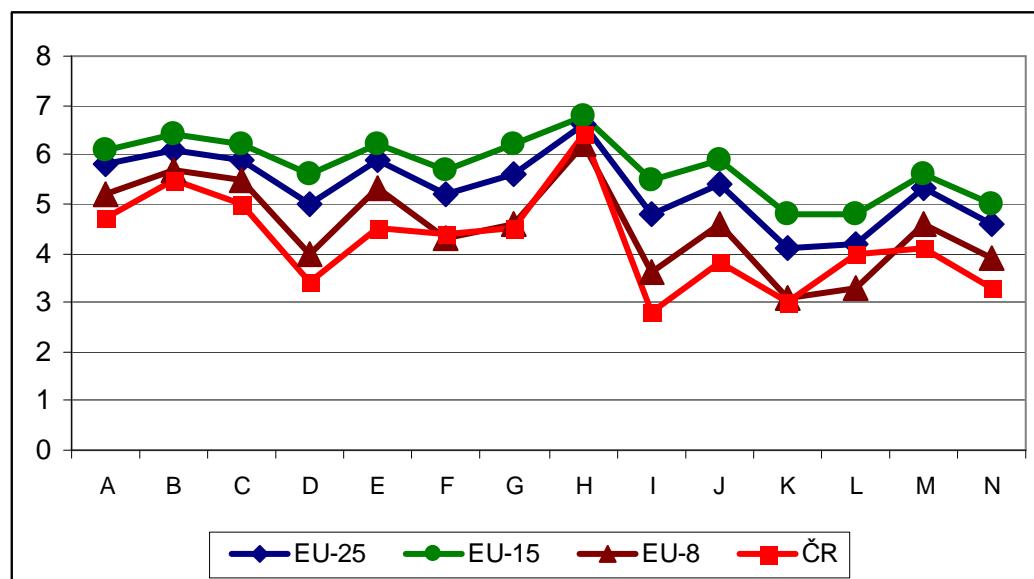
Zdroj: BEEPS (1999)

Z grafu vyplývá, že se firmy setkávaly především s drobnou korupcí na úřadech (malé částky za malé služby) spíše než s tzv. velkou korupcí v politice („state capture“ – např. ovlivňování zákonů pomocí úplatků apod.) nebo justici. Jak však ukazuje vývoj v posledních letech, i tyto projevy nejzávažnější korupce byly a jsou v ČR přítomné.

Další pokus o přesnější stanovení korupce v podání Světového ekonomického fóra hodnotí korupční praktiky ve 14 různých oblastech⁸.

⁸ A – Nezákonné platby v exportu a importu; B – Nezákonné platby ve veřejných službách; C – Nezákonné platby při výběru daní; D – Nezákonné platby při veřejných soutěžích; E – Nezákonné platby při žádostech o úvěr; F – Nezákonné platby ve vládní politice; G – Nezákonné platby v soudnictví; H – Náklady podnikatelů na nezákonné platby; I – Zpronevěra veřejných fondů; J – Náklady podnikatelů související s korupcí; K – Rozsah nezákonných příspěvků politickým stranám; L – Možnost ovlivnit politické strany prostřednictvím legálních příspěvků; M – Možnost praní špinavých peněz v bankách; N – Možnost praní špinavých peněz v mimobankovních kanálech.

Graf 25 – Srovnání korupčních praktik podle Světového ekonomického fóra



Zdroj: WEF (2004, citováno podle Žák 2005)

Křivka poměrně jasně potvrzuje, že existuje pouze několik málo oblastí, kde by neměla Česká republika vážné problémy (nezákonné platby ve veřejných službách (B) a poněkud překvapivě také ovlivňování politické strany prostřednictvím legálních příspěvků (L)). Nejhorší si vede v případě nakládání s veřejnými zdroji (viz také výše), které jsou zpronevěřovány (I) a čerpány na základě neprůhledných výběrových řízení (D – nezákonné platby ve veřejných soutěžích). Alarmující je také rozsah nezákonných příspěvků politickým stranám.

Nekvalitní instituce, vysoká (mnohdy nadměrná) míra regulace, nedostatečná vymahatelnost smluvních vztahů, špatné fungování justice a policie při vyšetřování závažných trestných činů, neprůhlednost a nezákonnost rozhodování na všech úrovních veřejné správy, netransparentní spravování veřejných financí – to jsou podle *Transparency International* důvody, proč Česká republika nemůže být vnímána jako rozvinutá demokratická země s moderní veřejnou správou, která je odolná vůči korupčním příležitostem. Přijetí přísnějšího zákona o střetu zájmů lze považovat za úspěch a cestu správným směrem stejně jako nově přijatou vládní strategii boje proti korupci, ačkoli jenom čas ukáže jejich účinnost.

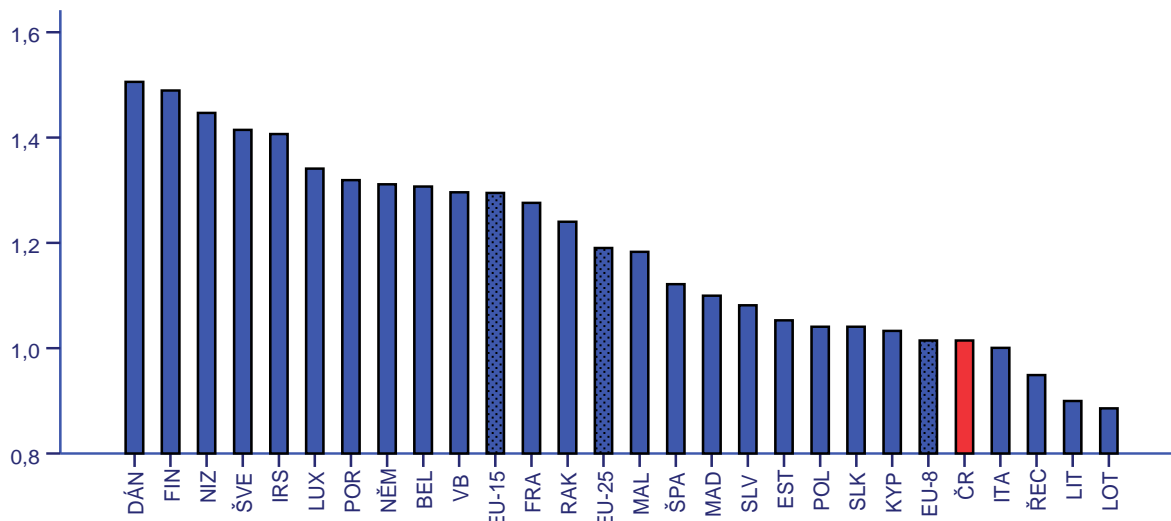
Důvěryhodnost a nestrannost veřejné správy

Určitá míra důvěry ve veřejné instituce je nezbytným předpokladem efektivní správy věcí veřejných. Legitimita⁹ správních rozhodnutí a činností se částečně odvozuje od jejich podpory mezi veřejností a dalšími aktéry (např. podniky nebo zahraniční investoři). Veřejná podpora a důvěra ve veřejné instituce je již dlouho jedním ze stabilních zájmů společenských vědců a existuje celá řada

⁹ Neplést s legalitou, která se odvozuje od právního řádu. Rozhodnutí mohou být legální, ale nemusí být nutně také legitimní, tj. podporovaná veřejností.

výzkumů na toto téma. Bohužel jen málo z nich zahrnuje také důvěru ve veřejnou správu jako takovou. Pro účely mezinárodního srovnání musíme proto použít výzkum staršího data nazvaný *World Values Study* z let 1999–2000.

Graf 26 – Důvěra ve veřejnou správu v zemích EU

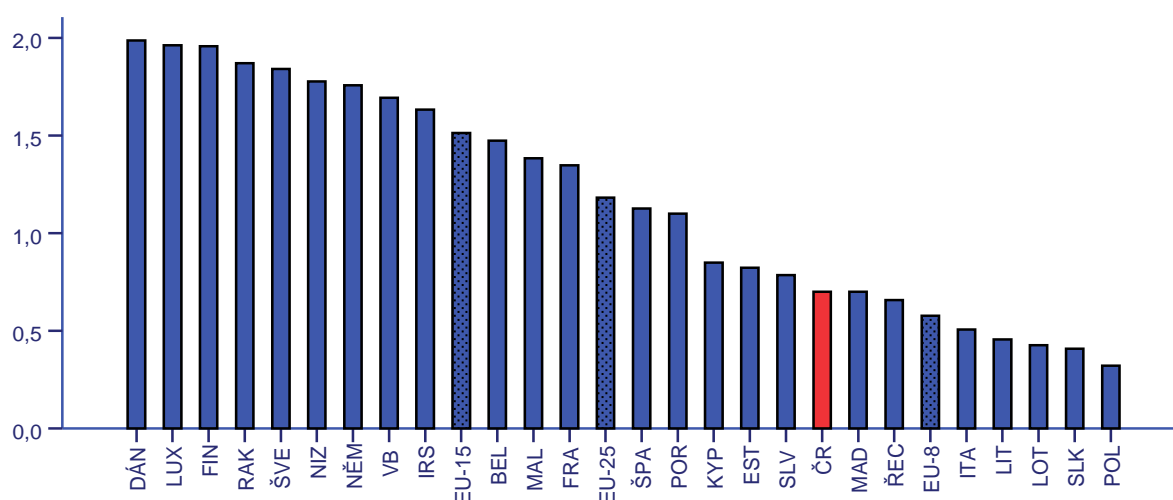


Zdroj: World Values Study (1999 – 2000)

V České republice důvěřovalo veřejné správě pouhých 23 % respondentů a umístila se tak na nelichotivém pátém místě hned po Řecku a Litvě. V porovnání s vybranými veřejnými službami ze stejného výzkumu důvěřuje v České republice veřejné správě spolu s justicí nejméně lidí, lépe je na tom jak policie (33 %), tak sociální a zdravotnické služby (34 %, resp. 43 %). Nejvíce lidé důvěřovali vzdělávacímu systému.

S důvěryhodností ve veřejnou správu úzce souvisí také důvěra v existující pravidla a nestranné rozhodování státních orgánů. Právě tuto dimenzi se snaží zachytit subindex **kvality právního řádu**, který hodnotí důvěru ve společenská pravidla a míru jejich respektování. Tento ukazatel vyjadřuje vnímání výskytu násilné i nenásilné kriminality, účinnost a předvídatelnost soudních rozhodnutí a vynutitelnost smluv. V souhrnu tedy charakterizuje schopnost rozvoje prostředí, v němž jsou ekonomické a sociální interakce založeny na spravedlivých a předvídatelných pravidlech.

Graf 27 – Kvalita právního řádu v roce 2005



Zdroj: World Bank Institute (2006), vlastní výpočty

Kvalita právního řádu je v České republice dlouhodobě hodnocena jako jeden z nezávažnějších institucionálních problémů.

3.2.5. Literatura

Djankov, S. et al. 2001. *The Regulation of Entry*.

Economist Intelligence Unit. 2004. *E-government in Central Europe*. London: EIU.

Social and Cultural Planning Office. 2004. *Public Sector Performance*. Hague: SCP.

Žák, M. 2005. Kvalita správy: hodnocení a měření. Working Paper CES VŠEM n. 13. Praha: VŠEM.

3.3. Dosavadní aktivity směřující ke zlepšení veřejné správy a služeb

Jak již bylo naznačeno, Smart Administration jako nová priorita politiky hospodářské a sociální soudržnosti přichází na scénu v okamžiku, kdy v ČR probíhá řada iniciativ směřujících ke zlepšení fungování veřejné správy a veřejných služeb. Efektivní koordinace využití prostředků ze strukturálních fondů pro posílení těchto aktivit a navázání na předchozí úspěšné projekty představuje klíčový aspekt úspěchu Strategie. Následující přehled shrnuje klíčové koncepční podklady pro dosavadní aktivity na poli reformy a modernizace veřejné správy a veřejných služeb.

3.3.1. Koncepční dokumenty reformy veřejné správy

Od roku 1999 byla v rámci procesu reformy a zvyšování kvality služeb veřejné správy schválena celá řada usnesení vlády ČR a dalších strategických a koncepčních dokumentů. Jejich přehled je v příloze, tento oddíl se soustředí pouze na ty nejzásadnější dokumenty.

Koncepce reformy veřejné správy

Usnesením vlády ze dne 29. března 1999 č. 258 vláda ČR vzala na vědomí „Návrh koncepce reformy veřejné správy ČR.“ Z návrhů variant uvedených v koncepci byl zvolen spojený model výkonu veřejné správy. Koncepce reformy je ve své návrhové části vymezena dvěma základními směry:

- **Reforma veřejné správy v územní dimenzi** – spočívá ve zřízení samosprávných krajů a krajských úřadů v roce 2000 a ve zrušení okresních úřadů v roce 2002. Krajské úřady a obecní úřady byly pověřeny výkonem státní správy v přenesené působnosti;
- **Širší pojetí reformy veřejné správy – reforma obsahová** – vyznačuje se velkým důrazem na modernizaci veřejné správy. Probíhá v celém období po roce 1989. Kulminace projektů modernizace je po roce 2000, kdy byla připravena celá řada kvalitních dokumentů. V tomto okruhu koncepce reformy pojednává zejména o tématech:
 - Veřejná správa a veřejné finance
 - Veřejná správa a veřejný sektor
 - Inventarizace právních a organizačních norem poskytování veřejných služeb
 - Rozbor norem, způsobu financování a hodnocení účinnosti výkonu veřejných služeb
 - Návrh konkrétního postupu vytváření standardů vybavenosti území zařízeními technické a sociální infrastruktury
 - Řízení ve veřejné správě, včetně informatizace ve veřejné správě
 - Veřejná kontrola
 - Příprava pracovníků ve veřejné správě

Ve své realizační části koncepce reformy veřejné správy dále řeší:

- Předpokládané finanční dopady reformy veřejné správy
- Legislativní zajištění reformy
- Řízení reformy veřejné správy

Analytické dokumenty vzniklé následně jsou významným zdrojem poznatků o reformě. Mnoho poznatků a postřehů Koncepce zůstává dosud platných – zejména důraz, který Koncepce věnuje tématu managementu veřejné správy:

„Řízení ve veřejné správě se věnuje stále větší pozornost a je považováno za rozhodující faktor efektivnosti a výkonnosti veřejné správy a zprostředkovaně i veřejného sektoru. Aniž by docházelo k podceňování významu právní regulace jednotlivých procesů, uplatňují se ve stále větším rozsahu poznatky z teorie i praxe řízení, které se osvědčily v řízení ekonomických systémů... Do běžně používané terminologie již pronikl pojem ‚management veřejné správy‘. Poznatky o mechanismu řízení a jeho fázích, o etapách rozhodovacího cyklu, o formách řízení a metodách řízení, zvláště pak o rozhodování, poznatky o výstavě organizačních struktur, kritériích pro dělbu výkonu i řídicí práce, o metodách koordinace, ale i o metodách motivace postupně pronikají do praxe řízení ve veřejné správě. Ačkoliv veřejná správa i veřejný sektor nejsou regulovány zákonitostmi trhu, jsou stále více v řízení veřejné správy i veřejného sektoru používány postupy, které jsou vlastní marketingu. Jedná se především o metody průzkumu potřeb a metody public relations včetně metod reklamy, které odpovídají specifikům veřejné správy a veřejného sektoru. Ve stále větším rozsahu se uplatňují poznatky o tvorbě organizačních řádů, organizačních norem a standardizace pracovních postupů, snímků pracovního dne apod. ... Nedílnou součástí a jedním z hlavních předpokladů růstu účinnosti řízení je informatizace veřejné správy.“

Nemenší pozornost věnuje Koncepce problémům v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě a říká:

„Stručně řečeno, v České republice neexistuje systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě... Podceňování významu veřejné správy se projevilo i v tom, že není vytvořen ani rámec systému přípravy pracovníků. Různá školení mají nahodilý a jen náhodně kvalitní charakter. Tzv. přípravy pracovníků ve veřejné správě se ujímá řada institucí, které nemají zajištěný kvalitní pedagogický sbor, a obsah výuky je spíše odvozen od znalosti lektorů než od potřebné profilace posluchačů... Jedním z největších nedostatků v personální práci je nahodilost výběru, neexistence pravidelného hodnocení pracovních výsledků a s tím spojená nestabilita pracovníků. Nestabilita je pak příčinou i důsledkem neexistence přesné definice statutu pracovníka ve veřejné, zvláště pak státní správě, jeho povinnosti a nároků. Obecně se volá po zákonu, který by tyto náležitosti vymezoval.“

Na úrovni státní správy je tato oblast v současné době upravena Pravidly vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech, schválenými usnesením vlády ČR ze dne 15. listopadu 2005 č. 1542. Pokud jde o oblast územní veřejné správy, existuje systém vzdělávání úředníků územní veřejné správy v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

Řízení lidských zdrojů vyžaduje trvalou pozornost. Proto tento materiál dále pokládá strategické řízení založené na řízení a rozvoji lidských zdrojů za jeden z pilířů modernizačních snah reformy na všech stupních veřejné správy.

Reforma a modernizace ústřední státní správy

Usnesením vlády ČR č. 237/2004 byl schválen dokument „Reforma a modernizace ústřední státní správy“, který vymezuje následující směry reformy:

- racionalizace procesů v ústřední státní správě
- zlepšení řízení v ústřední státní správě
- zvýšení kvality ústřední státní správy
- implementace a zlepšování státní služby
- racionalizace financování ústřední státní správy

Dokument je klíčovým východiskem pro modernizační snahy reformy v ústřední státní správě.

Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb

Usnesení vlády ČR č. 824/2004 se týkalo koncepčního dokumentu „Strategie podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb“ a řešilo jejich poskytování na územní úrovni. To je problémem zejména v periferních a ve venkovských oblastech. Jako preferovanou variantu navrhuje podporovat a legislativně ošetřit sdružování obcí do sdružení za účelem poskytování moderních, efektivních a kvalitních veřejných služeb na územní úrovni. Podstatné je prosazování benchmarkingu, tedy výrazná snaha po standardizaci služeb a soustřeďování dobrých zkušeností. Dokument hovoří o „věcných“ službách, správních činnostech a finančních podporách. Za jednotlivé okruhy věcných služeb byla navržena a realizována řada opatření k jejich zkvalitnění.

Postup začlenění metody pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace

Usnesením vlády ČR ze dne 13. dubna 2005 č. 420 schválila vláda „Návrh začlenění metody pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace (RIA)“. Materiál konstatuje:

„Hodnocení dopadu regulace (Regulatory Impact Assessment - RIA) zahrnuje soustavu metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhované či existující regulace. Zkušenosti zemí, které již RIA zavedly, ukazují, že správně vytvořený a implementovaný systém hodnocení dopadu napomáhá ke zlepšení efektivity a účinnosti vládnutí a rovněž v širším kontextu přispívá k posílení výkonnosti hospodářství a zlepšení fungování hospodářské soutěže.“

Materiál popisuje metodu RIA, definuje rozsah její implementace a navrhuje postup jejího zavádění včetně institucionálního zajištění a souvisejícího vzdělávání a přípravy.

Snižování administrativní zátěže

Snižování administrativní zátěže podnikatelů je rovněž jedním z cílů reformy regulace v ústřední státní správě. Proto vláda ČR schválila svým usnesením ze dne 13. dubna 2005 č. 421 „Akční plán snižování administrativní zátěže podnikatelů“. Plán stanoví následující cíl:

Do konce roku 2006 snížit administrativní zátěž o vládou stanovenou hodnotu. Nástrojem bude metodika pro výpočet administrativní zátěže způsobované regulací v podnikatelské sféře, vytvořená v rámci projektového týmu za účasti ostatních ministerstev, dalších orgánů ústřední státní správy a zástupců podnikatelů s využitím mezinárodní spolupráce. Metodika bude vládě předložena do března 2005. Na základě metodiky bude provedena analýza právních norem ČR z hlediska administrativní zátěže.

Dále plán říká o perspektivách své realizace:

„Vyhodnocení projektu bude trvat až do konce roku 2008. Průběh schvalovacích procedur v Parlamentu ČR a jejich trvání lze obtížně ovlivnit. Po jejich skončení bude provedeno vyhodnocení projektu zejména z hlediska toho, zda se podařilo odstranit ustanovení způsobující administrativní zátěž podnikatelů o vládou stanovené množství. V rámci navázaných kontaktů bude také provedeno porovnání s výsledky obdobných projektů v ostatních zemích.“

3.3.2. Shrnutí

Přes veškeré dosažené úspěchy nelze dosavadní snahy na poli zlepšování veřejné správy komplexně považovat za významně úspěšné. V případě tzv. reformy veřejné správy zahájené koncem devadesátých let byl důraz kladen především na aspekt územního rozdělení orgánů veřejné správy. Příliš mnoho pozornosti bylo soustředěno na otázky z dnešního hlediska nikoliv nejvýznamnější, jako byl počet vyšších územně správních celků či velikost správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Nikdy však nedošlo na původně zamýšlené změny ve fungování orgánů veřejné správy, podrobný popis agend v kompetenci jednotlivých úrovní veřejné správy a analýzu nezbytnosti jejich výkonu veřejným sektorem. Změny v oblasti územní struktury veřejné správy nebyly doprovázeny příslušnými změnami v oblasti rozpočtování a financování veřejné správy.

Dále pak, přestože došlo k návrhu změn v oblasti státní služby – vytvoření Zákona o státní službě – nebyly tyto snahy vůbec provázány s reformou veřejné správy, dokonce bylo často zdůrazňováno¹⁰, že příprava (a následně i implementace) Zákona o státní službě není součástí reformy veřejné správy.

V neposlední řadě pak snahy o zavádění moderních informačních a komunikačních technologií probíhaly izolovaně od ostatních modernizačních aktivit. Výsledkem je, že „po letech úsilí a obrovských investic do informačních systémů a ICT se výkon veřejné správy prakticky vůbec nezlepšil“¹¹.

Tyto izolované projekty vedly vždy k vychýlení systému veřejné správy z „rovnovážného stavu“. Přirozenou tendencí systému veřejné správy pak byla snaha uvést se opět do stavu rovnovážného, čímž nutně docházelo k negaci dosažených změn.

¹⁰ Například ve stanoviscích ČR ke každoročním hodnotícím zprávám Evropské komise.

¹¹ Hejtman Moravskoslezského kraje Evžen Tošenovský na konferenci Internet ve státní správě a samosprávě 2007.

3.4. SWOT analýza

Silné stránky

- Nově vzniklé centrum při Ministerstvu vnitra ČR, jednotně koordinující zvyšování kvality veřejné správy v ústředí i v území.
- Pokročilá decentralizace veřejné správy.
- Existence mechanismu pro tvorbu vládních dokumentů.
- Stabilní systém vzdělávání úředníků územních samosprávných celků.

Slabé stránky

- Nedostatečně výkonná, efektivní a transparentní veřejná správa.
- Nepřehledné a nestabilní regulatorní prostředí a nevhodně nastavená regulace vedoucí k nadměrnému zatížení občanů, podniků a organizací.
- Chybějící kultura strategického vládnutí, neefektivní systém státního účetnictví
- Neexistence profesionální státní služby.
- Neefektivní systém prevence korupce.
- Nedostatečné využívání ICT, veřejná správa nesdílí data, což vede k zbytečnému zatěžování podnikatelů i občanů; nízká IT gramotnost úředníků.
- Neexistence ucelené komunikační strategie zaměřené na horizontální a vertikální komunikaci ve veřejné správě, nedostatečně rozvinutá komunikace veřejné správy s občany a dalšími partnery.
- V ústřední státní správě převládá resortismus, existuje velké množství operativních úkonů na ústředních správních úřadech a neexistuje mechanismus pro omezování nárůstu a pro redukci byrokracie.
- Malá znalost a dovednost manažerů v oblasti řízení lidských zdrojů a nízká motivace úředníků k výkonům.
- Nedostatečně efektivně pracující soudní systém, zdlouhavost soudního řízení.

Příležitosti

- Rozvoj ICT uplatnitelných pro zefektivnění výkonu veřejné správy.
- Posílení a zajištění kontinuity reformního a modernizačního procesu veřejné správy prostřednictvím podpory ze strukturálních fondů.
- Možnost vzájemné výměny zkušeností vzhledem k obdobnému postupu ve státech EU a OECD.
- Tlak veřejnosti na zvýšení kvality veřejné správy a zjednodušení regulatorního prostředí.
- Rozvoj moderních metod a nástrojů řízení kvality.

Hrozby

- Měnící se ekonomické, sociální a demografické prostředí.
- Častá změna legislativy.

- Nedostatečná politická podpora.
- Nízká ochota úředníků ke změně.
- Vyšší přitažlivosti jiných sektorů nebo zemí pro odborníky veřejné správy a následný odchod schopných zaměstnanců z veřejné správy.
- Prohloubení politizace veřejné správy.
- nedůvěra občanů k poskytování údajů prostřednictvím sítě Internet; obava ze ztráty dat

4. Směrem k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám

Zefektivňování veřejné správy a veřejných služeb představuje technicky náročný proces, který nemůže být úspěšný bez silné a kontinuální politické podpory. Předpokladem úspěšnosti Strategie jsou rovněž jasné nastavené cíle, jejichž naplňování se zřetelně odráží v monitorovacích indikátorech. V této kapitole uvedeme vizi a cíle Strategie, následně vymezíme obecný rámec pro projekty směřující k naplňování těchto cílů a nastavíme monitorovací indikátory¹².

Strategie operuje se třemi úrovněmi cílů. *Globální cíl* zachycuje celkové směřování Strategie. Tento cíl je specifikován ve *strategických cílech*, které reprezentují cíle pro jednotlivé oblasti. Konkrétní cíle v jednotlivých oblastech jsou dále rozčleněny na *specifické cíle*, na jejichž základě jsou vymezeny okruhy pro budoucí konkrétní projekty. Kapitola 4.2 rovněž uvádí prioritní oblasti intervence v rámci specifických veřejných služeb. Intervence v těchto oblastech, které se nacházejí v kompetenci jednotlivých resortů, budou rovněž v rámci plnění Strategie sledovány tak, aby došlo k maximálním synergickým efektům s intervencemi horizontálního charakteru.

4.1. *Hexagon veřejné správy – systémový přístup k zefektivnění veřejné správy a přátelským veřejným službám*

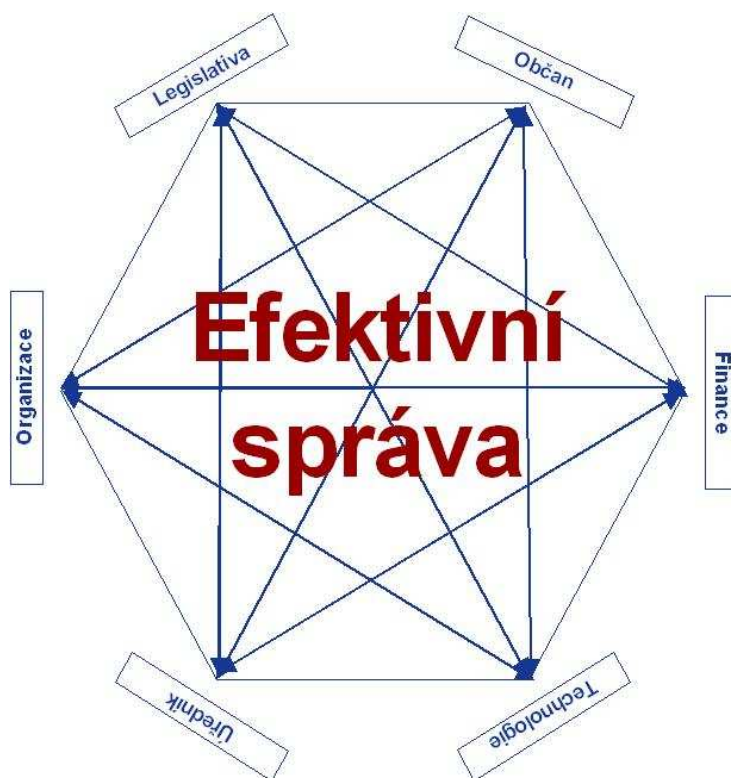
Jak ukazuje kapitola 3.3.1., již v minulosti bylo představeno množství reformních a modernizačních plánů a aktivit v oblasti veřejné správy. Nedostatkem těchto pokusů, díky kterému byl jejich úspěch často značně limitován, byl izolovaný přístup vždy pouze k jednomu aspektu veřejné správy, nikoliv přístup systematický.

Pokud však chceme skutečně zefektivnit fungování veřejné správy, je třeba k ní přistupovat komplexně a systematicky. Jako jeden z možných navrhuje pro potřeby této strategie pohled na veřejnou správu jako na hexagon s následujícími vrcholy:

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

¹² Některé z uvedených monitorovacích indikátorů jsou komponovány jako měření kvalitativní změny vyjádřené ukazatelem, přičemž v současné době nejsou k dispozici data o výchozím stavu. Doplnění těchto dat bude jedním z prvních projektů realizovaných v rámci implementace Strategie.

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



K jednotlivým vrcholům:

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 **organizace** 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 vyřídit na jednom kontaktním místě – zásada „obíhají informace, nikoliv občan“. Organizace výkonu veřejné správy však neznamená pouze nalezení správného místa – tedy, na jaké úrovni bude daná agenda vykonávána, ale také způsob, jakým je vykonávána. Důležitou roli zde hraje úroveň řízení, metody řízení kvality, sledování výkonnosti a efektivnosti vynakládaných prostředků a sledování spokojenosti „zákazníků“.

S tím samozřejmě souvisí i využití moderních informačních a komunikačních **technologií** ve veřejné správě. Prostřednictvím využití ICT je nutné odstranit nadbytečné „papírování“, ulehčit styk občana s veřejnou správou, ale také komunikaci uvnitř veřejné správy. ICT 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. Je nutné mu co možná nejvíce usnadnit styk s úřady a co možná nejméně znepříjemňovat život nadbytečnou regulací. Zároveň je třeba veřejnou správu v maximální možné míře

pro občana zprůhlednit, učinit ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejích rozhodnutích a kontrolovat její fungování.

Naproti tomu **úředník** je základním stavebním kamenem veřejné správy. A není podstatné, zda jde o úředníka ministerstva nebo úředníka vykonávající 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.

Na problematiku **financování** veřejné správy je třeba klást zvýšený důraz. 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. Veškeré agendy v rámci veřejné správy je třeba přezkoumávat z hlediska nákladové efektivnosti.

4.2. Vize a cíle

Vize rok 2015:

Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně.

Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, fungují hospodárně a flexibilně reagují na potřeby občanů.

Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR.

Globální cíl:

Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

Strategické cíle:

- Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik:
 - Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a re-designing kompetencí a funkcí).
 - Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení.
- Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory:

- Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci.
 - Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace.
- Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy:
 - Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy.
 - Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech.
 - Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy.
 - Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku.
 - Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí.
 - Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů daňové a celní správy
 - Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu:
 - Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě internetu, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií.
 - Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy, univerzálního místa pro fyzické a právnické osoby, kde bude možné z jednoho místa činit veškerá podání vůči orgánům veřejné správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejích právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena.
 - Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti.
 - Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů.
 - Zkvalitnit činnost justice:
 - Zavést systém elektronické justice.vč. dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností

4.3. Cesta k naplnění cílů

Globální cíl:

Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

Tento globální cíl vyjadřuje konečný výstup, ke kterému směřuje Strategie jako celek. Na této úrovni je problematické stanovit „tvrdý“ kvantitativní indikátor, který by prokazatelně monitoroval naplňování tohoto cíle a hodnotil úspěšnost Strategie jako celku. Na druhé straně je možné vyhodnocovat, nakolik je veřejnost, coby klient veřejné správy a veřejných služeb, s jejím fungováním spokojena.

Indikátor: Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb měřená sociologickým šetřením

Strategický cíl: Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik.

Veřejná správa představuje klíčový prvek v procesu tvorby a implementace politik. Termínem „tvorba politik“ máme v tomto kontextu na mysli proces transformace záměrů a vizí politické reprezentace do roviny konkrétních cílů a opatření, jde o koncipování konkrétní politiky (*policy*). „Implementací politik“ pak rozumíme veškeré aktivity směřující k naplnění stanovených cílů.

Zlepšení tvorby a implementace politik je cíl průřezového charakteru a jako takový nachází svůj odraz v řadě dalších cílů a opatření. Přesto lze vyčlenit aktivity specificky orientované na dosažení tohoto cíle. V rovině tvorby politik jde především o zavedení systému strategického plánování a řízení. Předpokladem efektivní implementace politik je pak efektivně fungující výkonný aparát veřejné správy a veřejných služeb a adekvátní rozdělení kompetencí mezi jednotlivými orgány veřejné správy.

Specifický cíl: Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy (organizační re-engineering zahrnující přezkoumání stávajících struktur a agend a re-designing kompetencí a funkcí).

Tak jako každá institucionální struktura prochází i správní aparát určitým vývojem. Vývoj veřejné správy v ČR v období přechodu k tržní ekonomice byl často překotný a docházelo při něm k hlubokým organizačním změnám. Objevovaly se zcela nové agendy a úkoly, přičemž v jejich re-

šení často chyběl koncepční přístup. V důsledku toho se veřejná správa nachází v situaci, kdy řada agend a procesů nemá jasně stanoveného gestora, dochází k dublování činností a neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Existuje předpoklad, že řada činností je dnes vykonávána státem z historických důvodů, přičemž, že tyto činnosti by mohly být efektivněji zabezpečovány v rámci privátního sektoru, či alespoň v partnerství s ním. Na základě detailních analýz a odborných diskuzí bude tento předpoklad ověřen.

Tato skutečnost má své odrazy na všech úrovních veřejné správy. Na nejvyšší úrovni můžeme hovořit o problémech v rozdělení kompetencí mezi státní správou a územní samosprávou. Na úrovni státní správy se nezdá objevuje situace, kdy se řešení jednoho úkolu věnuje několik subjektů státní správy, aniž by újeji spolupracovaly, či dokonce o sobě věděly. Na druhé straně existují agendy a problémové situace, které nejsou řešeny dostatečně, neboť chybí jednoznačně určený subjekt odpovědný za jejich řešení.

Souhrnem lze konstatovat, že chybí detailní analýzy úkonů zabezpečovaných státem. V důsledku toho vzniká situace, kdy není jasné, zda a kdo v rámci veřejné správy má plnit konkrétní úkoly. Tato skutečnost se negativně promítá jak do nákladové výkonnosti veřejné správy, tak do její schopnosti efektivně a flexibilně plnit politické zadání a reagovat na vnější okolnosti.

Projektové okruhy:

V rámci naplňování tohoto cíle bude provedena detailní analýza kompetencí orgánů veřejné správy s cílem identifikovat duplicity ve výkonu veřejné správy, „slepá místa“, tedy agendy, které nemají jednoznačně identifikovaného gestora, a situace, kdy je daná agenda vykonávána nevhodným orgánem. Na úrovni ústřední státní správy se analýza zaměří zejména na kompetenční překryv mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy. Ve vztahu mezi státní správou a územní samosprávou dojde ke zhodnocení stavu rozdělení agend mezi státní správu a územní samosprávu včetně posouzení dostatečnosti prostředků pro výkon jednotlivých agend. Ve výsledku analýza identifikuje neefektivně situované agendy a navrhne kroky k optimalizaci stavu.

Indikátory:

Výstup: Počet analyzovaných agend/institucí.

Dopad: Počet zrušených/přesunutých agend, institucí a funkčních míst.

Specifický cíl: Zavést systém strategického plánování a řízení ve státní správě.

Strategické plánování a řízení představuje specifický přístup k tvorbě a implementaci politik. Oproti operativnímu řízení se strategické plánování a řízení opírá o důslednou, o důkazy opřenou (*evidence based*) analýzu a především bere v potaz dlouhodobé hledisko přijímaných opatření. Strategické plánování a řízení ve veřejné správě může nabývat řady konkrétních podob. V ideálním případě jde o hierarchický systém koncepčních dokumentů a jejich implementačních struktur. Na vrcholu toho-

to „systému strategií“ stojí dlouhodobá strategie vlády (např. rozpracované programové prohlášení). Tuto strategii v konkrétních oblastech rozpracovávají strategie jednotlivých resortů.

Současný stav na poli strategického plánování a řízení je, především v podmínkách státní správy, značně nevyhovující. Oproti územním samosprávám, které v řadě případů úspěšně implementují dlouhodobé strategie, ve státní správě neexistuje ucelený a efektivně fungující systém strategického plánování a řízení. Dosavadní snahy na tomto poli se omezují na produkci dokumentů velmi rozdílné úrovně, ze slabých míst stávajícího systému lze upozornit na následující:

- Neexistuje systém strategického plánování a řízení (hierarchie strategií).
- Neexistuje všeobecně přijímaná terminologie (např. není zřetelný vztah mezi přijímanými koncepcemi a strategiemi).
- Vyprodukované dokumenty vykazují řadu metodologických nedostatků (chybí specifikace odpovědnosti za úkoly definované strategií, cíle bývají definovány vágně bez možnosti ověření jejich naplnění atd.).
- Proces strategického řízení často končí vyprodukováním dokumentu, který následně není uveden v praxi.
- Strategie a koncepce jsou v naprosté většině případů vytvářeny bez vazby na rozpočty a rozpočtový proces.

Neexistence strategického přístupu se negativně promítá i do řízení resortů. Chybějící či pochybně realizované resortní strategie a koncepce se odrážejí v absenci měřitelných cílů a následně ve snížené kontrolovatelnosti (*accountability*) výkonu úřadů. Řada resortů má v této situaci problém zřetelně definovat své poslání. Existence efektivního systému strategického řízení umožní jednoznačně definovat roli úřadů v naplňování komplexní vládní strategie.

Zakořeňuje se kultura „strategií do šuplíku“, tedy situace, kdy jsou koncepční a strategické dokumenty veřejnou správou a priori vnímány jako vágní a nezávazné materiály, které je třeba „vzít na vědomí“, ale fakticky se naplňování jejich cílů nesleduje. Neutěšený stav systému strategického plánování a řízení se projevuje především následujícími problémy:

- Dlouhodobé vládní politiky jsou často fragmentovány v koncepční i realizační fázi, chybí jim jednotný rámec, nejsou podpořeny evidence-based analýzou.
- Jednoleté rozpočtování a nízká závaznost víceletých rozpočtových rámců problematizuje realizaci víceletých vládních programů a opatření.

Projektové okruhy:

Projekty naplňující tento cíl budou přispívat k vytvoření podmínek nezbytných pro zavedení a fungování systému strategického plánování a řízení ve státní správě. V první fázi bude provedena analýza současných koncepčních a strategických materiálů, a to včetně příslušných implementačních mechanismů. Cílem analýzy bude identifikovat dobré praxe stejně jako příčiny selhávání procesu tvorby a realizace strategií a koncepcí. Na základě těchto poznatků bude ve druhé fázi navržen systém tvorby a implementace vládních strategií. Tento systém musí zahrnovat metodiku tvorby

dokumentů a návrh institucionálního uspořádání kapacit pro implementaci strategií včetně posouzení vhodnosti legislativní úpravy. V rámci celého procesu bude kladen důraz na posuzování možností provázání strategického a finančního řízení, včetně možností provázání vládních strategií se státním rozpočtem. Paralelně bude nezbytné vyškolit dostatečný počet vysoce kvalifikovaných profesionálů pro tvorbu a implementaci vládních strategií.

Indikátory:

Výstup: Existence jednotné metodologie pro tvorbu strategických dokumentů na úrovni státní správy; existence kapacit pro zajištění tvorby a implementace strategií na úrovni státní správy.

Dopad: Procento veřejných rozpočtů alokovaných na základě přijatých strategií.

Strategický cíl: Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory.

Regulace je základním prostředkem pro plnění funkcí státu. Představuje soubor nástrojů, pomocí nichž vláda a zákonodárci ovlivňují chování jednotlivců nebo skupin, a její existence je tedy považována za nezbytnou. Regulaci tvoří především právní předpisy, které stanovují pravidla chování ve státě uznávaná za právně závazná, jejichž zachování je vynutitelné veřejnou mocí. Dále proces, kterým se formulují a navrhuje regulace, a lze tak označit i instituce mající pravomoc přímo regulovat a zasahovat do chování jednotlivců i skupin. Otázkou politického rozhodnutí je míra regulace, ať už je však tato míra jakákoliv, je třeba klást velký zřetel na kvalitu regulace. Vysoká kvalita nástrojů, procesů a institucí regulace je kruciólní podmínkou pro efektivní fungování veřejné správy.

V prosperujících demokraciích se stále zvyšuje tlak na rozšiřování regulace v oblasti ochrany životního prostředí, zaměstnanců, spotřebitelů apod. Tento trend je odůvodnitelný v případě, že regulace poskytuje ochranu společným hodnotám. Zároveň ale vyžaduje přesné vyvážení přínosů a negativ. Neúměrně vysoká regulace (např. zdoluhavé a administrativně náročné registrační procedury) stejně tak jako nedostatečná regulace (např. nízká vymahatelnost pohledávek, nedostatečná ochrana vlastnictví) mají kontraproduktivní účinky. Vyvolávají zvýšené náklady, omezují podnikání, čímž snižují produktivitu a způsobují další nezamýšlené negativní následky.

Regulace musí reagovat na rychlý vývoj společnosti, měnící se ekonomické, technické a sociální podmínky a světové trendy, jakými jsou globalizace a vytváření multikulturní společnosti. Zároveň musí poskytovat stabilní základ pro chování a rozhodování subjektů. Tyto požadavky se promítají do nároků na kvalitu regulace a na volbu regulačních prostředků. Veškerá regulace by měla splňovat následující principy kvality – proporcionalita, odpovědnost, konzistence, transparentnost a cílenost.

Zvyšování kvality regulace slouží veřejnému prospěchu, zlepšuje život občanů a tím i zvyšuje důvěryhodnost vládních kroků. Cílem by se proto měla stát tvorba vysoce kvalitní regulace, která chrání, aniž by zbytečně zatěžovala, a pomáhá vyhýbat se škodám v oblasti konkurenceschopnosti, způsobeným rostoucími náklady a tržními deformacemi.

Rovněž EU si uvědomuje důležitost kvalitního regulačního prostředí pro další rozvoj a spolu s naplňováním Lisabonské strategie prosazuje využívání nových přístupů k tvorbě regulace. Evropská komise ve svém Sdělení 13 z 21. března 2005 „Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii“ uvádí, že prioritami je vytváření a zavádění nástrojů pro zlepšení regulace, zejména hodnocení dopadů a zjednodušování *acquis*.

Přestože se v ČR již v současné době realizují některé projekty s cílem zlepšování regulačního prostředí a snížení nadbytečné regulace, při účinné koordinaci, spolupráci dalších zainteresovaných úřadů, institucí a skupin by jejich efekt mohl být daleko vyšší. Významná zlepšení by mělo přinést koordinované využívání nástrojů zlepšování regulace navazující a rozvíjející již zahájené projekty, doplněné využitím principů kvality a podpořené institucionálním zabezpečením. Za politické podpory, která bude prosazovat tyto nástroje do běžné praxe a stabilně vyvíjet tlak na jejich aplikaci, dojde postupně i ke změně politické kultury, která je pro stálé zlepšování regulace nezbytná.

Specifický cíl: Provést analýzu stávající regulace s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci.

V České republice je v současné době zhruba 10 tisíc platných norem, z nichž přibližně čtvrtinu tvoří zákony, které mají zhruba 100 tisíc paragrafů. Jen za období od roku 1993 do roku 2005 bylo v ČR přijato více než 4 tisíce nových zákonů, nařízení vlády a vyhlášek. Regulační prostředí se nepřezkoumává pravidelně a systematicky a jeho změny jsou iniciovány poměrně nahodile. Objevili se dosud neřešený problém nebo mezera v zákoně, obvykle je vytvořen nový zákon se záměrem tento problém postihnout a řešit. V důsledku toho se zákony nebo jiné regulace tvoří nahodile bez koncepce a nekoordinovaně, přijímají se ve spěchu, což se negativně promítá na jejich kvalitě a obvykle vyvolá potřebu novelizace. Mezi roky 2000 až 2006 bylo novelizováno 303 zákonů ještě před tím, než nabyly účinnosti nebo během prvních měsíců po nabytí účinnosti¹⁴. Některé platné zákony byly novelizovány již více než 70krát. V tomto stavu je současná regulace nepřehledná, složitá, neposkytuje potřebnou právní jistotu a klade velké nároky na plnění.

Regulace je také příliš podrobná, duplicitní, nesrozumitelná, vnitřně rozporná a vyvolává tak vysokou a v některých případech zcela zbytečnou regulační zátěž. Taková regulace obtěžuje občany a jiné subjekty, vyvolává vznik dalších nákladů a omezuje jejich činnost. Náklady vynaložené podnikateli na plnění regulace omezují jejich prostor pro inovace a rozvoj podnikání a brání jim ve využití celého potenciálu trhu, což se negativně promítá do celkových ekonomických výsledků ČR. Administrativní zátěž (náklad), kterou jsou zatíženi podnikatelé plněním informačních povinností vůči státu nebo třetím osobám, dosahuje v ČR 86 mld. Kč ročně, což představuje téměř 1 % státního rozpočtu. Kromě přímé ekonomické zátěže na splnění stanovených požadavků a na vynucování regulace se regulace v ekonomické oblasti negativně projevuje tendencí ke spojování významných firem, vytvářením nebo posilováním bariér pro vstup na trh, což omezuje konkurenci a brání inovaci. Vysoká regulační zátěž nevychází pouze z množství regulace a počtu povinností, které musí

¹³ KOM(2005)97

¹⁴ Zdroj: Parlamentní institut

povinné subjekty plnit. Spočívá také v rigiditě a nekonzistentnosti tradičních prostředků regulace, které by měly být částečně nahrazeny alternativními nástroji regulace. Právní regulace představuje rigidní řešení, což v prostředí, které se neustále vyvíjí a mění, přináší tlak na stálou změnu regulace. Časté změny regulace však narušují právní jistotu, kladou zvýšené požadavky na informovanost adresátů regulace, ztěžují aplikovatelnost regulace i ochotu adresátů regulace tyto změny sledovat. Vysoká regulační zátěž se promítá i do přístupu adresátů regulace k jejímu plnění. Nadbytečná, nestabilní, rozporná a složitá regulace podporuje snahu povinných osob regulaci záměrně nebo z neznalosti obcházet a rozšiřuje příležitosti pro korupční jednání. Neochota plnit regulaci vede ke vzniku dalších nákladů a nedostatek motivace k plnění regulace devaluje celý regulační záměr. Zjednodušování existující regulace proto přispívá k jejímu dodržování a ke zvyšování ochrany.

Projektové okruhy:

Pro odstranění nadbytečné regulace budou vytvořeny nástroje vedoucí k zavedení povinnosti pravidelného ověřování opodstatněnosti a adekvátnosti každé regulace ve všech oblastech výkonu státní moci. Tyto nástroje umožní systematické, pravidelné a opakující se přezkoumávání regulace a její aktualizaci.

Pro účely zjednodušování současné regulace se v rámci přezkoumávání regulace bude analyzovat regulace v celém svém rozsahu a také podle jednotlivých témat. Analytická činnost se zaměří na určení prioritních problematických oblastí regulace, na které se proces zjednodušování soustředí nejdříve, protože zátěž, kterou působí, je příliš vysoká a zasahuje široké pole adresátů. Zároveň budou určeny oblasti, u nichž může být s relativně nízkými náklady a co nejrychleji dosaženo zjednodušení a zefektivnění regulačního prostředí, např. určením a odstraněním obsoletní regulace. Vedle těchto kroků s relativně snadno dosažitelnými výsledky budou realizovány náročné studie, které se promítnou do komplexních návrhů na změny současného právního řádu, např. teoretická analýza právních principů, jejichž stručnost, výstižnost, dlouholetá aplikace a širší aplikovatelnost je vhodným prostředkem využitelným proti složitosti a nepřehlednosti práva. Podobně analýza regulatorní zátěže plynoucí z konkrétních životních situací (např. založení podniku, stavba nemovitosti) ukáže, jak velká regulační zátěž je způsobena právními předpisy pro každou životní situaci. Na životní situace s největší regulatorní zátěží se soustředí snahy o snižování regulatorní zátěže. Z analýzy rovněž vyplynou návrhy na konkrétní odstranění nadbytečné zátěže.

Analytická činnost se zaměří na přezkoumání institutů, které ovlivňují efektivnost, vymahatelnost regulace a motivují její adresáty k tomu, aby ji plnili, např. sankční systém, poplatky veřejné správy, alternativní prostředky regulace (samoregulace, spoluregulace) apod. Na základě provedených studií se vytvoří flexibilní a proporcionální přístup s širokou možností volby regulačních opatření, která budou odpovídat individuálním případům, umožní realizovat cíle s maximální nákladovou efektivností a minimalizovat náklady spojené s implementací a administrativou.

Výsledky těchto analýz budou zapracovány do návrhů na zjednodušení a zefektivnění regulace, a to např. formou přepsání regulace, a rovněž budou využity v procesu hodnocení dopadu regulace RIA. Další okruh projektů se zaměří již konkrétně na hodnocení administrativní zátěže s cílem snížení administrativní zátěže a odstranění byrokracie. V roce 2005 bylo v ČR provedeno měření administrativní zátěže podnikatelů a byl navržen cíl jejího snížení o 20 % do roku 2010. Pro sledování po-

stupu snižování administrativní zátěže a naplňování stanoveného cíle bude vytvořen softwarový nástroj ke sledování vývoje administrativní zátěže. Bude využíván pro sledování vývoje administrativní zátěže v ČR i ve vazbě na EU, protože umožní rozlišovat informační povinnosti vzniklé na základě transpozice právního předpis ES/EU a na základě vlastního uvážení orgánů ČR. Umožní sledovat náklady za období jednoho roku a porovnávat data v průběhu let.

Po ukončení procesu snižování administrativní zátěže bude administrativní zátěž podnikatelů znovu komplexně změřena. Vedle administrativní zátěže podnikatelů bude zhodnocena administrativní zátěž i u dalších skupin (např. občanských sdružení a jiných nevládních neziskových organizací nebo subjektů veřejné správy), jejichž činnost bude z pohledu byrokracie shledána jako problémová v rámci analytické činnosti. Toto měření poskytne údaje pro přijetí nových cílů snížení administrativní zátěže.

Indikátory:

Výstup: Počet analyzovaných předpisů.

Dopad: Počet zrušených předpisů; snížení celkové regulatorní zátěže, administrativní zátěže; procentuální podíl využití alternativních prostředků regulace.

Specifický cíl: Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace.

V České republice existují pravidla pro tvorbu legislativních dokumentů, a to jak na úrovni vlády, tak Parlamentu ČR. Návrhy právních předpisů, které jsou vytvářeny a předkládány ke schválení, jsou připravovány v souladu s Legislativními pravidly vlády a jednacími řády Poslanecké sněmovny a Senátu. Uvedené dokumenty se soustředí především na legislativně technickou stránku kvality právních předpisů a stanovují postup při jejich projednávání. Kvalita právních předpisů je posuzována Legislativní radou vlády, která se zabývá pouze legislativně technickou stránkou právního předpisu, souladem navrhované právní úpravy s jinými právními předpisy, ústavou a legislativními akty ES/EU. Zcela chybí hodnocení kvality z pohledu možných dopadů do oblasti ekonomické, sociální a environmentální. Nedostatečně nebo vůbec nejsou vyhodnocovány možnosti a náklady implementace právního předpisu. Při přípravě právních předpisů není uplatňován multidisciplinární přístup, který by se zabýval hodnocením kvality právních předpisů z různých pohledů a umožňoval zapojení nejen úředníků ústředních správních úřadů (jsou nejčastějšími předkladateli právních předpisů), ale také dalších odborníků z praxe – právníků, ekonomů – stejně jako subjektů, kterých se navrhovaná právní úprava přímo dotýká a do jejichž práv zasahuje. Současný přístup k tvorbě právních předpisů je rovněž charakterizován vysokou legislativní inflací, kdy nedochází k posuzování různých forem regulace a není posuzována její nezbytnost.

Výše uvedený postup dostatečně nenaplnuje klíčové indikátory, kterými je dle metodiky OECD posuzován legislativní proces včetně následné realizační fáze¹⁵. Za základní indikátory je považováno:

¹⁵ Hodnocení je součástí posuzování tzv. Better Regulation Policy, která je realizována a podporována na úrovni OECD a EU.

- transparentní a efektivní strukturovaný proces přípravy právních předpisů
- hodnocení kvality právních předpisů ex ante i ex post
- dostatek odborníků, kontinuální vzdělávací programy

Naplnění těchto indikátorů bylo v České republice nezávisle posuzováno v rámci hloubkového hodnocení regulatorních mechanismů realizovaného OECD v roce 2000 a v obdobném hodnocení SIGMA v roce 2006. Na všechny tyto nedostatky byla Česká republika upozorňována formou závěrečných doporučení, ačkoliv byla již přijata některá nápravná opatření.

Projektové okruhy:

Záměrem projektů v této oblasti bude integrovat hodnocení dopadů regulace do legislativního procesu na základě jednotně uplatňované metodiky. Hodnocení dopadů by mělo obsahovat takové mechanismy, které umožní přijímat jen takovou regulaci, která je nezbytně nutná, vyhodnocovat právní předpisy z pohledu nákladové efektivnosti, posuzovat jejich dopady na celé hospodářství, zabránit uvalování nadměrné zátěže a umožnit zapojování veřejnosti, expertů a odborníků z praxe do přípravy právních předpisů. Současně bude realizováno hodnocení ex post zaměřené na posuzování efektivnosti právních předpisů.

Bude dokončena Směrnice pro hodnocení dopadů regulace (RIA), která obsahuje nejen vlastní metodiku RIA, ale také procesní pravidla jejího provádění v rámci všech úřadů ústřední státní správy. Současně budou rozpracovávány jednotlivé kroky RIA. První fáze se zaměří na rozpracování případových studií, které budou využívány jako příklady pro hodnocení dopadů v jednotlivých oblastech a dále na vytvoření „příruček“ k využívání analytických metod pro RIA. Tato fáze bude zásadní pro sjednocení přístupů jednotlivých úřadů k hodnocení dopadů a identifikace hlavních zdrojů pro analýzy, případně budou vytvořeny nové databáze.

Důležitou součástí je rovněž analýza alternativních prostředků regulace a následný návrh na zlepšení/optimalizaci jejich využívání. Tato aktivita by měla zabránit přijímání nadměrného množství právních předpisů, které činí právní řád nepřehledným. V souvislosti s tímto budou analyzována rovněž rizika, která vyplývají z neřešení problémů nebo jsou spojena s implementací navrhovaných řešení.

Vedle procesu hodnocení dopadu regulace (RIA), které se primárně zaměřuje na hodnocení ex ante, je nutné stejnou pozornost věnovat i hodnocení a zlepšování stávající regulace. K tomu slouží hodnocení ex post s využitím RIA. V rámci hodnocení ex post se metodou RIA ověřuje efektivnost zvoleného řešení. Jde především o to, zda právní předpis naplňuje stanovený cíl a řešení odpovídá a je možné ho aplikovat ve stávajících ekonomických a společenských podmínkách. Regulace by měla současně být schopna se přizpůsobovat také výsledkům výzkumu a vývoje a rovněž rozvoji ICT.

Jelikož výše uvedené postupy nejsou v současné době používány vůbec nebo spíše nahodile, hlavním cílem zásahů je nastavit taková pravidla, která zefektivní nejen legislativní proces, aniž by náklady spojené s těmito pravidly a činnostmi převážily přínosy, ale také se zaměřením na přezkoumání efektivnosti již existující regulace.

Opatření se týká procesu přípravy všech právních předpisů na úrovni ústřední státní správy. Tento rozsah může být v následné fázi rovněž rozšířen na Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu ČR.

Nezbytnou součástí zdárné implementace RIA je vytvoření a rozvoj kapacit v oblasti hodnocení dopadů, včetně vytvoření fungujícího systému vzdělávání, který bude zajišťovat dostatečné množství odborníků a expertů ve všech oblastech tvorby a implementace právních předpisů.

Úspěšná změna v tvorbě právních předpisů vyžaduje významné změny v přístupu k tvorbě regulace a především vyžaduje vytvoření dostatečných odborných kapacit, které budou schopné používat navržené nástroje v praxi. Proto dnes již existují a nadále se budou připravovat vzdělávací programy určené pro zvládnutí nástrojů zlepšování regulace a metod, které budou jejich součástí. Systematické vzdělávání podpoří pochopení významu zlepšování legislativního procesu a zajistí řádné používání nástrojů pro jeho zlepšování.

V rámci vzdělávání je potřeba vycházet z toho, že znalost uplatňované metody je základní podmínkou pro aplikaci každé nové metody nebo nástroje. Z tohoto důvodu musí být vzdělávání součástí každého nově připravovaného projektu v této oblasti.

Další projekty směřující k naplnění tohoto cíle se zaměří na vytvoření softwarové podpory pro legislativní proces, včetně hodnocení dopadů regulace umožňující rovněž transparentní přípravu právních předpisů a přístup veřejnosti ke všem návrhům ještě dříve, než jsou postoupeny ke schválení. Softwarové řešení zároveň umožní rychlý přístup všem subjektům ke všem schváleným předpisům. Využívání ICT umožňuje naplnit princip transparentnosti při přípravě právních předpisů stejně jako při zveřejňování a publikaci již přijatých předpisů. Hlavním cílem intervence v této oblasti je zvýšení efektivnosti jednotlivých činností prováděných jak v průběhu přípravy právních předpisů, tak po jejich schválení. Dále se soustředí na minimalizaci administrativní zátěže, zlepšení přístupu k regulaci pro všechny zainteresované subjekty a snížení transakčních nákladů.

Všechny platné právní předpisy by měly být přístupné na internetu, a to zdarma, aby každý občan měl možnost se s nimi seznámit.

Pro tvůrce právních předpisů bude připraven takový software, který zjednoduší tvorbu právního předpisu, jelikož tvůrce bude mít k dispozici všechny relevantní a související materiály, které mu zjednoduší orientaci ve stávajícím stavu právního prostředí a v řešeném problému. Pro zajištění transparentnosti celého legislativního procesu bude vytvořena databáze, která umožní sledovat legislativní proces v celém jeho průběhu, tzn. od přípravy RIA přes přípravu samotného právního předpisu až po jeho schválení. Pro RIA budou postupně vytvářeny aplikace, které zjednoduší výpočty dopadů.

Indikátory:

Výstup: Existence legislativního softwaru, existence pozitivně závazného registru existující regulace s dálkovým přístupem.

Dopad: Percentuální podíl provedených RIA na celkovém počtu předložených právních předpisů.

Percentuální podíl řádně provedených konzultací na celkovém počtu předložených právních předpisů.

Strategický cíl: Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy.

Vedle optimálního vertikálního i horizontálního rozdělení kompetencí vykonávaných veřejnou správou je nutné zajistit i efektivní fungování jednotlivých úřadů. Naplnění tohoto požadavku předpokládá kvalitní řízení ve veřejné správě především v oblasti financí, lidských zdrojů a ICT. Úspěšné řízení veřejné správy se přitom neobejde bez efektivně nastavené koordinace procesů uvnitř veřejné správy.

Kvalitního fungování úřadů veřejné správy je možné dosáhnout prostřednictvím různých opatření a nástrojů. Z hlediska zlepšení činnosti úřadů je žádoucí zavedení metod kvality, které napomohou zlepšit vnitřní kulturu úřadu, jeho procesy, činnosti a výstupy a současně vztah k občanovi jako uživateli produktů veřejné správy. V oblasti řízení financí je důležité, aby se náklady na chod administrativy snižovaly. Veřejná správa by se měla občanovi vyplatit. Fungování veřejné správy by mělo být orientováno na výsledek a tomu by měl odpovídat také způsob financování. Hospodaření veřejné správy by mělo podléhat kontrole, a to nejen ze strany státu, ale i občana. Cílem je proto zavedení systému programového rozpočtování, které bude zaměřeno právě na sledování cílů a výkonů, realizaci auditů výsledků a výkonů.

Efektivní veřejná správa se neobejde bez kvalitní komunikace. Nastavení efektivnějších komunikačních a koordinačních mechanismů, které zajistí provázanost všech úrovní veřejné správy, je nutným předpokladem pro dosažení tohoto cíle.

Řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, ve smyslu dosahování cílů veřejné správy – jako služby společnosti a jejím občanům – prostřednictvím získávání, stabilizování, motivování rozvoje a optimálního využívání lidských zdrojů, je proces trvalý. V lidských zdrojích veřejné správy – ať už na úrovni státní správy, samosprávy nebo u dalších subjektů veřejné správy – je nutné spatřovat obrovský potenciál. Dobré „investice“ do těchto zdrojů, ať už v podobě kvality právního prostředí – pracovněprávních norem, nastavováním vhodných motivačních prvků, nebo systému celoživotního vzdělávání, prosazováním kombinace flexibility a jistoty, výrazně ovlivňují kvalitu veřejné správy jako služby. Tímto způsobem také výrazně působí na spokojenost občanů a vývoj celé společnosti.

Specifický cíl: Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy.
--

Z hlediska kvality veřejné správy je nejčastěji zmiňován tzv. klientský přístup veřejné správy k občanovi jako zákazníkovi a uživateli veřejných služeb. Reformou územní veřejné správy v ČR došlo k převedení celé řady kompetencí na úřady územní veřejné správy. Optimální skloubení agend vykonávaných v samostatné a přenesené působnosti se tak pro mnohé úřady stalo výzvou k tomu, jak nově koncipovat organizaci celého úřadu při zachování co nejvyššího výkonu veřejné správy. V tomto směru doznala Česká republika jistého pokroku, neboť řada obcí a krajských úřadů se aktivně zapojila do zavádění metod řízení kvality a sledování výkonu vlastní organizace. Z hlediska celého systému veřejné správy se však jedná o dílčí aktivity, které jsou postaveny na bázi dobrovolnosti. České veřejné správě stále chybí řízení orientované na výkonnost. Většina výstupů veřejné správy je neměřitelná, neaplikuje se výkonnostní rozpočtování, takže úřady veřejné správy nenesou odpovědnost za způsob používání veřejných zdrojů. Česká veřejná správa je rovněž málo orientována na zákazníka, ať už je jím občan, či samotný zaměstnanec veřejné správy.

Stále se nedostatečně využívá příkladů dobré praxe a v zásadě jen omezeně probíhá vzájemné srovnávání výkonu mezi úřady veřejné správy. Z hlediska jednotlivých úrovní veřejné správy jsou největší slabiny v ústřední státní správě.

Projektové okruhy:

Projekty zaměřené na naplňování tohoto cíle se zaměří především na podporu zavádění systémů řízení kvality a systémů hodnocení výkonnosti. Oproti územní veřejné správě je ve správních úřadech (v ministerstvech, jiných ústředních správních úřadech a správních úřadech s celostátní a územní působností) velmi málo rozšířené využívání moderních metod řízení kvality a zvyšování výkonnosti úřadů. Přitom existuje řada osvědčených metod, jako EFQM, CAF, integrované systémy řízení dle norem ISO 9001, 14001 či 27001, benchmarking/benchlearning, Balanced Scorecard, které jsou uplatnitelné i v těchto typech úřadů a jejichž zavedení by mělo dalekosáhlé příznivé účinky. Vzhledem ke zkušenostem s aplikací těchto metod v územní veřejné správě není třeba vynalézat nové postupy či metodiky při jejich uplatnění, půjde spíše o aplikaci již ověřených postupů do nových typů úřadů.

Indikátory:

Výstup: Počet zavedených nástrojů kvality, Počet úřadů se zavedenými systémy kvality

Dopad: Snížení nákladů na chod úřadů, zvýšení spokojenosti klientů úřadu.

Specifický cíl: Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech.

Využívání ICT ve veřejné správě se může vnímat ve dvou odlišných kategoriích. První z těchto kategorií je aplikace ICT pro zefektivnění vnitřního chodu úřadů (back office), druhou je pak využívání ICT pro styk mezi správou a občanem. Aktivita realizovaná v rámci tohoto cíle směřují do první z těchto kategorií. Problémem současných aplikací ve veřejné správě je jejich izolovaný rozvoj. Přesto, že dochází ke sdílení dat mezi systémy, není tento proces technicky, legislativně a organizačně zajištěn.

Je třeba sjednotit požadavky na identifikaci a autorizaci osob. K tomu je třeba vytvořit bezpečný systém výměny dat a výměnné mechanismy, které zajistí bezpečnost, ochranu osobních dat a nezneužitelnost.

Je třeba vytvořit "backoffice", který umožní legální sdílení a výměnu dat při zajištění výše uvedených požadavků.

K tomu je třeba zajistit techniku, programové vybavení a provést celou řadu legislativních změn. V hodnocení je třeba zavést efektivně hodnocení podle doporučení benchmarkingu i2010 (vazba na 20 el. Služeb v e-Europe 2005).

Programové prohlášení vlády ČR předpokládá vytvoření čtyř klíčových registrů, které budou zabezpečené a umožní sdílení dat mezi jednotlivými úřady, včetně zohlednění potřeby výměny dat s ostatními členskými zeměmi EU.

Projektové okruhy:

Projekty realizované v rámci naplňování tohoto cíle se zaměří na rozvoj systémových opatření v oblasti ICT výrazně zvyšujících efektivitu veřejných úřadů. Projekty budou součástí komplexních opatření podmiňujících rozvoj e-Governmentu. Izolovaný a samoúčelný nákup ICT nebude v rámci této strategie podporován.

Indikátory:

Výstup: Vytvoření integrovaných registrů.

Dopad: Počet odstraněných úkonů nezbytných pro vyřízení určité agendy.

Specifický cíl: Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy.

Vlivem reformy územní veřejné správy doprovázené procesem decentralizace a dekoncentrace došlo k zániku některých subjektů veřejné správy a naopak ke vzniku jiných nových subjektů veřejné správy. V důsledku toho se změnily kompetence a úkoly těchto subjektů a rovněž vztahy mezi nimi. Dřívější způsob koordinace a komunikace, který odpovídal centrální správě země, novým podmínkám přestal vyhovovat. Nové prvky koordinace a komunikace, které by odpovídaly potřebám jednotlivých subjektů jak na místní, tak na centrální úrovni, se nebudují systémově a mnohdy jsou spíše překážkou bránící efektivitě celého procesu. Změny v této oblasti by měly přispět k jednoznačnému stanovení rolí včetně odpovědnosti, odstranění duplicit, snižování zátěže a ke zjednodušení celého procesu výkonu veřejné správy. Veřejná správa v ČR trpí přemírou informačních systémů a databází. Velice často se stává, že vznik nové agendy je impulsem pro vznik nějakého nového systému. Nezkoumá se přitom, zda obdobný systém již někde neexistuje či zda nelze problém řešit jinak. Tento negativní jev je často způsoben silným resortismem, který brání propojení a koherenci výstupů státní správy. Důsledky tohoto problému se často promítají do nižších úrovní veřejné správy a mají tak přímý vliv na občana jako zákazníka veřejné správy. Je proto nezbytné komunikaci (v její klasické i elektronické podobě) v systému státní správy ČR určitým způsobem koordinovat, tzn. sladit komunikaci jednotlivých částí organizace státní správy a celku tak, aby maximálně přispívaly společnému cíli, který musí být jasně stanoven. Jedním z nejčastěji zmiňovaných nedostatků v komunikaci mezi různými úrovněmi veřejné správy je nedostatečná metodická pomoc a její nejednotnost. Vedoucí úředníci (především obecních) úřadů velmi často narážejí na nejednotný, mnohdy dokonce protiřečící si výklad používané metodiky při výkonu jednotlivých činností, kterou jim poskytuje kraj nebo příslušné ministerstvo. Tento stav je důsledkem nekoordinovaných informačních toků mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy v ČR. Důsledkem toho je skutečnost, že v současné době v ČR neexistuje žádný oficiální jediný zdroj, kde by bylo

možné čerpat ucelené a hlavně závazné informace k výkonu státní správy v obecné rovině, a to ani v oblasti konkrétních správních činností, tzn. podle jednotlivých resortů.

Projektové okruhy:

Projekty směřující k naplnění tohoto cíle se zaměří na provedení detailních analýz komunikačního prostředí ve veřejné správě, včetně vytvoření komunikačních map a návrhů na zlepšení stávajícího stavu. Na základě podrobné analýzy horizontální komunikace budou jednak navržena nová pravidla / principy pro různé formy komunikace, jednak upravena stávající pravidla. Cílem je odstranit duplicity, zjednodušit a zefektivnit informační toky v rámci ústřední státní správy a v některých případech formální komunikaci nastavit vůbec.

Indikátory:

Výstup: Vytvoření pravidel komunikace mezi ústředními správními úřady; zpracování komunikační mapy mezi ústředními správními úřady a ústředními správními úřady a územní samosprávou; vybudování komunikační infrastruktury pro metodickou pomoc.

Dopad: Snížení počtu stížností ze strany krajů a obcí; zrychlení výměny informací mezi různými úrovněmi veřejné správy; počet odstraněných duplicit v komunikaci mezi úřady; % využívání internetu při komunikaci.

Specifický cíl: Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku, posílit manažerské principy řízení ve veřejné správě.

Některým oblastem z oblasti řízení lidských zdrojů ve veřejné správě byla věnována zvýšená pozornost i v uplynulém období, ale celkový proces byl nesystémový, málo koordinovaný a nedůsledný. Například lze pozitivně hodnotit přínosy vyplývající z realizace zákona o úřednících územních samosprávných celků¹⁶⁾. Projevilo se zvýšení kvality veřejné správy v úrovni územních samosprávných celků, a to zejména v důsledku zavedení komplexního systému vzdělávání zaměstnanců územních samosprávných celků, který zakotvuje prvky celoživotního vzdělávání a ověřování odborné způsobilosti, a v důsledku zkvalitnění náborové politiky formou veřejnosti otevřených výběrových řízení na volná funkční místa. Pozitivně se rovněž projevilo vládní přijetí Pravidel vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. Pravidla vzdělávání zahrnují nové požadavky na vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech (ministerstva, ústřední správní úřady a jim podřízené správní úřady), stejně jako reflektují nové skutečnosti vyplývající ze vstupu České republiky do Evropské

¹⁶⁾ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

unie. Ve vzdělávání podle Pravidel se uplatňují principy Lisabonského procesu, zejména princip kontinuity vzdělávání, prostupnosti a uznávání vzdělávání, variability obsahu a forem vzdělávání aj. Realizace nastoleného systému vzdělávání jak zaměstnanců ve správních úřadech, tak úředníků územních samosprávných celků na základě analýzy vzdělávacích potřeb pokračuje. Pro obě cílové skupiny však platí rozdílné právní normy a v prokazování kvalifikačních požadavků je uplatňován rozdílný přístup.

Celkově přetrvává řada dlouhodobě neřešených či nedostatečně řešených problémů. V uplynulém období se realizovala řada pro oblast lidských zdrojů závažných procesů. Ty lze shrnout do následujících okruhů.

K 1. 1. 2003 vstoupil v účinnost zákon o úřednících územních samosprávných celků¹⁾ a v roce 2002 byl přijat zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech¹⁷⁾, ale účinnost tohoto zákona je postupně odsouvána (naposledy k datu 1. 1. 2009). Zatím tato právní úprava zastarala a je potřebné ji modernizovat, respektive změnit, mimo jiné i směrem k unifikaci právní úpravy pro všechny úředníky veřejné správy. Dále byla dlouhodobě odkládána účinnost zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹⁸⁾, který nabyl účinnosti 1.1.2006 a nahradil zákon 186/1992 sb.. Probíhal problematický proces přípravy a přijetí nového zákoníku práce, v procesu legislativních změn byla řada dílčích a speciálních pracovněprávních záležitostí¹⁹⁾.

Nekonkurenčnost úrovně odměňování zaměstnanců ve veřejné správě, nižší úroveň odměňování zaměstnanců ve veřejné správě není dostatečně kompenzována jinými motivačními prostředky. Náborová politika na volná funkční místa není dostatečně otevřená, důsledně upřednostňující odbornost. Ve spojení s výše uvedenými problémovými okruhy však na volná funkční místa ve veřejné správě není dostatečná (vyhovující) poptávka.

Je třeba poznamenat, že cíle týkající se řízení lidských zdrojů lze úspěšně řešit jen ve spojení s realizací některých dalších strategických cílů projektu Smart Administration (např. s cílem racionalizovat administrativní procedury ve veřejné správě, s cílem zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy a s dalšími předpoklady pro zefektivnění činnosti úřadů veřejné správy). Tato problematika také úzce souvisí s dalšími programovými závazky týkajícími se institucionální a kompetenční reformy veřejné správy.

Projektové okruhy:

S odvoláním na shora vymezené problémové pole dosažení stanoveného cíle podmiňuje modernizace pracovního práva (pracovněprávních a dalších souvisejících podmínek) se zohledněním potřebných přínosů pro zvýšení atraktivnosti zaměstnání ve veřejné správě pro kvalifikované odborníky z nejrůznějších oborů veřejné správy a pro schopné manažery veřejné správy včetně absolventů odborných a vysokých škol.

Bude připravena nová právní úprava zaměstnaneckých vztahů ve veřejné správě, lépe odpovídající změněným podmínkám, s určeným rozhraním pro oddělení odborných úřednických

¹⁷⁾ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

¹⁸⁾ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁹⁾ Např. zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

míst a míst spojených s politickými aktivitami (politicky obsazovaných míst), s nástroji pro odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Nová právní úprava bude řešit sjednocení, respektive maximální sblížení zatím odlišné právní úpravy zaměstnaneckých (pracovněprávních a služebních vztahů) ve veřejné správě a zavede jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě. **Optimalizuje podmínky** zaměstnanců veřejné správy např. sjednocením kvalifikačních předpokladů pro výkon prací ve veřejné správě, uplatňováním jednotných a moderních programů celoživotního vzdělávání zaměstnanců, sjednocením způsobů ověřování odborné způsobilosti zaměstnanců atd.

Z nového zákona vycházející náborová politika musí umožňovat prostupnost zaměstnanců ve veřejné správě a současně musí být otevřená pro nejširší veřejnost – pro zájemce o práci ve veřejné správě splňující předpoklady, které jsou kladeny na příslušná úřednická místa.

Nová právní úprava musí zakotvovat motivaci pro zaměstnance a prostředky pro zaměstnavatele k dosahování vyšší kvality jednotlivých činností i veřejné správy jako služby občanům a společnosti. Projekty realizované v rámci tohoto cíle se zaměří především na analýzu možností zefektivnění systému řízení lidských zdrojů. Projekty se rovněž zaměří na podporu systému vzdělávání úředníků. Pro budoucí období je žádoucí uskutečňovat rozvoj tohoto systému na základě analýzy vzdělávacích potřeb a směřování k „samoučící se organizaci“ v podmínkách správních úřadů, stejně jako přijetí metody řízení podle cílů do každodenní praxe zaměstnanců ve veřejné správě. Jedním z předpokladů nového přístupu v oblasti vzdělávání je realizace koncepce sjednoceného vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě, tzn. takového vzdělávacího systému, který by byl vypracován pro veřejnou správu jako celek zahrnující tři cílové skupiny: zaměstnance ve správních úřadech, úředníky územních samosprávných celků a volené funkcionáře územních samosprávných celků.

Další projekty realizované v rámci naplňování tohoto cíle se zaměří na posilování progresivních metod vzdělávání úředníků. Budou realizovány analýzy identifikující optimální řešení v oblasti náborové politiky.

Specifický cíl: Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí, minimalizovat množství korupčních příležitostí a nastavit účinný sankční systém.

Podle zveřejněných výsledků Indexu vnímání korupce za rok 2005 (CPI – Corruption Perception Index, používá se od roku 1995) sestaveného organizací Transparency International byla Česká republika ohodnocena indexem 4,3 společně s Řeckem, Namibií a Slovenskem (hodnota indexu 10 = země se zanedbatelnou mírou korupce). Současné zveřejněné výsledky výzkumů společnosti pro výzkum trhu GfK (Výzkum korupčního klimatu) vykazují, že cca 56 % populace ČR považuje úplatky za běžnou součást života. V roce 2001 označilo Českou republiku za zkorumpovanou zemi přes 50 % respondentů, v roce 2006 to bylo již 66 %. Organizace Transparency International hodnotí Českou republiku v rámci EU mezi státy s největší mírou korupce. Jako příčina tohoto stavu je uváděna zejména neefektivnost a netransparentnost veřejné správy, časté střety zájmů, nízká vynutitelnost zákonů a neexistence účinných protikorupčních opatření.

S odkazem na hodnocení korupčního prostředí v České republice lze konstatovat, že přes doposud přijatá opatření k zamezení korupčního jednání se situace nijak výrazně nezlepšila. Mezi hlavní příčiny korupce v České republice lze zařadit neodpovídající sílu práva a úroveň jeho vymahatelnosti, nedostatečnou operativnost justice, nedostatečnou otevřenost a transparentnost procesů, jejich kontrolovatelnost a mzdové podmínky zaměstnanců.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je nezbytné aktivně přistoupit k řešení problému korupce v České republice.

Projektové okruhy:

Za účelem řešení problematiky korupce v České republice byla schválena nová Strategie vlády v boji proti korupci na období 2006–2011. Projekty realizované v rámci naplňování tohoto cíle se zaměří na podporu opatření navrhovaných v této Strategii. Opatření navrhovaná v Strategii dále rozvíjejí již plněné úkoly a reagují na současné potřeby vyplývající z hodnocení situace v oblasti korupce v České republice. Nová Strategie vlády v boji proti korupci je postavena na 3 pilířích, kterými jsou prevence, průhlednost a postih. Za účelem vytvoření společenského prostředí eliminujícího možnosti výskytu korupčního jednání jsou v rámci uvedených tří pilířů stanoveny konkrétní cíle a opatření směřující k jejich naplnění.

Oblast prevence

Aby bylo vůbec možné omezovat korupci, je třeba omezit korupční příležitosti. Proto je mimo jiné třeba minimalizovat státní regulaci, zjednodušit legislativu, zvýšit transparentnost legislativního procesu, omezit počet zvláštních procesních pravidel a vytvořit podmínky pro používání jednotného správního řízení, zabránit ukládání nadměrné byrokratické zátěže na občany i samosprávy, spolupracovat s profesními a dalšími organizacemi při podpoře etického jednání v jednotlivých oblastech společnosti a při vytváření protikorupční atmosféry ve společnosti. Dále je třeba, aby prokázané případy korupčního jednání byly medializovány a veřejně odsouzeny. Povědomí veřejnosti o správném postupu při získání poznatků nebo podezření z korupčního jednání musí být systematicky zvyšováno a upevňováno přesvědčení o smysluplnosti obrany proti korupci.

Oblast průhlednosti

Základní součástí systému protikorupčních opatření je maximální a ničím neomezovaná veřejná kontrola nad fungováním veřejných institucí a nad nakládáním s veřejnými prostředky. Také systém řešení konkrétních stížností a podezření musí veřejnosti nabízet co nejvíce přístupné a důvěryhodné alternativy.

Oblast postihu

Trvalá pozornost a průběžné vyhodnocování procesů, u kterých je možné předpokládat vznik korupčních podmínek, musí být zavedeno do systému vnitřní kontroly všech veřejnoprávních institucí. Policie České republiky a další instituce musí mnohem aktivněji a důsledněji přistupovat k prověře poznatků a podnětů získaných od občanů k podezření z korupčního jednání. Pro zvýšení efektivity trestních řízení v případech závažné korupce je nezbytné zřídit specializované justiční orgány a zavést institut tzv. protikorupčního agenta. Preventivní působení trestního zákona je třeba posílit zvýšením trestů pro zkorumpované veřejné činitele i trestů za korupční jednání spáchané v souvislosti s veřejnými zakázkami, soutěžemi a dražbami. Protikorupční dopad zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno posílit zavedením sankcí za jeho porušování. Zvýšení odolnosti

veřejné správy vůči korupci spojené s veřejnými zakázkami, soutěžemi a dražbami vyžaduje také přísnější úpravu předpokladů pro účast na těchto činnostech.

Indikátory:

Výstup: Počet podpořených projektů.

Dopad: Měření CPI.

Specifický cíl: Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivity v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové správy a posílením transparentnosti a otevřenosti úřadů daňové a celní správy.

Složitá daňová správa vede ve svých důsledcích ke špatnému plnění fiskálních povinností.

Prvořadý cíl Modernizace a restrukturalizace daňové správy je fiskální, tzn. zvýšení příjmů veřejných rozpočtů. Ty je možné očekávat pouze při splnění následujících podmínek:

1. Zjednodušení daňových předpisů a souvisejících předpisů.
2. Restrukturalizace a zkvalitnění organizace procesů správy daní včetně organizačního uspořádání s využitím synergie ostatních orgánů státní správy.
3. Zlepšení péče o lidské zdroje, zejména větší důraz na kvalitní výběr a v neposlední řadě na pravidelnou přípravu všech kategorií zaměstnanců správy daní včetně vzdělávání široké daňové veřejnosti formou e-komunikace.
4. Zjednodušení daňového řízení formou e-komunikace.
5. Certifikace kvality podle ISO 9000 nebo ISO 9001.

Všechny výše uvedené oblasti by měly vést ke zvýšení právního vědomí jak pracovníků daňové správy, tak široké daňové veřejnosti a tím přispět ke zvýšení dobrovolného plnění daňových povinností. Neméně důležitým cílem je také připravit pro naše klienty – daňové subjekty – klientsky příjemné podmínky.

Dalším důležitým cílem je také legislativní stabilita daňového prostředí.

Velmi důležitou částí stability je stabilita personální, a to jak z pohledu kvality (vzdělávání, mzdové podmínky – hluboko pod průměrem veřejné správy), tak z pohledu kvantity zaměstnanců daňové správy ve vztahu k množství úkolů a druhů činností, které zajišťují.

Hlavní činností Celní správy ČR je ochrana fiskálních zájmů státu, resp. zájmů Společenství ve vztahu k výběru daní, poplatků a správě při výběru cel, dále ochrana zájmů výrobců, území a občanů ČR před průnikem nebezpečného zboží a nákladů, ochrana vnitřního trhu, poskytování informačních služeb a poradenství podnikatelským subjektům a součinnost s orgány státní správy.

Celní správa ČR vykonává tuto činnost na základě deklarovaných kompetencí, vycházejíc z kultury organizace a jejích tradic. Jako „znalostní organizace“ je kladen velký důraz na zabezpečení přenosu informací a na komunikaci, ať už uvnitř organizace, či vůči okolí – v tomto případě zejména ostatním orgánům státní správy či podnikatelské veřejnosti, ať už v rámci ČR, či v rámci EU. Neustále se měnící vnější prostředí a nutnost zpracovávat velké množství informací v rámci regionálně diverzifikované organizace klade vysoké nároky na řízení tohoto procesu ve smyslu zpracování a předání určeným subjektům.

Projektové okruhy:

Projekty zaměřené na naplnění tohoto cíle se zaměří na zkvalitnění jednotlivých aspektů daňové správy, tedy na otázky legislativní, na otázky organizační a technologické, personální a procesní. Cíle bude integrovat jednotlivé projekty tak, aby společným působením zajistily maximální zvýšení efektivity daňové správy jako celku. V rámci modernizace celní správy budou realizovány projekty s cílem dosáhnout vyšší komunikační úrovně vůči externím subjektům Celní správy ČR

Indikátory:

Výstup: Počet realizovaných projektů.

Dopad: Snížení nákladů na chod daňové a celní správy a zvýšení efektivity výběru daní a cel

Strategický cíl: Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu.

Veřejnými službami rozumíme služby vytvořené, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy takovým způsobem, který odpovídá specifickým společenským potřebám a respektuje princip subsidiarity. Veřejnou službou jsou tedy tzv. věcné veřejné služby, které jsou státem, krajem či obcí organizovány (poskytovány) v naturální – věcné – podobě či regulovány, příp. poskytovány ve formě finanční podpory a v širším slova smyslu i správní činnosti poskytované v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku.

Obecným trendem je vytvořit takové modelové schéma, ve kterém stát (resp. ústřední správní orgány) vytváří systémové podmínky pro zajišťování veřejných služeb (jako je legislativa a související metodická činnost, monitoring kvality a dostupnosti služeb, kontrola, mechanismus tvorby vlastních finančních prostředků územní samosprávy apod.) a kde územní samospráva (obce a kraje) odpovídá za vlastní doručování veřejných služeb podle nastavených parametrů s optimálním využitím místních podmínek včetně jejich konkrétního financování. V oblasti zabezpečení správních činností se zvláštní důraz věnuje možnostem využití ICT z důvodu zajištění maximální dostupnosti a efektivity jejich poskytování.

Výše uvedený postup s sebou přináší problém schopnosti a možnosti státu odpovídat za ústavní práva fyzických osob při uspokojování jejich potřeb formou veřejných služeb. V rámci tohoto procesu se jeví jako nutné zajistit podmínky pro zjišťování, vyhodnocování a porovnávání kvality a dostupnosti veřejných služeb a tím podporovat jejich rozvoj v souladu s proměňujícími se společenskými potřebami.

Veřejné služby jsou tedy přímo či nepřímo ovlivňovány subjekty veřejné správy. Nejblíže je občanovi obec, významnou roli hrají kraje i stát. Na základě členství ČR v EU je v této oblasti možné předpokládat dopady plynoucí z volného pohybu osob, zboží, kapitálu i služeb. Z pohledu občana je podstatné, zda je konkrétní veřejná služba, kterou potřebuje, dostupná, dostatečně kvalitní a za přijatelnou cenu.

Na mezinárodní úrovni hraje významnou roli při řízení účinnosti veřejných služeb a definování práv jejich uživatelů Rada Evropy. Výbor ministrů Rady Evropy přijal v této oblasti Doporučení číslo

R(97)7 ze dne 1. dubna 1997, ve kterém přijal zásady dobré praxe pro územní veřejné služby v Evropě. Doporučení je založeno na obecných zásadách, jako je rovnost, neutralita, nediskriminace občanů z hlediska jejich přístupu k veřejným službám. Místní orgány členských států se zde mimo jiné vyzývají k neustálému zvyšování kvality služeb, důslednému rozšiřování informací, posilování účasti uživatelů na řízení územních veřejných služeb a také motivaci a školení pracovníků, kteří v této oblasti působí. Součástí Doporučení je také ustanovení o kontrole, podle kterého by všechny hlavní místní služby měly být předmětem pravidelného hodnocení efektivity a kvality. Kontrola by se tedy měla orientovat nejen na prevenci nebo penalizaci chyb, ale i na zvyšování kvality poskytovaných služeb a zdůrazňovat soulad mezi definovanými cíli a dosaženými výsledky.

Specifický cíl: Prosazovat e-Government s důrazem na bezpečný a jednoduchý přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě Internet, připravit právní úpravu, která zajistí elektronizaci procesních úkonů ve veřejné správě, zrovnoprávní formu listinnou s formou elektronickou, umožní bezpečnou komunikaci mezi úřady a veřejností a optimalizuje interní procesy veřejné správy s využitím informačních komunikačních technologií.

Nástrojem pro zefektivnění a zjednodušení procesů probíhajících ve veřejné správě, ať už uvnitř, či navenek a vytvoření efektivního a rychle pracujícího systému, který zatěžuje jen v nejnutnější míře, je zejména nasazení informačních technologií. V posledních několika letech byly ve veřejné správě poměrně masivně nasazený, dochází však přesto k paradoxní situaci, kdy je mnoho úřadů vybaveno kvalitními informačními technologiemi, avšak jejich využití je pouze omezené, a to především tím, že se používají v prostředí, které je jak právně, tak organizačně zařízeno především na komunikaci a oběh dokumentů v papírové podobě a v jehož rámci vznikají jednotlivé projekty založené na využití moderních informačních a komunikačních technologií, které řeší pouze konkrétní problém bez návaznosti na ostatní již existující či zamýšlené projekty. Vzniká tak prostředí, v němž existuje množství často velmi úspěšných projektů, které ovšem řeší pouze partikulární problematiku a nejsou přenositelné do jiných oblastí a bohužel často ani propojitelné s jinými již existujícími systémy. První služba, kterou mohli občané v České republice vyřizovat elektronicky prostřednictvím elektronické pošty, bylo v roce 1999 podávání žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V roce 2000 byl implementován do českého právního řádu institut elektronického podpisu, který měl umožnit občanům komunikovat s orgány veřejné moci elektronickou cestou. Trvalo však další téměř rok a půl, než byl vydán prováděcí právní předpis k tomuto zákonu, jenž tuto funkci elektronického podpisu fakticky umožnil realizovat v praxi. V souvislosti se zavedením institutu elektronického podpisu bylo umožněno novelou správního řádu používat elektronickou komunikaci v řadě správních agend. Řada úřadů však na tuto činnost nebyla připravena a ani neprovozovala elektronické podatelny, jejichž prostřednictvím bylo možné činit elektronická podání. Ministerstvo informatiky se po svém vzniku v roce 2003 zaměřilo zejména na procesy ve vztahu tzv. FrontOffice (veřejnost-stát) a začalo prosazovat v rámci meziresortního připomínkového řízení změny jednotlivými resorty vládě předkládaných právních předpisů tak, aby v případech, kdy předkládaný právní předpis obsahoval procesní úkon podání, mohl být tento úkon činěn elektronicky,

avšak tato problematika nebyla řešena komplexně a důsledně. V roce 2006 bylo možné vyřizovat čistě elektronicky pouze zlomek podání v jednotlivých agendách. U dalších podání existují překážky buď legislativního charakteru, kdy právní předpisy elektronickou formu neuznávají, nebo věcného charakteru, kdy technické a bezpečnostní možnosti úřadů neumožňují vyřizovat příslušnou agendu. Dochází k situacím, že na úřad dorazí prostřednictvím elektronické podatelny písemnost v elektronické podobě, dále je vytisknuta, vložena do šanonu a spis již poté po úřadě, případně i mezi úřady putuje v papírové podobě. Toto nebylo překonáno ani novým zákonem o archivnictví a spisové službě, který sice umožňuje vést spisovou službu elektronicky, avšak stále preferuje vedení spisové služby v podobě materiální než v podobě elektronické. Úřady tak nadále setrvávají u vedení spisů v listinné podobě místo elektronických dokumentů. Řada právních předpisů dále nezakládá explicitně elektronickou formu vedení příslušného registru, přestože spousta z nich je ve skutečnosti v elektronické formě vedena. Téměř u žádného z nich nejsou údaje v elektronické formě považovány za právně závazné. Roztříštěná jsou také místa provádějící registrace a zápisy do evidencí a často spolu vzájemně nekomunikují.

Projektové okruhy:

Pro zajištění úspěšnosti zavedení e-Governmentu je třeba zrovnoprávnit elektronickou formu dokumentu s formou listinnou stanovením ekvivalence jejich právních účinků a povinnosti takové dokumenty přijímat na stejné úrovni. Bude předložen návrh zákona o elektronizaci některých procesních úkonů, který je svými instituty a nástroji logickým a systémovým předstupněm úplné elektronizace procesů v oblasti orgánů veřejné moci, jejímž vyvrcholením bude vytvoření registrů, jejichž data si bude možné plně vyměňovat elektronicky. Návrh zákona obsahuje:

Institut autorizované konverze písemnosti – obousměrná konverze dokumentů, tedy převod dokumentu z listinné podoby do podoby elektronické a naopak; přiznání takto převedenému dokumentu stejných právních účinků, jakých požívá původní dokument.

Institut legalizace uznávaného elektronického podpisu – ověření, že žadatel o provedení legalizace podepsal datovou zprávu svým uznávaným elektronickým podpisem, založeným na certifikátu, který obsahuje jednoznačný identifikátor podle zákona o elektronickém podpisu; obdoba úředně ověřeného podpisu na listině pro elektronický podpis.

Institut datové schránky pro komunikaci v oblasti orgánů veřejné moci – datová schránka, jejímž prostřednictvím lze činit podání kterémukoliv úřadu, úřady prostřednictvím datové schránky doručují své písemnosti příslušným adresátům (fyzickým nebo právnickým osobám), stejně jako komunikují s jinými orgány veřejné moci; veškerým úkonům, které jsou prostřednictvím elektronické přepážky činěny, je přiznána ekvivalence k úkonům učiněným písemně-

Jednoznačná identifikace – zavedení a sjednocení systému jednoznačné identifikace fyzických osob, právnických osob a orgánů veřejné moci.

Implementační fáze předpokládá vybavení subjektů poskytujících služby podle tohoto zákona příslušným hardwarem a softwarem, zabezpečení jejich připojení ke komunikační síti, zřízení kompetenčního centra, vybudování systému identifikátorů, využívání jednoznačné identifikace na základě identifikátorů v oblasti orgánů veřejné moci, zřízení datových schránek a vydání datových nosičů.

Dojde ke zrychlení a zefektivnění procesů ve veřejném sektoru a pozitivním dopadům na občany a podnikatelské prostředí. Návrh zlepší přístupnost úřadů a komunikaci fyzických i právnických osob s orgány veřejné moci a umožní širší využívání informačních a komunikačních technologií jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru. Využitím institutů zákona dojde ke zkrácení jednotlivých řízení a zefektivnění výkonu činností orgánů veřejné moci.

Vedle projektů obecně podporujících prosazování e-Governmentu budou podporovány rovněž projekty přispívající k elektronizaci procesů v konkrétních sektorech veřejných služeb, např. e-Health či e-Culture.

Indikátory:

Výstup: Počet služeb dostupných přes síť Internet.

Dopad: Procento veřejnosti využívající tyto služby.

Specifický cíl: Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CZECH POINT (univerzálního asistovaného místa služeb pro fyzické a právnické osoby, kde bude možné z jednoho místa činit veškerá podání vůči orgánům veřejné správy, získávat veškeré ověřené údaje vedené v dostupných centrálních registrech a evidencích a získávat informace o průběhu všech řízení, která jsou s danou osobou či o jejích právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena).

Při vyřizování běžných agend občana ve vztahu k veřejné správě je vždy nutné vyřídit velké množství formulářů, které mnohdy obsahují stejné údaje. Z tohoto důvodu se jeví výhodné využití informačních a komunikačních technologií, které by na jedné straně snížily náročnost komunikace mezi úřady veřejné správy a na druhé straně omezily byrokracii ve vztahu občan–úřad na minimum.

V současné době je veřejnost nucena prokazovat různé skutečnosti pomocí výpisů z různých rejstříků, seznamů nebo databází vedených státem, které nelze opatřit na jednom místě.

Připravovaným krokem k odstranění této administrativní zátěže veřejnosti bude, po zajištění primárních služeb pro vzájemnou komunikaci mezi úřady, vytvoření systému kontaktních míst pro osobní a elektronickou komunikaci mezi občanem a veřejnou správou.

Hlavním cílem projektu Czech Point (Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál) je vytvořit síť míst, kde budou moci občané a podnikatelé získávat veškeré údaje, opisy, výpisy, které jsou uvedeny v centrálních veřejných evidencích a registrech. V navazujících fázích realizace projektu bude možné v rámci kontaktních míst Czech Point podávat jakékoli podání či žádost na státní správu. Postupné naplňování dalších cílů projektu je podmíněno legislativními úpravami.

Projektové okruhy:

Projekty směřující k naplnění tohoto cíle se budou zaměřovat především na podporu technologických řešení a na zajištění proškolení obslužného personálu. Budou rovněž analyzovány možnosti dalšího rozvoje kontaktních míst.

Indikátory:

Výstup: Počet zřízených kontaktních míst; počet agend dostupných přes tato místa.

Dopad: Procento veřejnosti využívající kontaktní místa.

Specifický cíl: Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti.

V ČR je problematika dostupnosti a kvality veřejných služeb vnímána jako velmi podstatná podmínka sociálního a ekonomického rozvoje místních společenství a regionů a je jí věnována potřebná pozornost. Toto téma je akcentováno také na úrovni regionálních a místních samospráv. Aktivity zaměřené na zvyšování kvality a efektivnosti veřejných služeb je možné označit za hnutí, do kterého jsou partnersky zapojeny státní, samosprávné i nevládní organizace působící ve veřejném sektoru (např. Policie ČR, Česká obchodní inspekce, některé krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností i některé střední školy). Tyto organizace vytvářejí marginální, avšak nepřehlédnutelnou skupinu, v níž před zástupci ústřední státní správy převažují zástupci obcí a krajů. Je realizována řada projektů zavádějící různé modely řízení kvality do organizací veřejné správy. Především se jedná o benchmarking, benchlearning, normy ISO, Místní agendu 21, Komunitní plánování, ChartU pro občana, Měření spokojenosti zákazníků. I přes některé dobré výsledky převažující část organizací poskytujících veřejné služby se otázkami zvyšování kvality a efektivnosti svých služeb nezabývá. Požadavek kontinuálního zvyšování kvality jako jeden z minimálních standardů veřejných služeb není zřetelně deklarován. Obecně v organizacích není rozšířeno povědomí o přínosech zavádění modelů řízení kvality. Občan často není v potřebné míře vnímán jako zákazník a spokojenost zákazníků není průběžně sledována.

Projektové okruhy:

V rámci naplňování tohoto cíle budou realizovány projekty směřující k vytvoření systému umožňujícího sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb. Zejména pro potřeby rozhodování komunálních a regionálních politiků v oblasti zajišťování veřejných služeb na základě existujících potřeb bude vytvořen systém umožňující sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb. Systém bude poskytovat informace umožňující základní porovnání výkonu a nákladů mezi jednotlivými poskytovateli služeb i z hlediska celé sítě služeb. Jedná se o informace vypovídající o základních charakteristikách cílové skupiny v daném místě a o způsobu poskytování služby (kolik tato služba stojí při daných parametrech kvality): porovnání teoretické potřeby a skutečnosti, informovanost o službách, způsob zabezpečení pomoci, kapacita služeb, efektivnost služeb, kvalita služeb a spokojenost uživatelů. Pro porovnání způsobu naplnění potřeb budou vytvořeny indikátory s odpovídající vypovídací schopností. Systém bude poskytovat základní orientační informace o veřejných službách pro potřeby občanů a bude umožňovat benchmarkingové srovnávání. Dále budou

realizovány projekty směřující k posílení orientace v možnostech poskytovaných „přátelskými“ veřejnými službami a schopnosti je využívat.

Indikátory:

Výstup: Existence systému pro sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb, Počet úřadů veřejné správy, které sledují kvalitu poskytovaných veřejných služeb

Dopad: Míra zvýšení spokojenosti klientů měřených služeb.

Specifický cíl: Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních jasně definovaných standardů.

Na základě dříve provedené územněsprávní reformy do oblasti veřejných služeb významně vstoupily samosprávné obce a kraje, respektive jejich orgány. Značná část správních činností i výplat finančních podpor je dnes vykonávána v přenesené působnosti obcí a krajů. Zajišťování široké škály věcných veřejných služeb přešlo do samostatné působnosti obcí a krajů.

Nástroje na zvyšování kvality a efektivnosti služeb jsou aplikovány v menším počtu organizací. Efektivita použití finančních prostředků z veřejných rozpočtů není u veřejných služeb sledována a vyhodnocována. Větší část dotačních systémů napojených na veřejné rozpočty, jejichž cílem je zajišťovat část provozních prostředků veřejných služeb, nemá povinně nastaveny indikátory efektivnosti jejich použití. Až na výjimky systém veřejných služeb nepodporuje vytváření konkurenčního prostředí. Samosprávy zřizují řadu poskytovatelů veřejných služeb, kteří jsou přímo napojeni na rozpočet obce (kraje). K jiným typům organizací panuje spíše nedůvěra, vyplývající z obavy ztráty možnosti přímého ovlivňování organizace prostřednictvím rozpočtu. Až na výjimky veřejnost není zapojována do plánování a rozhodování o podobě systému veřejných služeb v konkrétním místě. V některých oblastech veřejných služeb, např. v sociálních službách, jsou již nyní vytvořeny podmínky pro konkurenci a prostor je široce otevřen různým typům poskytovatelů. Existuje předpoklad, že řada veřejných služeb může být ve stejné či vyšší kvalitě poskytována soukromým sektorem, ať již nestátními neziskovými organizacemi, či komerčními subjekty, a to při využití stejných nákladů.

Projektové okruhy:

Projekty směřující k naplnění tohoto cíle se v první fázi zaměří na analýzu stávajícího stavu a posouzení možnosti zapojit do poskytování veřejných služeb soukromý sektor. Ze stávajících příkladů dobré praxe systémů veřejných služeb podporujících existenci konkurenčního prostředí bude provedena analýza jejich využití v podmínkách dalších oblastí služeb. Posláním veřejných služeb je uspokojovat existující potřeby jak společenské, tak jednotlivců. Zejména druhá oblast se vyvíjí velmi dynamicky v závislosti na proměnách v okolních oblastech společenského života. Je tedy nutné zajistit, aby veřejné služby byly schopné reagovat na proměny potřeb a zároveň splňovaly podmínky minimálních standardů. Systém základních indikátorů efektivnosti veřejných služeb bude poskytovat informace pro rozhodování o prioritách financování z veřejných rozpočtů. Propojením indikátorů efektivnosti s výsledky měření spokojenosti uživatelů se získá základní informace o kva-

litě veřejných služeb. Zveřejňování uvedených výsledků bude podporovat možnost volby uživatelů a konkurenční prostředí.

Indikátory:

Výstup: Procento služeb, u nichž existuje volba poskytovatele.

Dopad: Procento služeb poskytovaných soukromým sektorem.

Strategický cíl: Zkvalitnit činnost justice.

Již dnes je zřejmé, že k zásadnímu zefektivnění činností v resortu justice přispěje racionální využívání ICT. Využívání ICT však není jediným prostředkem pro zlepšení soudního systému. V rámci tohoto cíle tak bude v první fázi provedena detailní analýza, která identifikuje klíčové problémy a navrhne řešení, vedoucí k výraznému zlepšení výkonu justice. Na základě této analýzy budou doformulovány další specifické cíle a projektové okruhy i specifické monitorovací indikátory.

Využívání a rozvoj informačních technologií pro podporu agend v působnosti Ministerstva spravedlnosti České republiky a jeho podřízených organizací je jedním ze základních úkolů informatiky směřujících k zefektivnění a zjednodušení činností v rámci resortu justice.

V současné době je aplikace informačních technologií v resortu justice na dobré úrovni, je však nutné neustále držet trend při využívání nových moderních informačních systémů a současně změnit přístup v myšlení všech uživatelů ve směru k maximální elektronizaci všech vnitřních procesů justice. Tato cesta vede k významnému omezení zpracovávání dokumentů v klasické papírové formě. V důsledku toho pak dojde zejména ke zrychlení propustnosti komunikace a zvýšení úrovně sdílení a ochrany informací. Důležitým trendem je i neustálé zvyšování nasazení centrálně řízených informačních systémů oproti využívání lokálních informačních systémů.

Důsledným využitím informačních technologií lze významně zkvalitnit a zefektivnit vnitřní procesy justice ve všech organizačních složkách justice. Jedná se např. o zlepšení činnosti vnitřních procesů justice, zrychlení soudních procesů, zjednodušení administrativních a řídicích procesů. Podmínkou pro nasazení a využití dalších projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií je však vytvoření potřebných předpokladů. Současně je nutné trvale vytvářet předpoklady pro další rozšíření a prohloubení stávajících aplikací využívaných na poli justice. V neposlední řadě je nutné zajistit trvalou podporu a údržbu těchto aplikací.

Je nutné trvale zabezpečovat výstavbu, obnovu a provozování centrálně řízených informačních a komunikačních technologií v resortu justice. Podmínkou pro zdárné zavedení systému elektronické justice a další zavádění moderních informačních systémů je vytvoření kvalitní a efektivní komunikace mezi organizačními složkami uvnitř resortu justice.

Využitím informačních systémů a technologií ICT je nutné zkvalitnit a rozšířit dostupnost služeb poskytovaných resortem justice a cílevědomě zlepšit proces úrovně informovanosti a komunikace s veřejností.

Důležitou podmínkou pro realizaci zamýšlených projektů v oblasti justice je především zajistit potřebné vybavení všech organizačních složek resortu kvalitní výpočetní technikou na všech úrovních

jejího použití, včetně zabezpečení její pravidelné obměny a dále zajistit kvalitní výkonnou komunikační infrastrukturu resortu justice s dostatečnou kapacitou přenosu datových informací.

Resort justice je v souladu s Programovým prohlášením vlády veden snahou o maximální zjednodušení a zvýšení informovanosti veřejnosti prostřednictvím všech dostupných médií. V rámci několika projektů se snaží např. o vytvoření institutu mluvčích na všech soudech, který by napomohl lepší komunikaci justice s veřejností a tím přispěje k vyšší důvěře veřejnosti v soudnictví. Dále bychom chtěli připravit takovou formu standardizovaného režimu, který by včas informoval o právech a povinnostech vyplývajících z nové právní úpravy, vč. systému vyhodnocování již fungující právní úpravy jejich faktických účincích, které by byly následně využity pro přípravu nových legislativních návrhů. Dalším cílem MSp je umožnění přístupu veřejnosti k úplným, aktuálním textům právních předpisů prostřednictvím dálkového přístupu. V rámci práce soudů připravujeme optimalizaci organizace práce soudů, jehož naplnění povede ke zrychlení práce soudů, zlepšení vymahatelnosti práva a zefektivnění funkční struktury justice.

Specifický cíl: Zavést systém elektronické justice.vč. dokončení všech návazných projektů vedoucích k zefektivnění práce justice a zlepšení komunikace justice jak s odbornou, tak i laickou veřejností

Elektronická justice je důležitý projekt velkého rozsahu s řadou vnitřních procesních a technologických vazeb, který zásadním způsobem změní současnou podobu většiny procesů v resortu s využitím informačních technologií v prostředí justice. Jedná se zejména o zavedení elektronické formy komunikace, tzn. výměny a zpracování informací nacházejícími se v resortu justice nebo vstupujícími do resortu zvenčí. E-justice využívá moderní informační technologie a systémy, které značně ovlivní zjednodušení řízení, rozhodování a administrativu resortu spravedlnosti. E-justice ovlivní především tyto základní oblasti činnosti: řízení resortu, obecné soudní agendy a speciální agendy (obchodní rejstřík, právní informace apod.). E-justice je integrální součástí e-Governmentu v ČR.

Mezi hlavní přínosy elektronické justice patří především elektronizace spisů, tj. nahrazení papírového spisu spisem elektronickým, který nabízí řadu výhod, jako např.: rychlejší pohyb spisu mezi jednotlivými subjekty řízení, zamezení dlouhé reakční doby, zamezení možné ztráty papírového spisu, je posílena spolupráce se subjekty mimo resort (police), nižší náklady na archivaci, možnost uložení dokumentů z různých médií (video, audio, scan). Základní typická cesta elektronického spisu se předpokládá takto: spis vzniká na policii, následně je předán na státní zastupitelství a dále je předán soudu.

Pro bezpečnost spisu je na druhé straně nutné vytvořit takovou platformu, která zajistí bezpečný přístup do elektronického spisu uvnitř resortu, bezpečný přenos spisu, zabezpečenou komunikaci mimo resort, průkaznost a garanci manipulace se spisem apod. Projekt vytváří značné nároky na

elektronickou komunikaci, a proto základní podmínkou pro jeho realizaci je zajištění odpovídající komunikační infrastruktury.

Další projekty, podmiňující realizaci projektu elektronické justice, jsou např. vybudování platformy pro datové přenosy, vybudování infrastruktury pro elektronický podpis, vybudování elektronické podatelny apod.

Indikátor:

Výstup: počet realizovaných projektů

Dopad: zkrácení průměrné délky soudního řízení

Projektové okruhy:

Na základě zpracování Studie proveditelnosti s názvem „Popis modulární struktury včetně jejích vazeb a návazností a harmonogramu vybudování elektronické justice“, ve které je zpracována mj. analýza podmínek nasazení komplexního řešení elektronické justice v ČR, analýza a vyhodnocení vybraných zahraničních projektů elektronické justice a legislativní problematika zavedení elektronické justice, popis modulární struktury, bude dále následovat fáze výběru generálního dodavatele, zpracování vlastního projektu a následně implementace e-justice, která vzhledem ke značnému rozsahu projektu bude realizována po dobu několika let. Dílčí projektové úkoly implementace budou obsahovat analýzy procesního, personálního a legislativního prostředí. Následně budou vybudována technologická řešení pro zajištění fungování e-justice. Projekty směřující k naplnění tohoto cíle se zaměří rovněž na realizaci školení umožňujícího efektivní využívání systému.

Důležitým faktorem pro rozvoj e-justice a zejména centrálně řízených informačních systému resortu MSp je komunikační infrastruktura.

Potřeba propojení jednotlivých informačních systémů v resortu výrazně zvýší nároky na komunikaci.

V současné době rychlost komunikačních kanálů nesplňuje požadavky kladené na funkci komunikační infrastruktury tak, aby byly všechny návazné projekty provozovány bez omezení.

MSp se začlenilo do programu budování jednotné KIVS na základě usnesení vlády ČR ze dne 8. listopadu 2006 č. 1270, který je v současnosti realizován MV ČR.

Návaznost projektu Komunikační infrastruktury na jiné projekty je zřejmá, neboť vybudování komunikační infrastruktury je nutným předpokladem pro realizaci řady dalších projektů, jako např.: e-justice, centrální elektronická podatelna, e-Learning, PAM, CSLAV a další.

Další projektové okruhy mají přímou návaznost na Komunikační infrastrukturu. Jejím prostřednictvím bude informována veřejnost o činnosti v oblasti justice a i o projektech vypracovávaných v resortu MSp. Jedná se např. o vydávání příručky „Stručný soudní průvodce“, Systém vyhodnocování účinků přijaté právní úpravy, Systém informovanosti veřejnosti o nové právní úpravě, Mluví na všechny soudy, Probační a resocializační programy apod.

5. Implementace a řízení Strategie

Předpokladem efektivní realizace Strategie je funkční nastavení řídicích a koordinačních mechanismů. Strategie musí mít jasně vytyčené milníky a nastavené kontrolní mechanismy. Zároveň však nesmí být rigidním dokumentem, musí být schopna přizpůsobovat se měnícímu se vnějšímu prostředí a učit se ze svého vlastního vývoje. Proto musí být vytvořeny takové mechanismy, které na jedné straně důsledně dohlížejí na naplňování cílů Strategie, na druhé straně kontinuálně Strategii vyhodnocují jako celek a v případě nutnosti navrhnou její modifikaci.

5.1. *Institucionální zabezpečení realizace Strategie*

Klíčovým nositelem Strategie je Ministerstvo vnitra ČR. Realizace Strategie však představuje nad-resortní úkol, který musí být realizován v úzké spolupráci se všemi angažovanými aktéry, především ústředními správními úřady a zástupci místních samosprávných orgánů. Z tohoto důvodu bylo vytvořeno Grémium náměstků pro regulační reformu, nadměrnou byrokratickou zátěž, kvalitu veřejné správy a veřejných služeb a e-Government, které zahájilo činnost, realizovanou pod záštitou předsedy vlády ČR, dne 1.3. 2007. Grémium fungovalo jako konzultační orgán ve fázi koncipování Strategie.

Pro realizační fázi bude Grémium transformováno do Rady vlády pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu (dále Rada). Rada bude sloužit jako orgán zajišťující vzájemnou informovanost a koordinaci v rámci realizace strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Je rovněž platformou, která schvaluje harmonogram realizace projektů a předjednává případné modifikace Strategie před jejich předložením vládě ČR.

Vzhledem ke skutečnosti, že klíčovou roli v naplňování Strategie budou hrát Strukturální fondy EU, je v rámci Rady vytvořena Skupina pro koordinaci Smart Administration. Posláním této Skupiny je zajistit koordinaci mezi věcnými nositeli a předkladateli projektů a aparátem Strukturálních fondů, tedy Řídicím orgánem Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, Řídicím orgánem Integrovaného operačního programu a Zprostředkujícím subjektem obou těchto operačních programů pro oblast Smart Administration, kterým je Odbor Strukturálních fondů na Ministerstvu vnitra. Vedle zajištění koordinace a vzájemné informovanosti výše uvedených aktérů bude Skupina pro koordinaci Smart Administration rovněž evaluovat naplňování cílů Strategie na základě indikátorů uvedených v kapitole 4.3, dále vypracovávat Harmonogram projektů s důrazem na zajištění synergického působení investic z Evropského sociálního fondu a Evropského fondu pro regionální rozvoj a konečně asistovat předkladatelům projektů s vypracováním kvalitních projektových žádostí.

V realizaci projektů spolufinancovaných ze Strukturálních fondů EU bude hrát významnou roli Odbor Strukturálních fondů EU při Ministerstvu vnitra, který bude plnit roli Zprostředkujícího subjektu pro Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost a Integrovaný operační program. Integraci zprostředkujících subjektů pro oba operační programy bude zajištěna důsledná kontrola synergického působení intervencí obou operačních programů. Odbor Strukturálních fondů bude zajišťovat

příjem žádostí o projekty, jejich hodnocení a výběr v souladu s postupy stanovenými v platných Operačních manuálech příslušných operačních programů (OP LZZ a IOP).

5.2. Řízení Strategie

Implementace Strategie musí brát v potaz nejenom výchozí stav veřejné správy a služeb, ale rovněž současné aktivity směřující k zefektivnění administrativy. Jedním z klíčových úkolů v rámci realizace Strategie je tak zajistit koordinované a synergické působení aktivit věnujících se dílčími oblastem veřejné správy a služeb. Prvním krokem v rámci realizace Strategie tak bude sestavení **Harmonogramu projektů** (dále Harmonogram), a to do tří měsíců po schválení Strategie vládou ČR. Tyto projekty budou v první fázi vybrány z Přehledu v současné době připravovaných projektů, který tvoří přílohu Strategie. V současné podobě obsahuje tento Přehled vedle projektů, které se budou moci ucházet o podporu ze Strukturálních fondů v rámci výše uvedených operačních programů, rovněž projekty, které nejsou pro tuto podporu způsobilé a budou v případě realizace financovány výhradně z národních rozpočtů. Výběr projektů zařazených do Harmonogramu proběhne na základě principů definovaných v kapitole 4.1., klíčový bude rovněž soulad jednotlivých projektů s cíli Strategie. Projekty obsažené v Příloze Strategie mají v současné podobě resortní charakter. Klíčovým úkolem v rámci sestavování Harmonogramu bude identifikace projektů, které je možné v rámci dosažení maximálního synergického efektu sloučit do podoby meziresortních či nad-resortních projektů. Vypracováním Harmonogramu je pověřena Skupina pro koordinaci Smart Administration, jeho schválení podléhá Radě. Harmonogram bude aktualizován s půlroční periodou v rámci Půlroční zprávy o plnění Strategie (viz níže), přičemž zařazení nových projektů do Přehledu projektů bude podléhat schválení Rady. Harmonogram bude zároveň indikovat, které cíle Strategie nejsou pokryty projekty zajišťujícími jejich naplnění.

V Harmonogramu budou identifikovány projekty, které budou doporučeny pro podporu ze Strukturálních fondů. Samotný výběr projektů pro financování ze Strukturálních fondů se řídí Operačními manuály Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a Integrovaného operačního programu. Role Rady v rámci tohoto procesu bude specifikována ve statutu Rady, Z hlediska finančního zabezpečení Strategie se počítá se zapojením Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a Integrovaného operačního programu, které obsahují vymezení prostředků na tuto prioritu Smart Administration. Projekty, které budou vybrány k realizaci, a které nebudou způsobilé pro financování z výše uvedených operačních programů budou financovány z národních zdrojů. Podrobné vyčíslení nákladů na realizaci Strategie bude provedeno v návaznosti na konsolidaci v současné době připravovaných projektů.

5.2.1. Monitorování výsledků Strategie

Skupina pro koordinaci Smart Administration je pověřena monitorováním výsledků Strategie. Monitorování probíhá pomocí sledování indikátorů obsažených v kapitole 4.3. Vzhledem ke skutečnosti,

že u některých z těchto indikátorů není znám výchozí stav, bude zjištění tohoto stavu u příslušných indikátorů jedním z prvních projektů realizovaných v rámci Strategie.

Na základě hodnocení naplňování monitorovacích indikátorů vypracovává Skupina pro koordinaci Smart Administration Zprávy o naplňování cílů Strategie, přičemž průběžná Půlroční zpráva je předkládána Grémiu a souhrnná Roční zpráva je předkládána vládě ČR. Zprávy obsahují informaci o naplňování monitorovacích indikátorů, identifikují slabá místa v realizaci Strategie a navrhují řešení. Součástí Půlroční i Roční zprávy je aktualizace Harmonogramu projektů pro podporu ze Strukturálních fondů.

Vedle monitorování výsledků Strategie probíhá souběžně a nezávisle monitorování v rámci implementace příslušných operačních programů.

Tabulka 3 – Struktury pro řízení strategie

<i>Institucionální struktury pro realizaci strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby</i>	
Orgán	Kompetence
Vláda ČR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bere na vědomí Roční zprávy o plnění Strategie ▪ schvaluje zásadní změny ve směřování a implementaci Strategie
Rada vlády pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zajišťuje vzájemnou koordinaci a informovanost ▪ schvaluje Půlroční zprávy o plnění strategie ▪ předjednává případné zásadní změny ve směřování Strategie před jejich předložením vládě ▪ schvaluje projekty k zařazení do Harmonogramu ▪ schvaluje Harmonogram projektů
Řídící orgány IOP a OP LZZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ schvalují výběr projektů pro podporu ze Strukturálních fondů
Skupina pro koordinaci Smart Administration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zajišťuje koordinaci mezi věcnými nositeli a předkladateli projektů a aparátem Strukturálních fondů ▪ vypracovává Půlroční/Roční zprávy o plnění Strategie, včetně Harmonogramu projektů ▪ asistuje předkladatelům projektů s tvorbou projektových žádostí
Odbor Strukturálních fondů MV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ přijímá žádosti o projekty v rámci OP LZZ a IOP ▪ zajišťuje hodnocení předkládaných žádostí ▪ zajišťuje výběr projektů