

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

DOPADOVÁ EX- POST EVALUACE STRATEGIE REALIZACE
SMART ADMINISTRATION V OBDOBÍ 2007–2015
EFEKTIVNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA A PŘÁTELSKÉ VEŘEJNÉ SLUŽBY



Ministerstvo vnitra

2016

Evaluační tým děkuje vedení České pošty za umožnění realizace dotazníkového šetření na pobočkách České pošty. Dále děkuje všem pracovníkům České pošty, kteří se na zabezpečení dotazníkového šetření podíleli.

Jmenovitě pak děkuje evaluační tým zaměstnancům České pošty: paní Andree Barešové, panu Michalu Pecovi a panu Martinu Lukešovi za nadstandardní spolupráci a profesionální provedení dotazníkového šetření.

Tato evaluace nehodnotí naplňování Integrovaného operačního programu a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost v programovém období 2007-2013.

Obsah

1	Úvod	5
1.1	<i>Manažerské shrnutí</i>	6
2	Klíčové problémy veřejné správy v ČR	8
3	Kontext přípravy a implementace Strategie SA	10
3.1	<i>Důvody pro vznik Strategie SA</i>	10
3.2	<i>Strategie SA a její implementační struktura</i>	10
3.3	<i>Implementace strategie</i>	12
3.4	<i>Struktura cílů a opatření Strategie SA</i>	12
4	Zpětně rekonstruovaná intervenční logika pro potřeby evaluace	15
5	Metodika evaluace a její limity	18
5.1	<i>Metodika evaluace</i>	18
5.2	<i>Limity zvolené metodiky evaluace</i>	19
6	Data o implementaci Strategie SA	22
6.1	<i>Celkový počet projektů realizovaných v návaznosti na specifické cíle Strategie SA</i>	22
6.2	<i>Počet projektů dle realizátorů/objemu financí</i>	23
6.3	<i>Místo realizace projektů ve vazbě na finanční objemy prostředků vynaložených na realizaci projektů</i>	24
6.4	<i>Celkové náklady na implementaci strategie podle cílů</i>	25
6.5	<i>Počet projektů v závislosti na délce trvání implementace strategie</i>	26
	<i>(2007–2015)</i>	26
7	Naplnění indikátorů stanovených ve Strategii SA	27
7.1	<i>Indikátor globálního cíle: spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy</i>	34
8	Naplnění usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008	37
9	Vyhodnocení naplnění strategických cílů Strategie SA	42
9.1	<i>Strategický cíl A – zkvalitnit tvorbu a implementaci politik</i>	42
9.1.1	<i>Efektivita</i>	43
9.1.2	<i>Relevance</i>	45
9.1.3	<i>Užitečnost</i>	46
9.1.4	<i>Problematické aspekty</i>	46
9.2	<i>Strategický cíl B – zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory</i>	47
9.2.1	<i>Efektivita</i>	48
9.2.2	<i>Relevance</i>	49

9.2.3 Užitečnost	49
9.2.4 Problematické aspekty	50
9.3 <i>Strategický cíl C – zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy</i>	51
9.3.1 Efektivita	52
9.3.2 Relevance	56
9.3.3 Užitečnost	56
9.3.4 Problematické aspekty	60
9.4 <i>Strategický cíl D – Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu</i>	61
9.4.1 Efektivita	62
9.4.2 Relevance	67
9.4.3 Užitečnost	68
9.4.4 Problematické aspekty	71
9.5 <i>Strategický cíl E – Zkvalitnit činnost justice</i>	72
9.5.1 Efektivita	72
9.5.2 Relevance	74
9.5.3 Užitečnost	75
9.5.4 Problematické aspekty	76
10 Popis tří úspěšných a tří neúspěšných projektů	76
10.1 <i>Úspěšné projekty</i>	76
10.2 <i>Neúspěšné projekty</i>	79
11 Problematické aspekty implementace Strategie SA	82
12 Závěrečné shrnutí ex post evaluace a doporučení pro revizi SRRVS	85
12.1 <i>Doporučení pro revizi SRRVS</i>	89
13 Závěr	92
14 Seznam zkratk	93
15 Seznam příloh	94

1 Úvod

Dopadová ex post evaluace *Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* (ex post evaluace, dopadová ex post evaluace, evaluace) byla zpracována na základě usnesení vlády ČR č. 680 ze dne 27. srpna 2014, které ministru vnitra ukládá *předložit vládě ČR revizi Strategického rámce v závislosti na zhodnocení realizace Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 (Strategie SA) a dalších podkladových materiálů v oblasti veřejné správy*. Evaluace je podkladem pro sekci veřejné správy Ministerstva vnitra ČR (MV), která je gestorem Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020 (SRRVS) a bude jeho revizi zpracovávat. Ex post evaluace je zaměřena na zhodnocení dopadů Strategie SA po skončení její platnosti (platná v letech 2007–2015) a hodnocením procesů se zabývá pouze v souvislostech nutných pro uvedení do kontextu některých hodnocených dopadů (není komplexní procesní evaluací).

Evaluace si klade za hlavní cíl vyhodnotit, do jaké míry došlo k naplnění strategických cílů a jejich specifických cílů, potažmo globálního cíle Strategie SA prostřednictvím realizovaných opatření, a zda byly naplněny stanovené indikátory pro strategické cíle a jejich podcíle včetně indikátoru globálního cíle strategie SA „Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy“.

Součástí ex post evaluace je i zhodnocení míry naplnění usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008, kterým byl schválen seznam 120 strategických projektů naplňujících tuto strategii, či identifikace problematických aspektů bránících v efektivním naplnění cílů Strategie SA. V neposlední řadě v závislosti na vyhodnocení Strategie SA jsou formulována doporučení pro revizi SRRVS. Evaluace byla pro vyšší míru srozumitelnosti doplněna i základními informacemi o Strategii SA a její implementaci a stavu veřejné správy v ČR před její realizací.

Cílem ex post evaluace Strategie SA nebylo vyhodnocení naplnění cílů, ani indikátorů Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) a Integrovaného operačního programu (IOP), ačkoli tyto operační programy tvořily významný zdroj financování projektů, které měly přispět k naplnění cílů Strategie SA. Hodnocení úspěšnosti IOP a OPLZZ proběhne v rámci jejich implementačních struktur.

Metodika ex post evaluace je primárně postavena na smíšeném modelu a uplatňuje zejména kvalitativní metody, tam kde je to možné, jsou využity metody kvantitativní. Zvolený smíšený model nejlépe reflektuje omezení výzkumu, kterým je nedostatek relevantních statisticky zpracovatelných dat pro vyhodnocení.

Evaluační tým byl složen ze zaměstnanců MV, konkrétně samostatného oddělení strategií a ESIF, které je součástí sekce ekonomiky, strategií a evropských fondů MV. V průběhu tvorby ex post evaluace byly některé její aspekty zejména z hlediska nastavení metodiky a statistiky konzultovány externě. Rovněž bylo využito služeb externího konzultanta pro účely nestranného stanovení výzkumného vzorku projektů a stanovení počtu poboček České pošty poskytujících službu CzechPOINT¹ pro účely provedení dotazníkového šetření. Na zajištění dotazníkového šetření zjišťujícího spokojenost občanů s fungováním veřejné správy se podílela Česká pošta s.p.

¹ Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál

1.1 Manažerské shrnutí

Dopadová ex post evaluace Strategie SA byla zpracována na základě usnesení vlády ČR č. 680 ze dne 27. srpna 2014, které ministru vnitra ukládá předložit vládě ČR revizi Strategického rámce v závislosti na zhodnocení realizace Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 a dalších podkladových materiálů v oblasti veřejné správy. Evaluace je zaměřena na zhodnocení dopadů Strategie SA po skončení její platnosti a hodnocením procesů se zabývá pouze v souvislostech nutných pro uvedení do kontextu některých hodnocených dopadů (není komplexní procesní evaluací). Evaluace tak vyhodnotila pomocí smíšeného evaluačního modelu míru naplnění cílů Strategie SA a jejich indikátorů a stanovila na jejich základě doporučení pro revizi SRRVS. Evaluace tedy slouží jako podklad pro sekci veřejné správy MV, která je gestorem SRRVS a bude jeho revizi zpracovávat. Cílem ex post evaluace Strategie SA není vyhodnocení naplnění cílů, ani indikátorů operačních programů IOP a OP LZZ. Hodnocení úspěšnosti IOP a OPLZZ proběhne v rámci jejich implementačních struktur.

Strategie SA měla stanoven jeden globální cíl, který byl rozdělen do pěti strategických cílů. Ty se následně dělily do dalších 17 specifických cílů. Strategický cíl A se zaměřil na zkvalitnění tvorby a implementace politik, strategický cíl B na zlepšení a zjednodušení regulatorního prostředí, strategický C na zefektivnění činnosti úřadů veřejné správy, strategický cíl D na přiblížení služeb občanovi (zavádění e-Governmentu) a poslední strategický cíl E se zaměřil na zkvalitňování činnosti justice (viz tabulka č. 1 [kapitoly 3.4](#)).

Výsledky této ex post evaluace lze shrnout následovně:

- V návaznosti na strategický cíl A došlo ke zpracování Metodiky přípravy veřejných strategií a spuštění veřejně dostupné Databáze strategií - databáze strategických materiálů ČR, čímž byly položeny základy novému systému tvorby vládních strategií, již méně byla naplněna opatření v oblasti implementace strategií. Naopak, vzhledem k počtu zrušených nebo přesunutých agend blížícímu se nule, nedošlo k racionalizaci administrativních postupů a snížení byrokratických prvků uvnitř veřejné správy, což cíl A také předpokládal. Celkově tak byl cíl hodnocen jako částečně splněný (více viz [kapitola 9.1](#)).
- V rámci strategického cíle B došlo k vytvoření případových studií pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a rozšíření funkcionalit systému pro efektivní oběh legislativních i nelegislativních materiálů mezi Úřadem vlády ČR (ÚV ČR) a Ústředními orgány státní správy (ÚOSS), ODok. K dalším výraznějším aktivitám však nedošlo. Nebyly tak realizovány aktivity vedoucí k odstranění nadbytečné regulace, využívání alternativní regulace nebo realizace ex post RIA. Nebyl ani spuštěn SW nástroj pro podporu legislativního procesu nebo veřejné databáze aktuálních i minulých znění právních předpisů. Strategický cíl tak lze považovat za naplněný jen minimálně (více viz [kapitola 9.2](#)).
- Co se týká strategického cíle C, ten se dělil na dalších šest specifických cílů, které měly ve výsledku zefektivnit fungování uvnitř úřadů. V návaznosti na tento cíl byly v první řadě spuštěny čtyři základní registry, které zabezpečují bezpečnou a rychlou výměnu dat. Z tzv. měkkých projektů zaměřených na zavádění systémů řízení kvality nebo řízení lidských zdrojů však bylo realizováno větší množství projektů jen na úrovni jednotlivých územních správních celků (ÚSC) a jen minimálně na úrovni ÚOSS. V oblasti boje proti korupci došlo k realizaci jen několika mála projektů v návaznosti na Strategii SA. Protikorupční aktivity probíhaly většinou ve vazbě na implementaci vládní

strategie boje proti korupci. Co se týče celní a daňové správy, byly aktivity realizovány zejména v rámci investičních a legislativních aktivit odpovědného resortu. Strategický cíl byl tak splněn částečně, a to s ohledem zejména na zavedení základních registrů a pokrok v modernizaci a restrukturalizaci daňové a celní správy. K naplnění strategického cíle C přispěly částečně i projekty orientované na zavádění systémů kvality a na rozvoj a řízení lidských zdrojů. Přestože efekt těchto projektů lze v daném úřadě hodnotit jako pozitivní, tak aktivity postrádaly systémový rozměr, který Strategie SA předpokládala ([kapitola 9.3](#)).

- V rámci strategického cíle D došlo k pozitivnímu posunu a významnému přispění aktivit k prosazování e-Governmentu ve veřejné správě. Zvedla se úroveň virtualizace, využívání moderních technologií a zlepšila se vybavenost veřejné správy hardware vybavením. Významným úspěchem bylo zejména zřízení datových schránek a sítě kontaktních míst CzechPOINT. Pozitivně je také hodnoceno budování komunikační infrastruktury veřejné správy a posun byl také zaznamenán v oblasti digitalizace a archivace – kde bylo úspěšně realizováno mnoho lokálních projektů, podařilo se vybudovat Národní digitální knihovnu, nedošlo zde však k plánovanému zbudování Národního digitálního archivu. V oblastech týkajících se prosazování principů konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů a zavádění kontinuálního sledování kvality veřejných služeb byl pokrok minimální. Cíl D byl naplněn částečně (viz [kapitola 9.4](#)).
- V návaznosti na strategický cíl E pak bylo realizováno jen 12 projektů, které z velké míry neodpovídaly zaměření jediného specifického cíle E1 na elektronizaci justice. Byl sice například realizován projekt na rozšíření funkcionalit Portálu justice, ten však do ukončení evaluace nebyl spuštěn. Okruh realizovaných aktivit se tak zúžil na projekty podporující vzdělávání soudců a posilování administrativních kapacit soudů. Tyto aktivity sice měly pozitivní dopad, ale k naplnění daného strategického cíle nepřispěly. Cíl proto nelze považovat za naplněný (více v [kapitole 9.5](#)).

Na úrovni specifických cílů byly ze sedmnácti cílů zcela naplněny pouze dva (zřízení kontaktních míst CzechPOINT a vybudování základních registrů), dalších osm pak bylo naplněno částečně. Ostatní specifické cíle byly naplněny pouze minimálně nebo vůbec. Žádný strategický cíl nebyl kompletně naplněn. Na základě těchto závěrů lze konstatovat, že nemohl být naplněn ani globální cíl Strategie SA „Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů“.

Velmi problematické bylo vyhodnocení indikátorů stanovených ve Strategii SA. Z tohoto vyhodnocení vyplývá, že ze 45 indikátorů bylo splněno zcela nebo zčásti pouze 9 indikátorů tedy 20 %, zcela splněných indikátorů pak bylo jen 6, tedy 13,3 %, jedná se o ty indikátory, u kterých byla zjistitelná výchozí nebo výsledná hodnota. Ostatní indikátory buď splněny nebyly, nebo nebylo možné jejich naplnění vyhodnotit (z důvodu formulace znění indikátoru, nemožnosti stanovit definici apod.), ačkoli tyto určitých hodnot dosáhly. (viz [kapitola 7](#)).

Přes toto nepříznivé shrnutí byl pozitivně vyhodnocen indikátor globálního cíle „Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy“. Jeho vyhodnocení proběhlo na základě dotazníkového šetření provedeného mezi občany ČR. Provedeným šetřením byla zjištěna převažující spokojenost občanů s fungováním veřejné správy, kdy 41 % dotázaných občanů bylo s fungováním veřejné správy a veřejných služeb spokojeno a 40 % dokonce velmi spokojeno (více v [kapitole 7.1](#)). Z toho vyplývá, že spokojenost občanů je poměrně vysoká navzdory tomu, že indikátory a cíle stanovené ve Strategii SA nebyly naplněny tak, jak bylo zamýšleno.

Evaluace taktéž definuje hlavní problematické aspekty, které bránily úspěšné implementaci Strategie SA. Jednalo se v první řadě o kolísající politickou podporu, personální změny ve vedení resortu a na dalších klíčových pozicích a přetrvávající resortismus. S těmito aspekty souvisela i nedostatečná koordinace implementace Strategie SA a realizace projektů obecně, nevhodné nastavení indikátorové soustavy, ale i otázka úspěšného zadávání veřejných zakázek. Další aspekty jsou rozpracovány v předmětné [kapitole č. 9.1.4.](#)

Na základě evaluace pak byla stanovena doporučení pro revizi SRRVS. Z hlavních doporučení lze jmenovat zejména důraz na vhodné nastavení cílů, nastavení trvalé implementační struktury, zpracování indikátorové soustavy, která bude mimo jiné obsahovat definici indikátoru a jeho výchozí a cílovou hodnotu. Doporučení se zaměřují dále na nutnost zachování kontinuity u cílů, které nebyly splněny ve Strategii SA, propagaci výstupů zejména v oblasti e-Governmentu, a kladou důraz na rozvoj a řízení lidských zdrojů a na strategické, procesní a projektové řízení.

2 Klíčové problémy veřejné správy v ČR

Veřejná správa je správa veřejných záležitostí vykonávaná subjekty veřejné správy (VS) nebo prostřednictvím jejich orgánů za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch.

Veřejná správa je v prostředí České republiky subjekty VS vykonávána na centrální úrovni, tj. úrovni státní správy i na místní úrovni. Obě úrovně lze charakterizovat následovně.

Státní správa je veřejnou správou, uskutečňovanou státem, a to buď přímo, tj. prostřednictvím orgánů státní správy, zejména pak správních úřadů, nebo nepřímo, tj. prostřednictvím krajů a obcí jako subjektů samosprávy, které takto vykonávají přenesenou působnost státu.

Existence této **přenesené působnosti**, kdy obce a kraje vykonávají vedle svých samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti, je dána tzv. spojeným nebo také smíšeným modelem veřejné správy, jehož cílem je dekoncentrace, tedy přiblížení státní správy občanům. Obce a kraje tak tuto funkci plní vždy na základě zvláštních zákonů v oblastech jako je např. evidence obyvatel, vydávání stavebních povolení, občanských průkazů a cestovních pasů.

Územní samospráva je také veřejnou správou, ale je vykonávána základními a vyššími územními samosprávnými celky, tedy obcemi a kraji. Samostatný výkon samosprávy je označován jako samostatná působnost, do které může stát zasahovat pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a také způsobem, který zákon stanoví. V případě obcí do samostatného výkonu samosprávy spadá např. územní rozvoj obce, její hospodaření a uspokojování potřeb občanů v oblastech jako je bydlení, školství apod. Kraje pak v samostatné působnosti zajišťují zejména péči o komplexní územní rozvoj, ochranu a rozvoj zdravých životních podmínek, dopravu a spoje, výchovu a vzdělávání, apod.

Na obou úrovních veřejné správy byly v době tvorby Strategie SA identifikovány některé zásadní problematické aspekty fungování veřejné správy v ČR.

Na úrovni státní správy byla jako problematická vnímána zejména oblast **lidských zdrojů**, charakterizovaná nízkou atraktivitou státní správy jako zaměstnavatele a tedy i její nízkou konkurenceschopností na trhu práce, diferencovaným systémem řízení lidských zdrojů, ale i malým důrazem kladeným na průběžné vzdělávání zaměstnanců.

Jako problematické bylo obecně shledáno také **vynakládání finančních prostředků** ve státní správě, a to zejména z důvodu absence programové orientace rozpočtování, kontroly efektivity vynakládaných prostředků a vyhodnocování nákladů.

Negativnímu zhodnocení se nevyhnula ani **regulace a její tvorba**, charakterizovaná nestabilitou, komplikovaností a roztržitostí právního řádu, absencí jasné koncepce tvorby právních předpisů, nadměrnou administrativní i finanční zátěží spojenou s existující regulací, absencí ex ante a ex post hodnocení jejich dopadů, neschopností právního řádu pružně reagovat na měnící se podmínky, nevyhovujícím systémem implementace práva Evropské unie (EU) či nízkou mírou zapojení dotčených subjektů do procesu tvorby regulace.

V oblasti **informačních a komunikačních technologií (ICT)** byly identifikovány nedostatky zejména z pohledu neexistence jednotné komunikační infrastruktury, nepropojenosti registrů a tedy i neschopnosti výměny dat mezi jednotlivými institucemi, neefektivního využívání ICT a nízké míry elektronické komunikace ve státní správě.

Stranou nezůstala ani oblast **managementu** státní správy, kde jako problematická byla uvedena absence metodických postupů pro strategické řízení, neprovázaností strategických materiálů se základními programovými dokumenty vlády, popř. s rozpočty, omezenou aplikací metod kvality i projektového řízení, výrazným zatížením operativou, ale např. i nedostatečnou mírou odpovědnosti za kvalitu výstupů.

Na úrovni územní samosprávy včetně výkonu přenesené působnosti byly mezi hlavní problematické oblasti zahrnuty stejně jako v případě státní správy **lidské zdroje**, zejména pak nejednotná úroveň jazykových a IT dovedností na úřadech, ale i nedostatečná odbornost k výkonu specializovaných agend, zejména na malých obcích.

Kriticky byly hodnoceny také veřejné služby **poskytované ze strany státu a ÚSC** z pohledu diferencovanosti jejich poskytování a kvality.

Komunikace a koordinace aktivit byla také shledána jako problematická, a to zejména ve světle nízké úrovně komunikace územní samosprávy s občany, s podnikatelským sektorem a neziskovými organizacemi či absence koordinace a spolupráce v oblasti investičních záměrů sousedících obcí.

Podobně jako v případě státní správy jsou i na úrovni územní samosprávy identifikovány nedostatky v oblasti **financování**, zejména z pohledu absence mechanismu pro zajištění odpovídající výše příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti či vysokých nákladů na výkon veřejné správy odrážejících vysoký počet obcí v ČR.

Rezervy lze spatřovat také, opět obdobně jako v případě státní správy, v oblasti **managementu** územní samosprávy, spočívající v pomalém zavádění inovací, absenci komplexního a rozvojového pohledu na správu obce, nedostatečně rychlém tempu zavádění a využívání ICT atd.

Na identifikované problematické aspekty Strategie SA reagovala definováním jednotlivých opatření, jejichž dosažení povede k nápravě stávajícího stavu a tedy i zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb.

3 Kontext přípravy a implementace Strategie SA

3.1 Důvody pro vznik Strategie SA

Vznik Strategie SA byl iniciován z řady důvodů, z nichž pravděpodobně tím nejvýznamnějším byla **potřeba zajistit efektivní způsob využití prostředků evropských fondů² pro zkvalitňování české veřejné správy**. ČR vznikem Strategie SA reagovala i na tlak z Evropské komise (EK), která explicitně požadovala, aby plánované aktivity v oblasti veřejné správy a e-Governmentu byly zaštitěny národní strategií. Potřeba realizovat aktivity z evropských fondů ve zmíněné oblasti úzce souvisela se snahou vládních stran o zvýšení efektivity veřejné správy a tedy i konkurenceschopnosti ČR.

Poptávka po vytvoření strategického materiálu však vycházela také z úrovně samospráv, občanů, podnikatelů i neziskových organizací.

3.2 Strategie SA a její implementační struktura

Schválení samotné Strategie SA předcházelo schválení jejích základních cílů, které měly být strategií pokryty, a to prostřednictvím usnesení vlády ČR č. 197 ze dne 28. února 2007. K 1. březnu byla pod záštitou předsedy vlády zahájena činnost tzv. *Grémia náměstků pro regulační reformu, nadměrnou byrokratickou zátěž, kvalitu veřejné správy a veřejných služeb a e-Government*, které působilo jako konzultační orgán ve fázi koncipování Strategie SA. Gestorem zpracování Strategie SA bylo MV.

Strategie SA byla schválena usnesením vlády ČR č. 757 ze dne 11. července 2007. Gestorem její implementace se stejně jako v případě jejího zpracování stalo MV, vzhledem k nadresortní povaze Strategie SA však bylo zapotřebí, aby její implementace byla řízena nadresortním orgánem. Za tímto účelem bylo jako meziresortní koordinační orgán pro oblast zefektivňování veřejné správy a regulace zřízeno **Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu** (grémium) usnesením vlády ČR č. 927 ze dne 22. srpna 2007.

Grémium bylo složeno ze zástupců jednotlivých ústředních orgánů, Asociace krajů, Svazu měst a obcí České republiky (SMO ČR) a Hospodářské komory, v čele s ministrem vnitra jako předsedou. Jeho úkolem bylo schvalovat projektové záměry k zefektivnění veřejné správy a určené pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů v rámci Strategie SA, koordinovat předkládání výzev pro podávání projektů a práce na příslušných projektech schválených v rámci strategie SA, případně těch, které byly grémiem dodatečně schváleny. Součástí grémia byl i *Výbor pro koordinaci Smart Administration*, který měl za úkol koordinovat evaluace Strategie SA a půlroční souhrny naplňování cílů Strategie SA, stejně tak předkládal také návrhy usnesení ke strategii. V rámci implementační struktury vznikla také *pracovní skupina Smart Administration*.

V rámci Strategie SA bylo původně naplánováno, že pro její samotnou realizační fázi bude grémium transformováno do samostatné *Rady vlády pro regulační reformu a efektivní*

² Podmínkou čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů programového období 2007–2013 a tedy i realizaci Strategie SA, definované v Národním strategickém referenčním rámci ČR 2007–2013, bylo ukotvit jednotlivé aktivity v oblasti veřejné správy ve strategickém materiálu. EK ukotvení ve strategickém materiálu vyžadovala zejména z důvodu vzájemné koordinace aktivit, stejně jako zajištění součinnosti jednotlivých subjektů na jejich naplňování.

veřejnou správu, k čemuž však následně nedošlo. Jelikož grémium z velké části neplnilo řadu jemu svěřených činností, zejména v oblasti koordinace projektových záměrů (postupem času se jeho činnost omezila pouze na informování členů o jednotlivých projektech), koordinace Strategie SA byla z jeho působnosti k 7. prosinci 2011 vyčleněna³.

Mezitím byla v roce 2010 obnovena činnost **Rady vlády pro informační společnost**⁴, jejímž úkolem se stalo zjištění stavu projektů Strategie SA. Ani RVIS však ve vztahu k řízení Strategie SA nebyla úspěšná, jelikož se v důsledku organizačních změn v ÚOSS stala brzy neakceschopnou. V období od 7. prosince 2011 až do 21. března 2012 tak de facto implementaci Strategie SA nezajišťoval žádný meziresortní koordinační orgán.

Až poté, co byla v roce 2011 působnost RVIS rozšířena o oblast konkurenceschopnosti, a byla tak přejmenována na **Radu vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost** (RVKIS), přešly na ni k 21. březnu 2012 na základě usnesení vlády ČR č. 183 změnou statutu RVKIS pravomoci pro koordinaci implementace Strategie SA. Na základě svého revidovaného statutu měla RVKIS koordinovat ve vztahu ke Strategii SA, obdobně jako grémium, práci na projektech směřujících k zefektivnění fungování veřejné správy, strategii revidovat a revidovanou strategii schvalovat. I přes přidělené pravomoci RVKIS implementaci Strategie SA nekoordinovala a neplnila ani další úkoly, dané statutem, její činnost totiž nebyla organizačně zabezpečována, stejně jako činnost jejích orgánů. V rámci RVKIS byl zřízen také **Řídící výbor pro informační společnost** (ŘVIS), který však nikdy nebyl personálně naplněn, a **pracovní výbor pro Smart Administration**.

Ani RVKIS tedy nebyla posledním orgánem v čele implementační struktury Strategie SA. Usnesením vlády ČR č. 961 ze dne 24. listopadu 2014 byla nově zřízena **Rada vlády pro informační společnost** (RVIS), na kterou přešla odpovědnost za koordinaci a implementaci Strategie SA a s ní související projekty, stejně jako za pravidelné vyhodnocení plnění Strategie SA v oblasti elektronizace veřejné správy. Mimo Strategie SA je RVIS odpovědné také za koordinaci nového strategického materiálu v oblasti veřejné správy SRRVS zejména pak jeho strategického cíle č. 3 *Zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů e-Governmentu*, který je zaměřen zejména na investiční projekty v oblasti veřejné správy.

Ostatní strategické cíle 1, 2 a 4 SRRVS začaly být koordinovány nově zřízenou **Radou vlády pro veřejnou správu** (RVVS), která byla ustavena na základě usnesení vlády ČR č. 680 ze dne 27. srpna 2014. Zřízením RVVS došlo k jistému narovnání stavu, kdy přestože Strategie SA řešila i neinvestiční intervence v oblasti veřejné správy (tzv. měkké projekty), příslušné řídicí struktury byly vždy primárně zaměřeny na intervence investiční, spojené s rozvojem VS a informační společnosti (tzv. tvrdé projekty investičního charakteru). Oblast neinvestičních intervencí tak byla z hlediska koordinačních orgánů opomíjena.

Obě Rady vlády jsou zahrnuty do koordinačního mechanismu k oblasti veřejné správy pro účely čerpání prostředků v rámci programového období 2014–2020. Popis tohoto mechanismu je přílohou č. 5 programového dokumentu Operačního programu Zaměstnanost 2014–2020.

Do procesu řízení implementace Strategie SA byla také zahrnuta vláda ČR, které byly prostřednictvím MV každoročně předkládány roční hodnotící zprávy o plnění Strategie SA.

³ Samotné grémium dále fungovalo i poté, co byla z jeho působnosti vyčleněna koordinace Strategie SA, zrušeno bylo až k 27. srpnu 2014.

⁴ RVIS jako odborný poradní orgán vlády pro oblast informační společnosti byla zřízena usnesením vlády ČR č. 293 ze dne 28. března 2007.

3.3 Implementace strategie

Implementace Strategie SA měla být již od počátku zajišťována primárně, nikoliv však výlučně, zdroji z evropských strukturálních fondů, zejména pak z OP LZZ, který byl zaměřen na neinvestiční intervence v oblasti veřejné správy, a IOP, který se soustředil naopak na intervence investiční⁵. Zejména za účelem čerpání prostředků z obou operačních programů byly spolu se Strategií SA schváleny tzv. evidenční karty/ listy projektů. Ty byly později blíže rozpracovány do konkrétního **seznamu celkem 120 záměrů strategických projektů pro čerpání z fondů EU, které byly schváleny usnesením vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008** a staly se tak nedílnou součástí Strategie SA. Projekty měly být realizovány primárně na úrovni státní správy, navázat na ně pak měly dílčí projekty realizované na úrovni územních samospráv.

Implementace Strategie SA nebyla vázána pouze na seznam těchto projektů, realizovány mohly být projekty ve vazbě na strategii, které nebyly součástí toho seznamu, musely však být schváleny příslušným řídicím aparátem (viz výše kapitola 3.2 *Strategie SA a její implementační struktura*). Za účelem hodnocení projektů byla usnesením vlády ČR č. 854 ze dne 9. července 2008 schválena kritéria pro toto hodnocení.

Za účelem koordinace projektů Strategie SA byla na základě stejného usnesení vlády zřízena v rámci MV v září téhož roku také *Programová kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration*, která zajišťovala realizaci Strategie SA po stránce programového řízení, monitoringu a reportingu, a zajišťovala tak asistenci zpracovatelům projektových záměrů zejména ve smyslu zacílení na strategii, vytvářela a spravovala Databázi projektových záměrů, apod. Součástí programové kanceláře byl i útvar Hlavního architekta e-Governmentu, který byl postupem času z programové kanceláře vyčleněn. Jeho úlohou bylo zajišťovat technologickou a koncepční konzistenci e-Government projektů Strategie SA a vydávání stanovisek k předkládaným projektovým záměrům (viz kapitola 11 *Problematické aspekty implementace Strategie SA*).

Vzhledem k tomu, že MV byly svěřeny také pravomoci tzv. zprostředkujícího subjektu OP LZZ a IOP, v důsledku čehož resort zajišťoval také příjem žádostí o projekty, jejich hodnocení a výběr v souladu s pravidly obou operačních programů, mělo MV kontrolu i nad touto částí implementace. Organizační zajištění této role zabezpečoval na MV odbor strukturálních fondů (OSF). Podrobněji se tomuto tématu věnuje kapitola 11 *Problematické aspekty implementace Strategie SA*.

3.4 Struktura cílů a opatření Strategie SA

Poslední platnou verzi Strategie SA lze nalézt na webových stránkách tzv. **Databáze strategií**, v sekci národních dokumentů pod záložkou MV <http://databaze-strategie.cz/cz/mv/strategie/strategie-realizace-smart-administration-2007-2015>. Jelikož rokem 2015 Strategie SA pozbyla své platnosti, na zmíněných webových stránkách je založena v archivu. Některé základní informace k ní lze nalézt také na webových stránkách gestora strategie MV: <http://www.smartadministration.cz/>

⁵ V případě OP LZZ se jednalo o prioritní osu č. 4 *Veřejná správa a veřejné služby*, v případě IOP pak o prioritní osu č. 1 *Modernizace veřejné správy* a prioritní osu č. 2 *ICT v územní veřejné správě*.

Smysl celé Strategie SA a její směřování bylo určeno zejména jednotlivými vizemi, které byly definovány následovně:

- 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 jejich potřeby.
- Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel.

S nastavenými vizemi souvisela také snaha o tzv. systémový přístup k zefektivnění veřejné správy a přátelským veřejným službám, který byl znázorněn formou tzv. hexagonu veřejné správy se šesti vzájemně provázanými vrcholy – občan, legislativa, finance, technologie, úředník a organizace, znázorněnými na následujícím obrázku (obrázek č. 1).

Obrázek č. 1 Hexagon veřejné správy



Zdroj: strategie SA

S přihlédnutím k uvedenému systémovému přístupu byla vytvořena struktura Strategie SA, tvořená globálními, strategickými i specifickými cíli.

Globálním cílem Strategie SA bylo prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů.

Tento globální cíl byl rozpracován do celkem pěti strategických cílů, které jsou znázorněny v následující tabulce (tabulka č. 1). Na úrovni všech strategických cílů bylo dále definováno jeden až šest specifických cílů, které jsou znázorněny v tabulce níže.

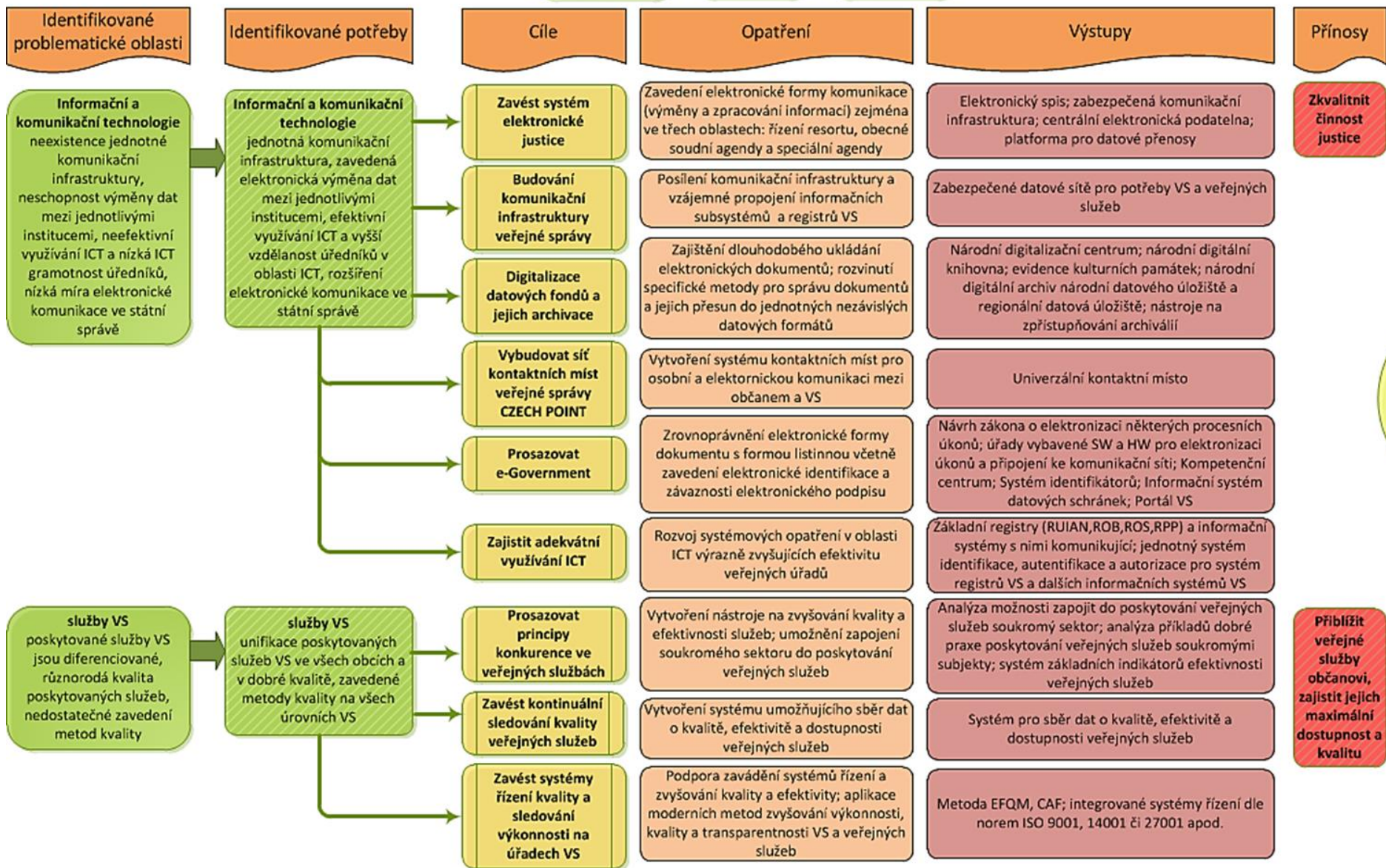
Tabulka č. 1 Cíle Strategie SA

GLOBALNÍ CÍL:	
Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů	
A Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik	
A1	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)
A2	Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení
B Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory	
B1	Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci
B2	Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace
C Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy	
C1	Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy
C2	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
C3	Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy
C4	Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku
C5	Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí
C6	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
D Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu	
D1	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
D2	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

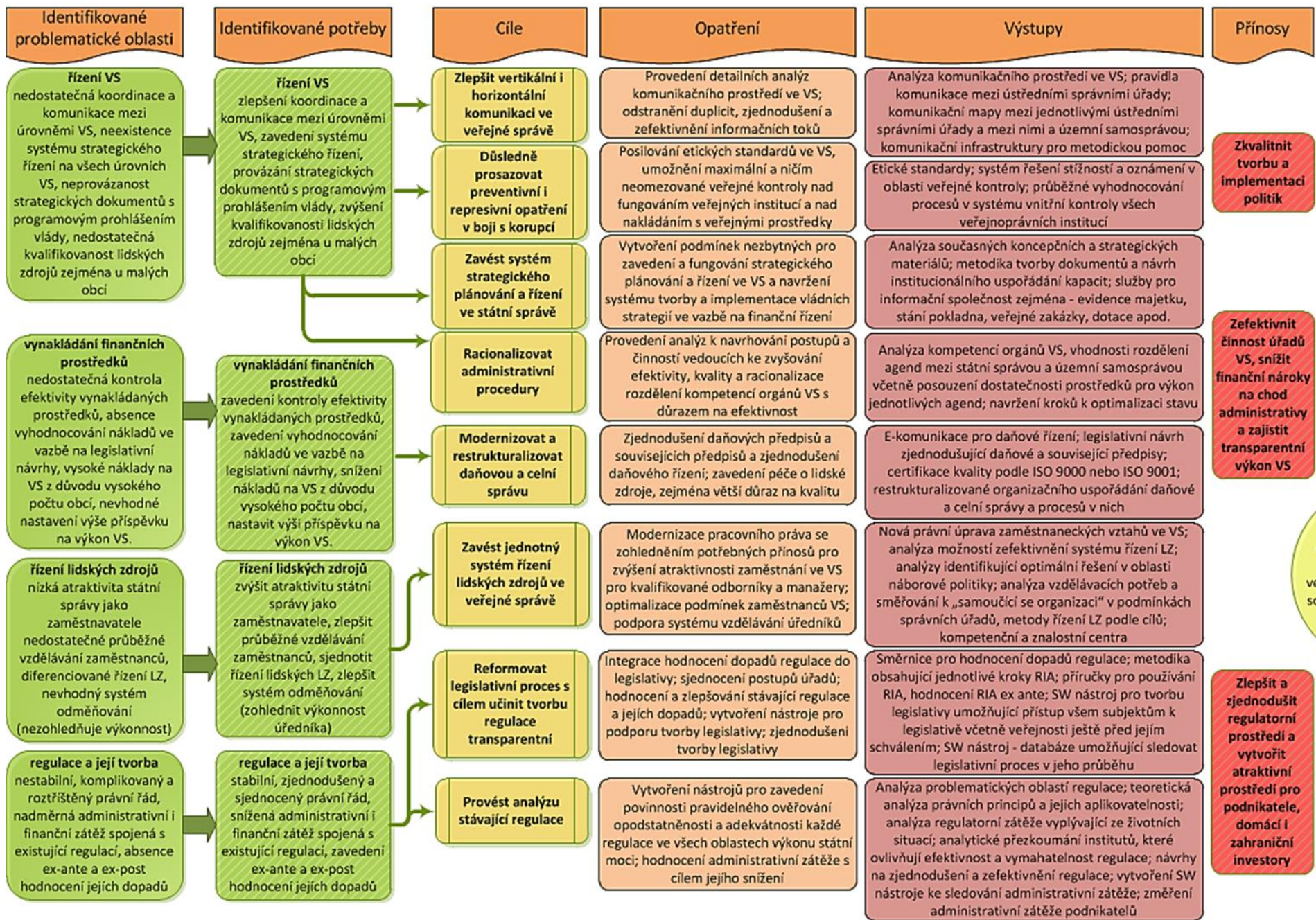
	osobou či o jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena
D3	Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti
D4	Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů
D5	Digitalizace datových fondů a jejich archivace
D6	Budování komunikační infrastruktury veřejné správy
E	Zkvalitnit činnost justice
E1	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 Zpětně rekonstruovaná intervenční logika pro potřeby evaluace

Intervenční logika byla rekonstruovaná zpětně ze strany evaluačního týmu **s cílem pokusit se popsat a prokázat logickou strukturu Strategie SA**. Aby toto bylo možné, bylo nutné definovat nižší počet identifikovaných problematických oblastí a potřeb, než kolik bylo popsáno ve Strategii SA. Tohoto bylo dosaženo jejich sloučením a zobecněním. Bylo taktéž stanoveno, že strategické cíle budou v rámci intervenční logiky označeny za přínosy. Podcíle strategických cílů – specifické cíle – byly pro účely sestavení intervenční logiky označeny jako cíle Strategie SA. Konečně došlo k rozvolnění podcílů vůči strategickým cílům Strategie SA a to tak, že ne vždy je zachována vazba mezi specifickým cílem a strategickým cílem (v intervenční logice se jedná o vazbu cíle a přínosu), tzn. ne vždy je cíl navázán na přínos, ke kterému byl vztažen ve Strategii SA původně. Opatření a výstupy byly převzaty vždy z textu daného specifického cíle, nyní cíle. Vstupy byly definovány na základě kontextu Strategie SA. Při vědomí provedených úprav lze konstatovat, že struktura Strategie SA měla svou intervenční logiku a v teoretické rovině mohla splnit stanovené cíle respektive přínosy, včetně globálního cíle.



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



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

5 Metodika evaluace a její limity

5.1 Metodika evaluace

Metodika dopadové ex post evaluace Strategie SA vychází ze samotného záměru evaluace – **vyhodnotit míru dosažení strategických cílů Strategie SA a jejího globálního cíle**. Evaluace je zaměřena na zhodnocení dopadů Strategie SA po skončení její platnosti, není komplexní procesní evaluací.

Tato ex post evaluace vychází svým pojetím z principů evaluace veřejných politik. Pro tyto evaluace je typické, že se soustředí na dopady intervencí (*effects of causes*), tedy souvislost mezi určitými znaky, a nikoli na příčinnou souvislost (*causes of effects*), tedy zjišťování příčin určitého výsledku⁶. Při sestavování šablony pro ex post evaluaci se evaluační tým inspiroval tzv. smíšeným modelem dopadových evaluací.

Zvolený **smíšený model** je charakteristický tím, že aplikuje jak kvantitativní, tak kvalitativní metody hodnocení veřejných politik. Smíšený model vychází ze znalosti limitů, které mají jednotlivé striktně kvalitativní či kvantitativní přístupy a snaží se kombinací předností jednotlivých přístupů maximalizovat výpovědní hodnotu realizovaných evaluací⁷. Smíšený model je také uplatnitelný tam, kde se evaluace provádí po ukončení aktivit/programu a neexistuje dostatečné množství informací, které by pomohly určit výchozí stav a odlišnosti od stavu po realizaci opatření, jinými slovy, kde chybí tzv. baseline pro posouzení nastalých změn⁸. Smíšený model byl pro účely této evaluace použit tak, že značná část evaluace využívá kvalitativních metod, pouze menší část evaluace aplikuje metody kvantitativní. Limity jednotlivých přístupů jsou v detailu uvedeny v kapitole 5.2 *Limity zvolené metodiky evaluace*.

Kvalitativní metody byly v rámci ex post evaluace Strategie SA využity ve formě zejména **analýzy výzkumného vzorku projektů** (167 projektů z celkového počtu 1200 projektů), která sloužila jako jeden z nástrojů pro zhodnocení míry naplnění strategických cílů Strategie SA. Tato analýza výzkumného vzorku projektů byla doplněna o poznatky z relevantních dokumentů a zejména o **řízené rozhovory se stakeholdery** ke každému ze strategických cílů, s možností volných odpovědí. Počet oslovených stakeholderů se lišil v závislosti na rozsahu hodnoceného cíle. Zahrnutím řízených rozhovorů se stakeholdery a poznatků z relevantních dokumentů došlo k respektování principu triangulace – tedy pro vyhodnocení dat bylo využito více metod jejich sběru. Tímto způsobem došlo ke zvýšení validity prováděného výzkumu/vyhodnocení. Cílem triangulace nebylo pouze ověření platnosti získaných dat, jednalo se i o možnost získat jiný pohled na hodnocenou oblast na základě nově obdržených informací⁹.

Kvantitativní metody byly využity v několika částech evaluace – zejména při zpracování analýzy naplnění indikátorů Strategie SA. Jedná se o **analýzu indikátorů** stanovených v rámci Strategie SA pro každý strategický cíl. Indikátory byly stanoveny za účelem monitoringu míry naplnění jednotlivých cílů, tyto indikátory však nebyly nikdy definovány a neměly určené výchozí a cílové hodnoty. Další kvantitativní metoda – **dotazníkové šetření** – byla využita pro zhodnocení naplnění globálního cíle Strategie SA. Jednalo

⁶ Venetoklis T., Public Policy Evaluation: Introduction to Quantitative Methodologies, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t90.pdf, 2002, s. 8

⁷ Bramberger M., Introduction to mixed methods in impact evaluation, Impact Evaluation Notes No. 3., 2012, s. 1

⁸ Bramberger M., Introduction to Mixed Methods in Impact Evaluation, Impact Evaluation Notes No. 3., 2012, s. 9

⁹ Olsen W., Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really Be Mixed, <http://www.federica.eu/users/9/docs/amaturo-39571-01-Triangulation.pdf>, 2004, s. 1

se o standardizovaný dotazníkový formulář s možností odpovědi dle předem stanovené škály. Vzor šablony dotazníku je přílohou č. 1 evaluace. Dotazníkové šetření bylo provedeno mezi veřejností prostřednictvím reprezentativně vybraných poboček České pošty, které poskytují služby CzechPOINT. Kapitola 6 *Data o implementaci Strategie SA* dokresluje formou grafů kvalitativní výstupy evaluace.

Jak pro kvalitativní, tak pro kvantitativní část evaluace čerpal evaluační tým data zejména z:

- samotného textu Strategie SA,
- usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008 o strategických projektech VS včetně jeho příloh,
- půlročních a ročních hodnotících zpráv ke Strategii SA (jedná se o hodnotící zprávy, které čerpaly data od příjemců dotace) zejména pak z Přílohy č. 1 *Roční zprávy o Smart Administration za období od 1. 4. 2014 do 31. 3. 2015* (příloha č. 5 evaluace),
- otevřených zdrojů OP LZZ a IOP,
- expertního vyjádření garantů hodnocených oblastí (MV-29960-7/SAK-2016),
- výstupů dotazníkového šetření provedeného na pobočkách České pošty, které poskytují služby CzechPOINT,
- výstupů řízených pohovorů s hlavními stakeholdery (seznam osob, se kterými byly pohovory provedeny je přílohou č. 2 evaluace),
- průběžných a závěrečných zpráv selektovaných projektů získaných z informačního systému Monit7+,
- informací z kontrolních akcí Národního kontrolního úřadu,
- dalších zpráv a rámcových analýz týkajících se realizovaných projektů Strategie SA v rámci relevantních operačních programů atd.

Podrobný seznam využitých zdrojů je uveden v příloze č. 3 evaluace.

5.2 Limity zvolené metodiky evaluace

V přípravné fázi evaluace bylo zvažováno širší využití kvantitativních a kontrafaktuálních postupů¹⁰, které ale nebylo možné využít z následujících důvodů:

- nedostatek výchozích a průběžných dat kvantitativního charakteru o implementaci Strategie SA,
- vysoká heterogenita intervence (nedostatek homogenních, statisticky podobných, porovnatelných případů),
- nejasná proporcionalita (nedostatek průkazných informací, že změna způsobená sledovanými intervencemi je odlišitelná a dostatečně významná oproti ostatním obecným vlivům a dalším intervencím),

¹⁰ Zejména se jedná o **kontrafaktuální analýzu**, která je, zejména pro vyhodnocení dopadů měkkých opatření/programů, využívána, a jejíž aplikace byla doporučena EK i pro hodnocení některých oblastí intervencí Evropského sociálního fondu pro období 2014–2020¹⁰. Kontrafaktuální dopadové evaluace totiž vychází z pojetí dopadu, který vyjadřuje rozdíl mezi situací pozorovanou (*observable – factual*) po intervenci a situací, která by nastala, pokud by k intervenci nedošlo (*non-observable – counterfactual*). Cílem kontrafaktuální evaluace dopadu je rigorózním způsobem změřit efekt přičitatelný intervenci.

- neexistence ucelených dat o projektech realizovaných v rámci Strategie SA (neaktuální údaje, pouze dílčí sledování parametrů realizovaných opatření, častokrát pouze v rámci implementace dotčených operačních programů, nevhodné přidělování realizovaných projektů pod specifické cíle, nekoherentnost v jejich vykazování).

Limity při zpracování dílčích částí evaluace byly obdobné, jako ty uvedené v úvodu kapitoly.

S cílem provést kvalitativní vyhodnocení naplnění cílů Strategie SA, ale i dalších částí evaluace bylo využito zejména **kvalitativní analýzy výzkumného vzorku projektů** (analýza se zaměřila zejména na výstupy projektů a jejich reálný přínos, popř. vyhodnocení problematických aspektů průběhu realizace projektů). V souladu se stanovenými evaluačními kritérii a potřebnou mírou detailu a v daných kapacitních a časových limitech evaluačního týmu, bylo rozhodnuto o vytvoření výzkumného vzorku projektů o velikosti 167 projektů. Vzorek o velikosti 167 projektů z téměř 1200 projektů byl stanoven tak, aby projekty co nejreprezentativněji reflektovaly jak témata Strategie SA, tak rozdílnou typologii projektů. Detailní postup stanovení výzkumného vzorku projektů je přílohou č. 4 evaluace. Vzhledem k vysokému počtu realizovaných projektů v rámci Strategie SA a omezenému počtu projektů analyzovaných ve vzorku, je nutné zejména u vyhodnocení některých cílů, kde bylo realizováno až několik set projektů, počítat s určitou mírou zkreslení výsledného hodnocení. Analýza výzkumného vzorku projektů se opírala zejména o závěrečné monitorovací zprávy (ZMZ) popř. průběžné monitorovací zprávy (PMZ) projektů z výzkumného vzorku projektů, které jsou ale zpracovávány samotnými příjemci dotace/realizátory projektů. Vzhledem k neexistenci nezávislých posudků k analyzovaným projektům a pouze omezenému počtu dalších nezávislých a nezkreslujících zdrojů pro zhodnocení projektů a jejich přínosu pro naplnění dotčeného cíle Strategie SA (kontrolní zprávy Národního kontrolního úřadu apod.), byla analýza doplněna o řízené rozhovory se stakeholdery s možností volných odpovědí a poznatky z relevantních dokumentů. Ani toto opatření nemusí zcela eliminovat riziko určitého zkreslení vyhodnocení cílů Strategie SA, pokud například výstupy a přínosy některých projektů, či problematické aspekty jejich implementace, nebyly v relevantních dokumentech podchyceny, či nebyly předmětem řízených rozhovorů.

Rovněž je nutné zmínit, že při výběru výzkumného vzorku projektů se vycházelo z aktualizované Přílohy č. 1 *Roční zprávy o Smart Administration za období od 1. 4. 2014 do 31. 3. 2015* (příloha č. 5 evaluace). Jedná se o tabulku s přehledem realizovaných projektů, kde projekty byly přiřazené k jednotlivým specifickým cílům Strategie SA, aktualizovanou ke dni 26. února 2016. Tabulka byla v průběhu zpracování ex post evaluace dále aktualizována ke konečnému datu 30. června 2016. Při četbě PMZ a ZMZ k projektům bylo v některých případech vyhodnoceno, že projekty přispěly k naplnění zejména jiných cílů/cíle Strategie SA, než kam byly původně zařazeny. Jednalo se o případy v řádu max. dvou desítek projektů. V takovém případě byly projekty podřazeny pod správný specifický cíl a analyzovány v jeho kontextu. U specifického cíle, kde došlo k vyjmutí daného projektu, již vzorek doplňován nebyl.

V případě prováděného **dotazníkového šetření**, jako jedné z kvantitativních metod, bylo nutné reflektovat náročnost provádění a vyhodnocení šetření u veřejnosti na území celé ČR. Zvažovány byly různé formy provedení, ale nejlepší podmínky pro realizaci šetření v rámci této evaluace měla forma PAPI¹¹ dotazování. Organizačně zajišťovala dotazníkové šetření

¹¹ PAPI – „Paper And Pencil Interviewing“, dotazování přes distribuci dotazníků v papírové formě.

Česká pošta na pobočkách, které poskytují služby CzechPOINT. Bylo proto nutné najít kompromisní řešení mezi zvoleným počtem poboček tak, aby vzorek měl vypovídající hodnotu z hlediska geografického rozložení po území celé ČR a proveditelností šetření z hlediska rozsahu a zpracování sebraných dat. Limitem v tomto případě byly i kapacitní možnosti České pošty. Bylo odhadnuto, že v období, kdy bude možné provádět sběr dat, každá vybraná pobočka pošty se službou CzechPOINT zajistí minimálně 20 respondentů, tj. že získá od lidí cca 20–25 vyplněných dotazníků (více proto, aby byla rezerva pro vyřazení nevyhodnotitelných, např. nečitelných dotazníků), čímž bude zajištěno více než minimum 385 odpovědí, očekávala se však vyšší návratnost. Do výzkumu bylo zahrnuto 39 poboček v rozložení reprezentativním dle regionu (dělení NUTS2) a podílu obyvatel v obci určité velikosti. Podrobný popis metodiky výběru vzorku poboček České pošty je přílohou č. 6 evaluace. Konečný počet vyhodnocených dotazníků činil 998.

Co se týče **hodnocení naplnění indikátorů** v rámci strategických cílů – jako další z části evaluace kvantitativního charakteru, je nutné zdůraznit, že Strategie SA nejenže neobsahuje výchozí hodnoty nastavených indikátorů pro měření dosažených cílů, ale samotné indikátory nejsou ani definovány. Pro účely tvorby této evaluace bylo nutné indikátory opatřit definicí a výchozí a cílové hodnoty indikátorů dohledávat zpětně (u výchozích hodnot, pokud nebylo možné hodnoty zpětně dohledat, byla výchozí hodnota stanovena nula). Právě díky tomu, že znění indikátorů častokrát neumožňovalo, ani po doplnění definice, jejich vyhodnocení, část indikátorů, přestože byly během sledovaného období naplňovány a dosáhly určitých hodnot, nejsou z důvodu dodržení koherence při vyhodnocování naplnění indikátorové soustavy považovány za splněné.

Řada indikátorů ani po doplnění definice ze strany evaluačního týmu nebyla měřitelná, indikátory stanovené k jednotlivým cílům také často svým obsahem žádným způsobem nepřispívaly ke zhodnocení daných cílů. Vzhledem k této skutečnosti nelze vyloučit, že dodatečným definováním indikátorů a zpětným zjišťováním dosažených hodnot může být vypovídající hodnota této části analýzy zkreslená. Zde je nutné podotknout, že ačkoli Strategie SA, respektive její implementace, byla každoročně vyhodnocována a v roce 2010 bylo zpracováno i *Průběžné hodnocení implementace Smart Administration, Závěrečná zpráva*, naplňování indikátorů stanovených v samotné strategii nebylo paradoxně nikdy předmětem hodnocení ani reportování.

6 Data o implementaci Strategie SA

6.1 Celkový počet projektů realizovaných v návaznosti na specifické cíle Strategie SA

Tabulka č. 2 Počet realizovaných projektů v návaznosti na jednotlivé specifické cíle

Specifické cíle		Realizované projekty
A1	Racionalizovat administrativní procedury	41
A2	Zavést systém strategického plánování a řízení ve státní správě	73
B1	Provést analýzu stávající regulace	7
B2	Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní	5
C1	Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy	193
C2	Zajistit adekvátní využívání ICT	69
C3	Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě	23
C4	Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě	270
C5	Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí	6
C6	Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu	6
D1	Prosazovat e-Government	489
D2	Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CzechPOINT	5
D3	Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb	7
D4	Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách	2
D5	Digitalizace datových fondů a jejich archivace	22
D6	Budování komunikační infrastruktury veřejné správy	6
E1	Zavést systém elektronické justice	13
Celkem realizováno projektů		1006+6

Pozn. počty projektů jsou uváděny dle přílohy č. 5 evaluace, u Celkem realizovaných projektů je přičítaná hodnota počtem realizovaných projektových kanceláří (6). Celkový počet 1012 je tedy součtem všech skutečně realizovaných projektů (tzn. projekt je započten pouze jednou, ačkoli jeho přínos může být vykázan i pro více cílů).

6.2 Počet projektů dle realizátorů/objemu financí

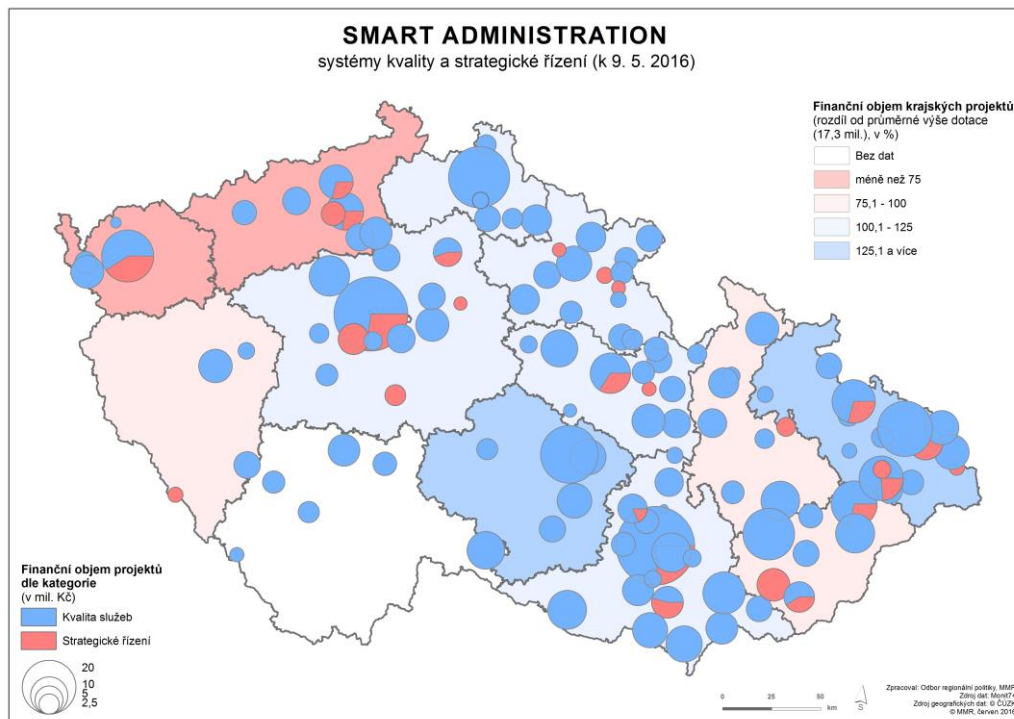
Tabulka č. 3 Počet projektů dle realizátorů/objemu financí

Realizátor	Počet projektů - IOP	Počet projektů - OP LZZ	Počet projektů - Státní rozpočet	Počet projektů - jiný zdroj	Finance - IOP (zdroj: Monit7+)	Finance - OP LZZ (zdroj: Monit7+)	Finance - státní rozpočet (zdroj: příloha č. 1 Roční zprávy o SA za období od 1. 4. 2014 do 31. 3. 2015, není znám zdroj dat, ani zda projekty byly realizovány; zaokrouhlo na mil.Kč)	Finance - jiný zdroj
Asociace krajů České republiky	0	3	0	0	0,00 Kč	42 698 716,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Český báňský úřad	2	1	3	0	9 484 500,00 Kč	13 432 500,00 Kč	1,90 mil.	0,00 Kč
Český statistický úřad	4	0	0	0	801 936 437,49 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Český telekomunikační úřad	2	6	0	0	44 123 012,50 Kč	100 714 429,60 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Český úřad zeměměřický a katastrální	4	1	0	0	1 169 715 915,54 Kč	2 980 720,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Energetický regulační úřad	1	0	1	0	3 600 000,00 Kč	0,00 Kč	0,66 mil.	0,00 Kč
HZS	0	1	0	0	0,00 Kč	3 447 368,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo dopravy	0	5	0	0	0,00 Kč	68 730 079,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo financí	5	6	1	0	510 830 239,89 Kč	131 076 433,40 Kč	2304,34 mil.	0,00 Kč
Ministerstvo kultury	4	2	0	0	347 439 370,99 Kč	15 273 404,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo pro místní rozvoj	4	7	0	1	277 313 383,00 Kč	127 823 001,40 Kč	0,00 Kč	0,33 mil.
Ministerstvo obrany	0	2	0	0	0,00 Kč	10 127 020,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo průmyslu a obchodu	5	10	0	0	236 174 035,80 Kč	175 784 662,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo práce a sociálních věcí	3	18	1	0	310 025 678,37 Kč	574 680 629,90 Kč	?	0,00 Kč
Ministerstvo spravedlnosti	3	22	0	0	257 844 867,00 Kč	455 087 818,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	0	2	0	0	0,00 Kč	35 008 490,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo vnitra	15	25	2	0	3 944 799 089,74 Kč	644 513 172,00 Kč	400,95 mil.	0,00 Kč
Ministerstvo zahraničních věcí	0	0	2	0	0,00 Kč	0,00 Kč	239,23 mil.	0,00 Kč
Ministerstvo zdravotnictví	4	7	0	0	371 720 052,00 Kč	108 264 027,90 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Ministerstvo zemědělství	6	8	3	0	156 621 627,00 Kč	123 563 135,00 Kč	954,30 mil.	0,00 Kč
Ministerstvo životního prostředí	3	15	0	0	46 102 119,20 Kč	245 905 492,80 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
PČR	3	0	0	0	270 880 323,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Svaz měst a obcí České republiky	0	3	0	0	0,00 Kč	662 466 032,60 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Sdružení místních samospráv České republiky	0	2	0	0	0,00 Kč	42 998 730,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Státní správa hmotných rezerv	0	0	1	0	0,00 Kč	0,00 Kč	2,05 mil.	0,00 Kč
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	0	1	0	0	0,00 Kč	6 408 576,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Technologická agentura ČR	0	3	0	0	0,00 Kč	62 683 816,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	1	5	0	0	3 215 783,00 Kč	57 781 900,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Úřad pro ochranu osobních údajů	1	1	0	0	175 498 141,00 Kč	12 267 300,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových	0	0	3	0	0,00 Kč	0,00 Kč	65,33 mil.	0,00 Kč
Úřad průmyslového vlastnictví	1	0	0	0	21 199 982,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Úřad vlády ČR	2	2	0	0	41 397 893,80 Kč	27 099 856,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
Obce	viz mapy		5	2	viz mapy		0,72 mil.	0,54 mil.
Kraje			0	3			0	13,23 mil.

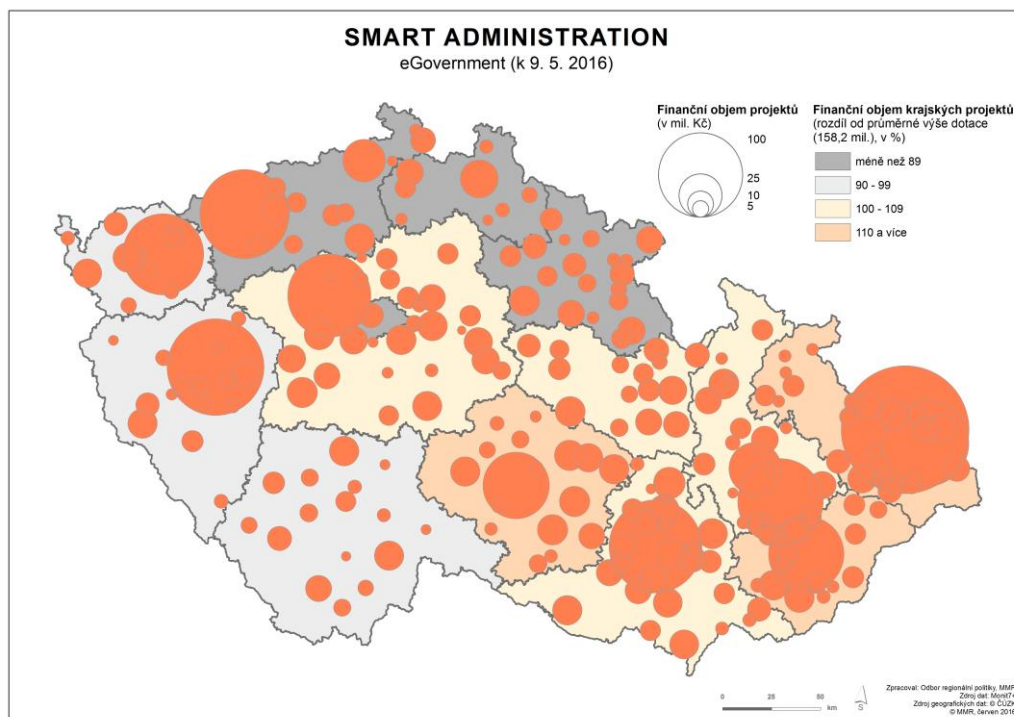
Pozn. V případě obcí a krajů se lze domnívat, že byly realizovány i další projekty, které svým zaměřením spadaly pod Strategii SA, nicméně nebyly v rámci ní evidovány.

6.3 Místo realizace projektů ve vazbě na finanční objemy prostředků vynaložených na realizaci projektů

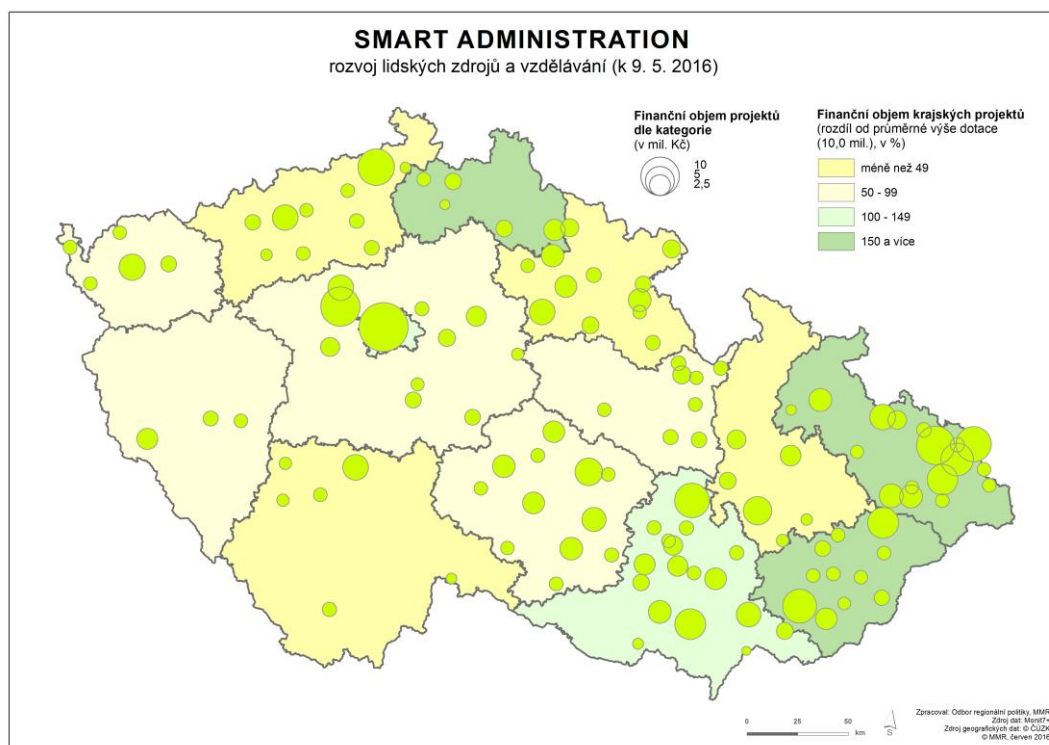
Statistická mapa č. 1 *Místo realizace projektů – systémy kvality a strategického řízení*



Statistická mapa č. 2 *Místo realizace projektů – e-Government*



Statistická mapa č. 3 Místo realizace projektů – rozvoj a řízení lidských zdrojů



Pozn. údaje o územně samosprávném celku a objemu vynaložených finančních prostředků na realizaci projektů Strategie SA jsou uvedeny v příloze 8. Přehled byl sestaven z údajů o projektech realizovaných z IOP a OP LZZ.

6.4 Celkové náklady na implementaci strategie podle cílů

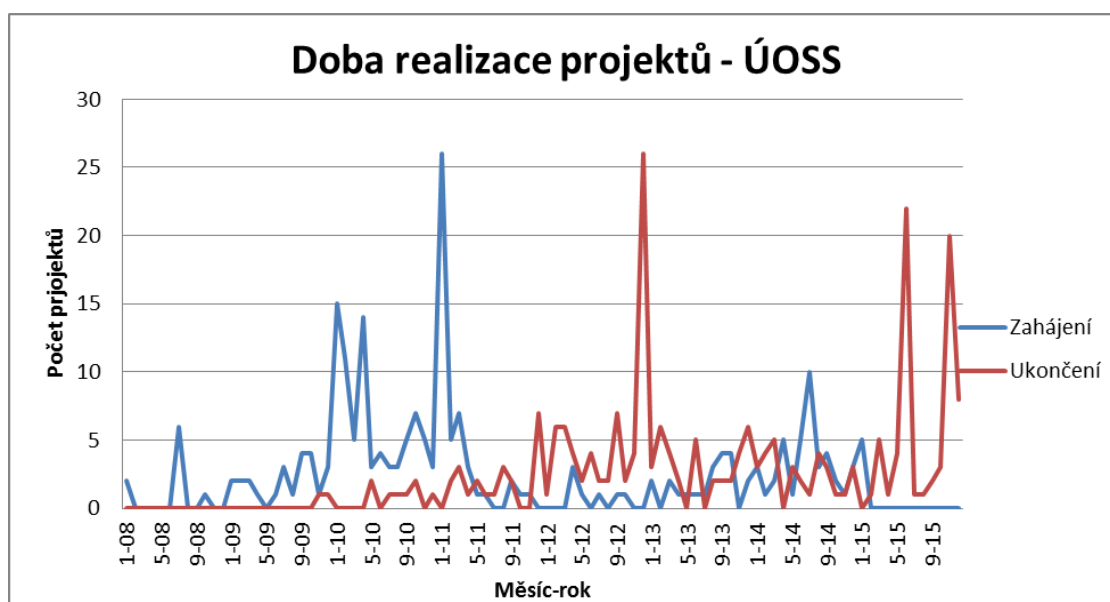
Tabulka č. 4 Celkové náklady na implementaci strategie SA dle specifických cílů

Specifický cíl	IOP	OP LZZ	Státní rozpočet	Jiný zdroj
A1	54 380 263,00 Kč	824 461 542,96 Kč	220,271 mil. Kč	0,00 Kč
A2	0,00 Kč	1 280 954 984,98 Kč	2 304,459 mil. Kč	0,33 mil. Kč
B1	0,00 Kč	139 997 452,80 Kč	22,08 mil. Kč	0,00 Kč
B2	37 857 893,80 Kč	29 378 618,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
C1	12 995 499,89 Kč	1 406 173 246,99 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
C2	5 452 878 971,84 Kč	60 823 454,12 Kč	745,649 mil. Kč	0,00 Kč
C3	438 994 536,20 Kč	817 075 035,94 Kč	18,71 mil. Kč	0,33 mil. Kč
C4	0,00 Kč	1 471 936 288,12 Kč	246,0 mil. Kč	0,00 Kč
C5	0,00 Kč	79 724 612,96 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
C6	224 514 570,31 Kč	85 409 324,40 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
D1	7 119 460 876,40 Kč	319 750 592,00 Kč	421,285 mil. Kč	13,93 mil. Kč
D2	555 758 930,37 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
D3	29 184 623,00 Kč	629 196 745,72 Kč	8,03 mil. Kč	0,29 mil. Kč
D4	0,00 Kč	596 990 254,60 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
D5	566 723 424,88 Kč	18 878 536,00 Kč	8,985 mil. Kč	0,00 Kč
D6	1 207 950 577,33 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč	0,00 Kč
E1	19 200 000,00 Kč	353 326 475,00 Kč	0,88 mil. Kč	0,00 Kč
Celkově:	13 577 971 149,46 Kč	5 283 415 473,60 Kč	3 977,445 mil. Kč	14,11 mil. Kč

6.5 Počet projektů v závislosti na délce trvání implementace strategie (2007–2015)

Prostřednictvím níže uvedených grafů je znázorněn postupný vývoj v počtech zahajovaných a ukončovaných projektů s ohledem na průběh implementace strategie SA. První graf se věnuje **projektům realizovaným ÚOSS**. Nejvíce projektů bylo ústředními orgány státní správy zahájeno v první polovině roku 2010 a na počátku roku 2011. Tento nárůst má pravděpodobnou souvislost s tím, že v letech 2009 a 2010 byla také vyhlášena řada výzev týkajících se řízení lidských zdrojů ve veřejné správě a elektronizace veřejné správy, což jsou zároveň dvě oblasti, ve kterých bylo realizováno celkově nejvíce projektů (viz kapitola č. 6.1 *Celkový počet projektů realizovaných v návaznosti na jednotlivé specifické cíle Strategie SA*). V dalších letech, a to až do konce roku 2014, byly projekty zahajovány již víceméně průběžně bez výraznějšího kolísání v jejich počtech. Co se ukončování projektů týče, v grafu jsou patrné tři výkyvy – jeden na konci roku 2012 a dva v roce 2015.

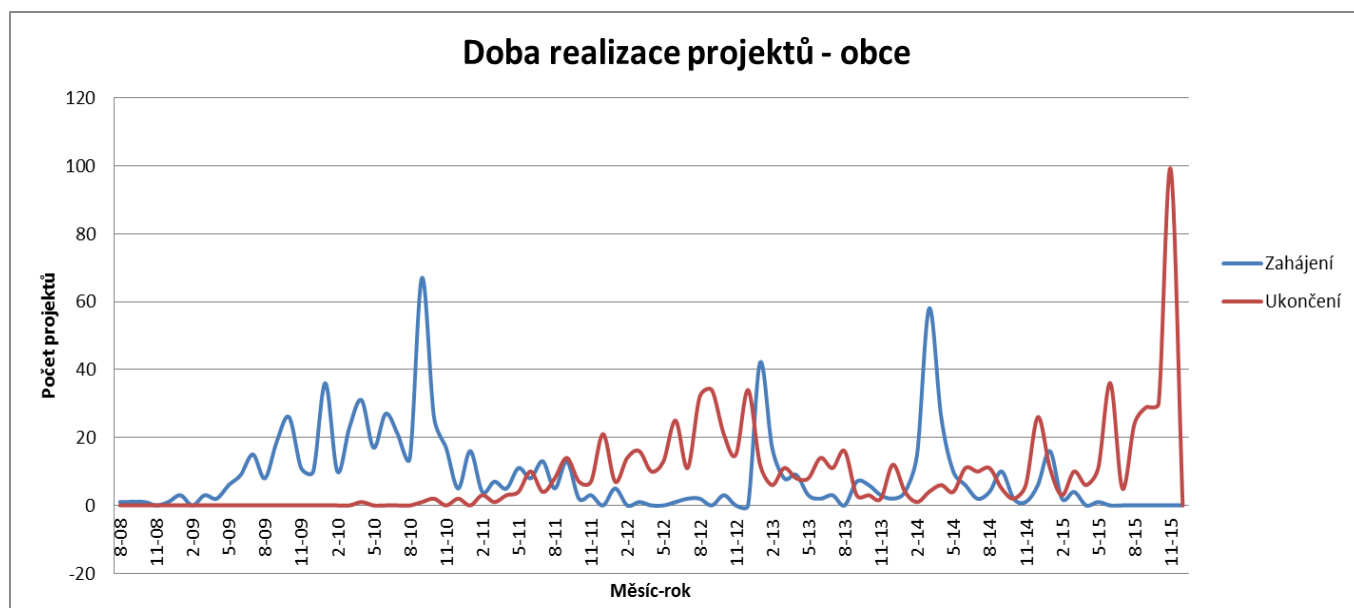
Graf č. 1 Doba realizace projektů na úrovni ÚOSS



Jak je patrné z druhého grafu, na **úrovni územní veřejné správy** byly projekty zahajovány ve třech větších vlnách. První vlna proběhla do konce roku 2010. Souvislost je možné spatřovat v tom, že do konce roku 2010 byla vypsána také většina (68 %) výzev, v rámci kterých mohly samosprávné orgány čerpat prostředky z fondů EU. Druhá větší vlna zahajování projektů proběhla na počátku roku 2013, třetí potom v prvních měsících roku 2014. Ukazuje se tak, že k samotné realizaci projektů bylo přistupováno z větší části až v druhé polovině implementačního období Strategie SA.

Není tedy nijak překvapující, že do konce roku 2010 byla na úrovni územní veřejné správy ukončena realizace pouze šesti projektů. Červená křivka grafu dále ukazuje, že jednotlivé projekty byly od počátku roku 2011 po většinu implementačního období ukončovány spíše průběžně. Skokový nárůst je zřetelný až v druhé polovině roku 2015, což je nepochybně dáno tím, že do jeho konce musela být ukončena realizace těch projektů, které chtěly čerpat finanční prostředky z fondů EU. Z obou grafů je tak patrné, že **projekty byly zpravidla realizovány až na poslední chvíli**, na konci dvouleté lhůty pro čerpání z fondů, která začala běžet po skončení programového období 2007–2013, tedy do 31. prosince 2015.

Graf č. 2 Doba realizace projektů na úrovni obcí



7 Naplnění indikátorů stanovených ve Strategii SA

Strategie SA stanovila u většiny specifických cílů (SC) indikátory, nicméně u některých cílů indikátory nebyly definovány vůbec nebo byly doplněny až dodatečně. Tyto indikátory měly posloužit ke změření naplňování jednotlivých cílů Strategie SA. Ve Strategii SA tyto indikátory nesou pouze název, není uvedena **žádná definice indikátoru, ani žádná výchozí nebo cílová hodnota** (viz kapitola 5.2 *Limity zvolené metodiky evaluace*). I přes výše uvedené se evaluační tým pokusil indikátory vyhodnotit.

Tam kde to bylo nutné, byly pro potřeby evaluace definice jednotlivých indikátorů zpětně formulovány. U dvou indikátorů nebylo možné určit, co jimi bylo míněno a co přesně bylo plánováno těmito indikátory změřit, proto definice nebyly zpětně formulovány a indikátory nebyly vyhodnoceny. Jedná se o indikátor SC C1 *Počet odstraněných úkonů nezbytných pro vyřízení určité agendy*, a SC C3 *Počet odstraněných duplicit v komunikaci mezi úřady*. U několika SC nebyly indikátory stanoveny vůbec.

Vzhledem k tomu, že žádný z indikátorů stanovených Strategií SA neměl uvedenu definici indikátoru, ani výchozí a cílovou hodnotu lze jen obtížně vyhodnotit jejich naplnění (viz kapitola 5.2 *Limity zvolené metodiky evaluace*). I přesto se evaluační tým pokusil indikátory vyhodnotit.

Podrobné zpracování vyhodnocení naplnění indikátorů tvoří přílohu č. 7 evaluace, tato kapitola představuje pouze její shrnutí. Při vyhodnocení indikátorů Strategie SA byly osloveny příslušné resorty s žádostí o expertní vyjádření. **Expertní vyjádření** je součástí vyhodnocení každého jednotlivého indikátoru. Další zdroje použité při vyhodnocení indikátoru jsou uvedeny u vyhodnocení indikátoru v závorce. Vyhodnocení plnění indikátorů bylo prováděno zejména s ohledem na realizaci aktivit vycházejících ze Strategie SA – pokud došlo k naplnění indikátoru jiným způsobem – např. přijetím právního předpisu, je toto u vyhodnocení každého indikátoru uvedeno.

Následující přehled naplnění indikátorů obsahuje SC, ke kterému se indikátor váže, název indikátoru, jeho definici a výslednou dosaženou hodnotu. Pokud je uvedeno N/A (Not Available) – nebylo možné změřit dosažení výsledné hodnoty (výsledná hodnota není k dispozici, či ji nelze vzhledem k definici určit). Pokud je ve výsledné hodnotě uvedeno 1 = splněno, pokud 0 = nesplněno. Pokud je uvedena jiná hodnota než 1 nebo 0 jedná se o dosažené hodnoty indikátorů, které vzhledem ke znění indikátoru nebo neexistenci cílové hodnoty, nelze označit za splněné, přestože byly naplňovány.

Tabulka č. 5 Přehled naplnění indikátorů

Specifický cíl A1: Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy		
1.	počet analyzovaných agend	322
<i>Počet analyzovaných agend s ohledem na rozdělení kompetencí orgánů veřejné správy, kompetenční překryv mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy a/nebo stav rozdělení agend mezi státní správou a územní samosprávou.</i>		
2.	počet analyzovaných institucí	26
<i>Počet analyzovaných institucí s ohledem na rozdělení kompetencí orgánů veřejné správy, kompetenční překryvy mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy a/nebo stav rozdělení agend* mezi státní správou a územní samosprávou.</i>		
3.	počet zrušených/přesunutých agend	0
<i>Počet agend zrušených na základě provedených analýz kompetencí orgánů veřejné správy, kompetenčních překryvů mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy a/nebo stavů rozdělení agend* mezi státní správou a územní samosprávou.</i>		
4.	počet zrušených/přesunutých institucí	0
<i>Počet institucí zrušených na základě provedených analýz kompetencí orgánů veřejné správy, kompetenčních překryvů mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy a/nebo stavů rozdělení agend* mezi státní správou a územní samosprávou.</i>		
5.	počet zrušených/přesunutých funkčních míst	0
<i>Počet zrušených funkčních míst, tedy pracovních míst, zrušených na základě provedených analýz kompetencí orgánů veřejné správy, kompetenčních překryvů mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy a/nebo stavů rozdělení agend* mezi státní správou a územní samosprávou.</i>		
Specifický cíl A2: Zavést systém strategického plánování ve státní správě		
6.	existence jednotné metodologie pro tvorbu strategických dokumentů státní správy	1
<i>Existence jednotné metodologie pro tvorbu strategických dokumentů na úrovni státní správy.</i>		
7.	existence kapacit pro zajištění tvorby a implementace strategií státní správy	Částečně
<i>Existence kapacit pro zajištění tvorby a implementace strategií na úrovni státní správy.</i>		
8.	procento veřejných rozpočtů alokovaných na základě strategií	N/A
<i>Procento finančních prostředků rozpočtu instituce, které jsou alokovány na realizaci strategie instituce.</i>		

Specifický cíl B1: Provést analýzu stávajících regulací s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci				
9.	počet analyzovaných stávajících předpisů	0		
<i>Počet vybraných existujících právních předpisů¹² (regulace), u kterých byla přezkoumána a analyzována jejich účinnost.</i>				
10.	počet zrušených předpisů	0		
<i>Počet právních předpisů zrušených na základě přezkumu a analýzy s negativním výsledkem.</i>				
11.	snížení celkové regulatorní a administrativní zátěže	0		
<i>Snížení celkové regulatorní a administrativní zátěže.</i>				
12.	percentuální podíl využití alternativních prostředků regulace	N/A		
<i>Alternativní prostředek regulace je chápán jako nelegislativní forma řešení regulace, a to včetně varianty nulové (tzn. nedělat nic). Jedná se např. o spoluregulaci, samoregulaci, informační kampaně, daně, dotace, pojišťovací schémata, obchodovatelné povolenky, atd.</i>				
Specifický cíl B2: Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace				
13.	existence legislativního softwaru	0		
<i>Existence informačního systému pro elektronizaci tvorby právních předpisů a pro závazné elektronické vyhlášení právních předpisů a závazné elektronické vyhlášením dalších aktů (nelegislativní materiály, atd.).</i>				
14.	existence pozitivně závazného registru	0		
<i>Existence databáze úplných (konsolidovaných) aktuálně platných verzí právních předpisů a dalších aktů, historii právních předpisů a dalších aktů a kontext práva ČR a EU, dostupná dálkovým přístupem.</i>				
15.	percentuální podíl provedených RIA¹³ na celkovém počtu předložených právních předpisů	2012	54 %	
		2013	58 %	
		2014	59 %	
		2015	63 %	
<i>Podíl realizovaných RIA v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace na celkovém počtu právních předpisů předložených do legislativního procesu.</i>				
16.	percentuální podíl řádně provedených konzultací na celkovém počtu předložených právních předpisů	N/A		
<i>Podíl provedených konzultací dopadů regulace s dotčenými subjekty na celkovém počtu právních předpisů předložených do legislativního procesu. Každý konzultovaný dokument, nehledě na počtu vlastních konzultací, je počítán pouze jednou.</i>				
Specifický cíl C1: Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy				

¹² Právní předpis = normativní právní akt, který je jednostranně písemně vydán orgánem veřejné moci a který obsahuje jednu, zpravidla ale více právních norem jako obecně závazných pravidel chování nebo jejich složek (Wiki).

¹³ RIA = hodnocení dopadů regulace (z angl. Regulatory Impact Assessment).

17.	počet zavedených nástrojů kvality	10/4
<i>Počet druhů metod kvality/nástrojů řízení, které byly zavedeny na úřadech územní samosprávy v ČR v letech 2007–2015.</i>		
18.	počet úřadů se zavedenými systémy kvality	114 (obce) 9 (kraje)
<i>Úřady územní samosprávy, které zavedly metody kvality. Každý úřad bude započítán pouze jednou, i v případě, že zavedl více metod kvality.</i>		
19.	snížení nákladů na chod úřadů	N/A
<i>"Náklady na chod úřadů" je myšlen finanční obnos, který je potřeba k fungování a provozu úřadů veřejné správy.</i>		
20.	zvýšení spokojenosti klientů úřadů	N/A
<i>Spokojenost je chápána jako vnímání zákazníka, tedy občana ve vztahu k veřejné správě, týkající se stupně splnění jeho požadavků. Klienty úřadů jsou chápáni občané využívající služeb úřadů veřejné správy.</i>		
Specifický cíl C2: 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		
21.	vytvoření integrovaných registrů	1
<i>Vytvoření integrovaných registrů.</i>		
22.	počet odstraněných úkonů nezbytných pro vyřízení určité agendy	vzhledem k tomu, že nebylo možné definovat indikátor, není indikátor ani vyhodnocen
<i>Nebylo možné definovat indikátor.</i>		
Specifický cíl C3: Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy		
23.	vytvoření pravidel komunikace mezi ústředními správními úřady	1
<i>Jedná se o nastavení pravidel formální komunikace v její klasické i elektronické formě.</i>		
24.	zpracování komunikační mapy mezi ústředními správními úřady a územní samosprávou	0
<i>Komunikační mapa je grafické znázornění všech komunikačních spojení mezi jednotlivými institucemi.</i>		
25.	vybudování komunikační infrastruktury pro metodickou pomoc (pro úředníky)	Částečně
<i>Komunikační infrastrukturou se rozumí propojování jednotlivých prvků komunikačních zařízení. Jako metodická pomoc jsou chápány např. vzory právních předpisů, přehled zákonných zmocnění, manuály, postupy, vzorové dokumenty atd.</i>		
26.	snížení počtu stížností ze strany krajů a obcí	N/A
<i>Snížení počtu stížností ze strany krajů a obcí.</i>		
27.	zrychlení výměny informací mezi různými úrovněmi veřejné správy	1

<i>Zefektivnění a zlepšení koordinace komunikačních toků a urychlení komunikace a výměny informací mezi orgány veřejné správy na různých úrovních.</i>		
28.	počet odstraněných duplicit v komunikaci mezi úřady	vzhledem k tomu, že nebylo možné definovat indikátor, není indikátor ani vyhodnocen
<i>Nebylo možné definovat indikátor.</i>		
29.	procento využívání internetu při komunikaci	N/A
<i>Procento využívání internetu při komunikaci a to jak v komunikaci ústředních správních úřadů mezi sebou, tak v komunikaci ústředních správních úřadů s dalšími subjekty VS i komunikaci mezi občany a subjekty VS a ústředními správními úřady.</i>		
Specifický cíl C4: 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		
	indikátor nebyl stanoven	
Specifický cíl C5: Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí, minimalizovat množství korupčních příležitostí a nastavit účinný sankční systém		
30.	počet podpořených projektů	6
<i>Počet podpořených projektů</i>		
31.	měření CPI¹⁴	<p>2008: 5,2 bodů, 45. místo ze 180 hodnocených zemí</p> <p>2009: 4,9 bodů, 52. místo ze 180 hodnocených zemí</p> <p>2010: 4,6 bodů, 53. místo ze 178 hodnocených zemí</p> <p>2011: 4,4 bodů, 57. místo ze 183 hodnocených zemí</p> <p>Od roku 2012 došlo ke změně metodologie a srovnání s dalšími lety není možné.</p> <p>2012: 49 bodů, 54. místo ze 176 hodnocených zemí</p> <p>2013: 48 bodů, 57. místo ze 177 hodnocených zemí</p> <p>2014: 51 bodů, 53. místo ze 175 hodnocených zemí</p>

¹⁴ CPI = index vnímání korupce (z angl. Corruption Perception Index).

		2015: 56 bodů, 37. místo ze 168 hodnocených zemí
<p><i>Index vnímání korupce (CPI) zveřejňuje mezinárodní nevládní organizace Transparency International od roku 1995. Index je sestavován na základě výsledků průzkumů, v nichž respondenti hodnotí schopnost vládních institucí omezovat a postihovat korupci, efektivitu protikorupčních opatření, rozsah korupce a otevřenosti v institucích veřejné správy a rozsah zneužívání veřejných funkcí a veřejných prostředků. Pozornost je věnována také podobám a způsobu lobbingu ve veřejném sektoru. CPI řadí země podle míry vnímání korupce ve veřejném sektoru s použitím stupnice 0–100 (v metodologii do roku 2011 stupnice 0-10), kde 100 (10) označuje zemi téměř bez korupce a 0 znamená vysokou míru korupce.</i></p>		
<p>Specifický cíl C6: 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</p>		
32.	počet realizovaných projektů	6
<p><i>Počet realizovaných projektů</i></p>		
33.	snížení nákladů na chod daňové a celní správy a zvýšení efektivity výběru daní a cel	1
<p><i>Snížení nákladů na chod daňové a celní správy a zvýšení efektivity výběru daní a cel.</i></p>		
<p>Specifický cíl D1: 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</p>		
34.	počet služeb dostupných přes síť internet	16
<p><i>Počet služeb dostupných přes internetové kontaktní místo určené pro fyzické osoby, podnikající fyzické osoby i právnické osoby, které usnadní elektronickou komunikaci a umožní všem držitelům datových schránek přístup k výpisům z informačních systémů veřejné správy, které jinak poskytuje v listinné podobě každé kontaktní místo veřejné správy (CzechPOINT@home).</i></p>		
35.	procento veřejnosti využívající tyto služby	N/A
<p><i>Podíl podání přes internetové kontaktní místo CzechPOINT@home na součtu podání přes kontaktní místo CzechPOINT a CzechPOINT@home.</i></p>		
<p>Specifický cíl D2: Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CzechPOINT (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 jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena)</p>		
36.	počet zřízených kontaktních míst	1
<p><i>Počet zřízených kontaktních míst.</i></p>		
37.	počet agend dostupných přes tato místa	18
<p><i>Počet služeb, které je možné zajistit přes kontaktní místo.</i></p>		
38.	procento veřejnosti využívající kontaktní místa	N/A
<p><i>Procento veřejnosti využívající kontaktní místa.</i></p>		

Specifický cíl D3: Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti		
39.	existence systému pro sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb	N/A
<i>Existence systému pro sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb.</i>		
40.	počet úřadů veřejné správy, které sledují kvalitu poskytovaných veřejných služeb	N/A
<i>Počet úřadů veřejné správy, které sledují kvalitu poskytovaných veřejných služeb.</i>		
41.	míra zvýšení spokojenosti klientů měřených služeb	N/A
<i>Spokojenost je chápána jako vnímání zákazníka, tedy občana ve vztahu k veřejné správě, týkající se stupně splnění jeho požadavků. Klienty úřadů jsou chápáni občané využívající služeb úřadů veřejné správy.</i>		
Specifický cíl D4: Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních jasně definovaných standardů		
42.	procento služeb, u nichž existuje volba poskytovatele	N/A
<i>Procento veřejných služeb standardně zajišťovaných pro občany ze strany veřejného sektoru, u nichž existuje možnost volby poskytovatele ze strany soukromého sektoru.</i>		
43.	procento služeb poskytovaných soukromým sektorem	N/A
<i>Procento veřejných služeb standardně zajišťovaných pro občany ze strany veřejného sektoru, které jsou poskytovány soukromým sektorem.</i>		
Specifický cíl D5: Digitalizace datových fondů a jejich archivace		
	indikátor nebyl stanoven	
Specifický cíl D6: Budování komunikační infrastruktury veřejné správy		
	indikátor nebyl stanoven	
Specifický cíl E1: 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		
44.	počet realizovaných projektů	12
<i>Počet realizovaných projektů.</i>		
45.	zkrácení průměrné délky soudního řízení	částečně
<i>Zkrácení průměrné délky soudního řízení.</i>		

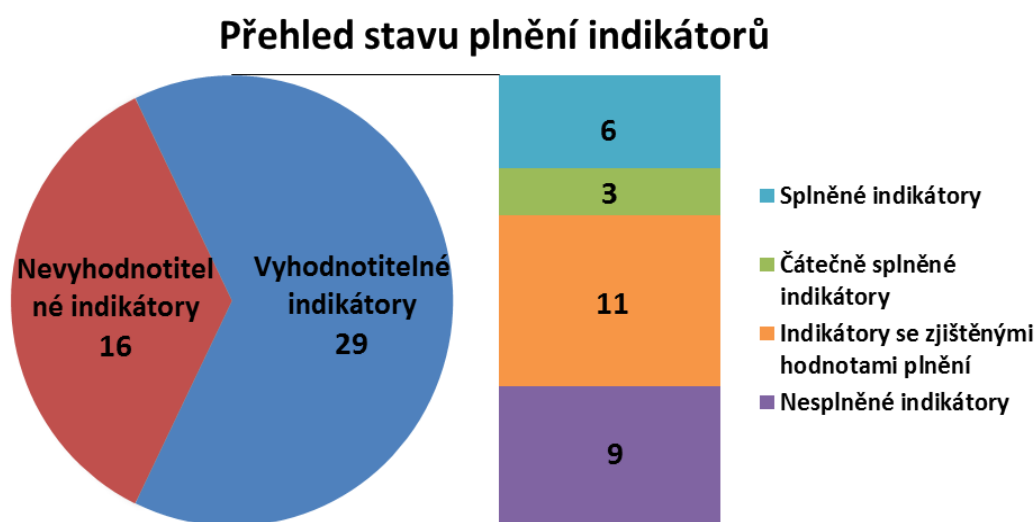
Z celkového počtu 45 indikátorů nebyly vyhodnoceny **dva indikátory** vzhledem k tomu, že nebylo možné stanovit jejich definici. **Čtrnáct indikátorů nebylo vyhodnoceno** z toho důvodu, že k jejich vyhodnocení nejsou dostupná potřebná data (indikátory vyhodnocené jako N/A). **Devět indikátorů bylo vyhodnoceno jako nesplněných** (indikátory vyhodnocené jako 0) a to ve většině případů z toho důvodu, že původně plánované projekty,

kteře měly dané indikátory naplnit, nebyly realizovány. **Šest indikátorů je hodnoceno jako splněných a tři jako splněné částečně**, přičemž v těchto případech mohlo dojít k naplnění indikátoru ne pouze díky projektu realizovanému v rámci strategie SA, ale i díky změnám v legislativě či procesních postupech veřejné správy. **U jedenácti indikátorů** jsou uvedeny konkrétní hodnoty, které ukazují, jak byl daný indikátor v průběhu let 2007–2015 naplňován, avšak samotné znění indikátoru neumožňuje vyhodnotit, zda bylo dosaženo kýženého stavu.

V rámci vyhodnocení indikátorů stanovených strategií SA lze říci, že tyto indikátory tak, jak byly definovány, častokrát neumožňují posoudit, zda aktivity realizované v rámci Strategie SA přispěly k dosažení požadovaných cílů, či zda samotné cíle byly naplněny.

Závěrem lze shrnout, že ze 45 indikátorů, tak jak byly nastavené ve Strategii SA a při vědomí limitů indikátorové soustavy, lze za zčásti nebo za zcela splněné považovat pouze 20 % z nich, zcela splněných bylo pak jen 13,3 %.

Graf č. 3 Přehled stavu plnění indikátorů Strategie SA



7.1 Indikátor globálního cíle: spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy

Kapitola se věnuje výsledkům dotazníkového šetření, jehož cílem bylo zajistit podklady pro vyhodnocení indikátoru globálního cíle Strategie SA, který zní: *Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb měřená sociologickým šetřením.*

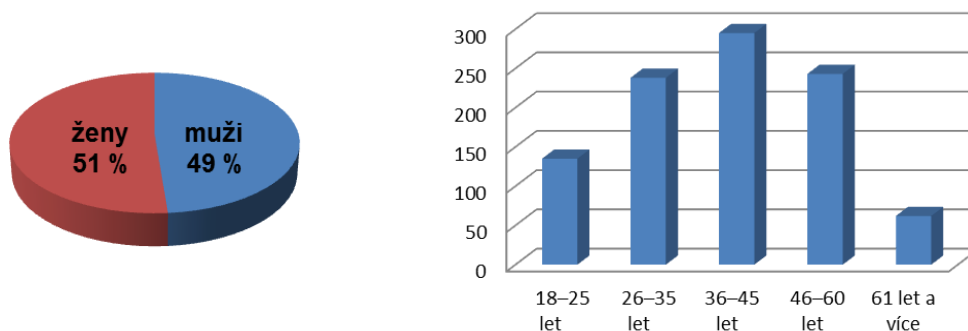
Dotazníkové šetření provedené mezi veřejností **organizačně zajišťovala Česká pošta na vybraných pobočkách, které poskytují služby CzechPOINT**. Do výzkumu bylo zahrnuto 39 poboček v rozložení reprezentativním dle regionu (dělení NUTS2) a podílu obyvatel v obci určité velikosti.

Evaluační tým si na začátku stanovil cíl získat v dotazníkovém šetření minimálně 385 odpovědí. Přestože se vyšší návratnost předpokládala, počet obdržených dotazníků tuto očekávání překonal. **Vyplněno bylo celkem 998 dotazníků.** Každá vybraná pobočka pošty se službou CzechPOINT tak zajistila v průměru 25,6 vyplněných dotazníků.

Z hlediska demografické struktury byl vzorek občanů, kteří vyplnili dotazník, poměrně vyvážený. Mezi respondenty převažovaly mírně ženy (51 %) nad muži (49 %). Nejvíce

respondentů se nacházelo ve věkovém rozpětí 36–45 let (30 %). Téměř shodný počet respondentů bylo ve věkových kategoriích 26–35 let (25 %) a 46–60 let (25 %). O něco méně jich bylo ve věku 18–25 let (14 %) a nejméně ve věku 61 let a více (6 %).

Graf č. 4 Demografická struktura dotázaných občanů



Vzhledem k tomu, že neexistují výchozí ani cílové hodnoty pro vyhodnocení globálního indikátoru (více kapitola 5 *Metodika evaluace a její limity*), ani jeho definice, považujeme jeho naplnění za úspěšné, pokud z realizovaného dotazníkového šetření vyplyne, že většina dotázaných občanů je s fungováním veřejné správy a veřejných služeb spíše spokojena.

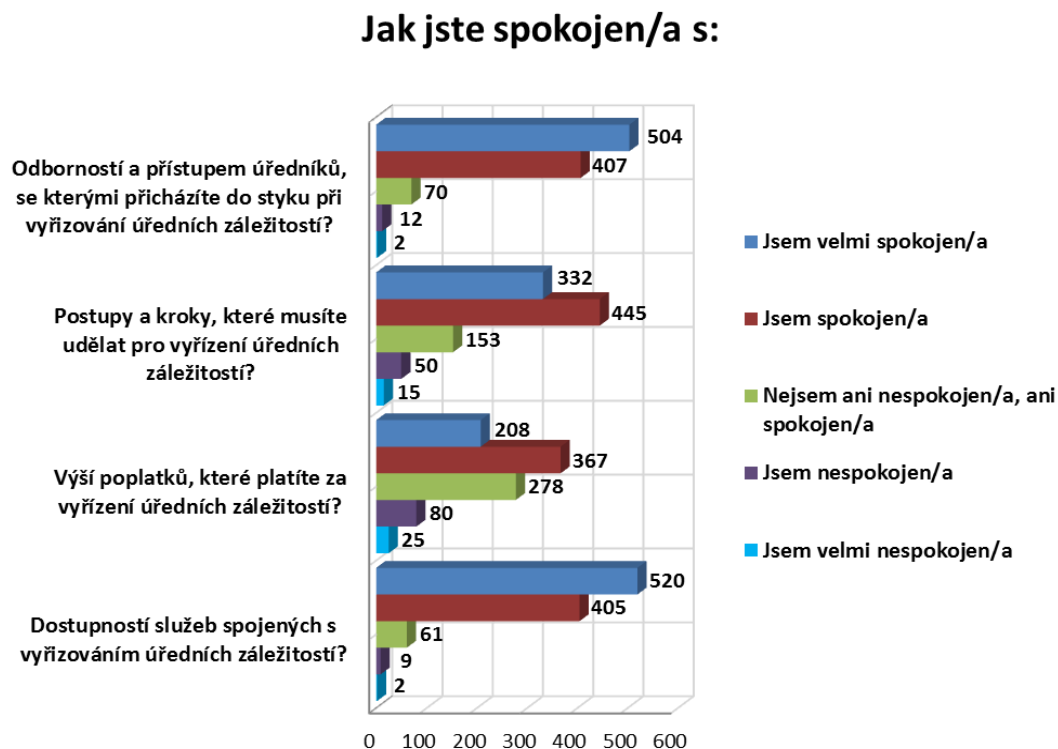
Dotazník obsahoval celkem čtyři části. V první části byla zkoumána spokojenost občanů s fungováním veřejné správy a veřejných služeb prostřednictvím čtyř konkrétních otázek. V druhé části byli respondenti dotázáni na to, jaká očekávání měli před vyřizováním úředních záležitostí. Třetí část dotazníku měla za cíl zjistit, zda byla očekávání občanů během úředního styku naplněna, či nikoliv. Čtvrtá a poslední část se zaměřovala na otázku zlepšení fungování veřejné správy a veřejných služeb. Vzor šablony dotazníku je součástí přílohou č. 1 evaluace.

K vyhodnocení indikátoru globálního cíle byly **použity dva přístupy**, které odlišným způsobem definují spokojenost občana s fungováním veřejné správy a veřejných služeb. Oba postupy byly zaneseny do předmětného dotazníku z důvodu, aby bylo možné závěry z nich vzájemně porovnat a ověřit tak míru spokojenosti občanů s fungováním veřejné správy a veřejných služeb. První přístup (první část dotazníku) zohledňoval kvalitativní kritéria při vyřizování podání na úřadech a občané vyjadřovali svou spokojenost prostřednictvím dílčích aspektů spokojenosti s vyřizováním úředních záležitostí (viz níže). Druhý přístup (druhá a třetí část dotazníku) definoval spokojenost jako korelaci mezi očekáváním občanů při vyřizování úředních záležitostí a toho, zda byla tato očekávání naplněna.

Výsledky první části dotazníku zobrazené dle konkrétních otázek přibližuje graf č. 5. Největší míra spokojenosti se projevila v otázce dostupnosti služeb spojených s vyřizováním úředních záležitostí. 93 % dotázaných občanů bylo s dostupností služeb spokojeno nebo velmi spokojeno. Pouze 1 % respondentů vyjádřilo s tímto bodem nespokojenost a 6 % nebylo spokojeno, ani nespokojeno. Velmi pozitivně byla hodnocena také odbornost a přístup úředníků, se kterými občané přichází do styku při vyřizování úředních záležitostí. 92 % dotázaných občanů bylo s odborností a přístupem pracovníků veřejné správy a veřejných služeb spokojeno nebo velmi spokojeno, pouze 1 % bylo nespokojeno nebo velmi nespokojeno a 7 % se k této otázce stavělo neutrálně. O trochu méně pozitivně hodnotili dotázaní občané postupy a kroky, které musí udělat pro vyřízení úředních záležitostí, a výši

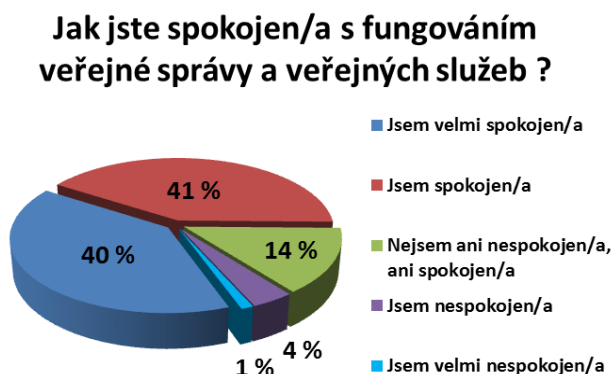
poplatků, které platí za jejich vyřízení. 78 % dotázaných občanů bylo s postupy spokojeno nebo velmi spokojeno, 7 % bylo nespokojeno nebo velmi nespokojeno a 15 % se k tomuto bodu stavělo neutrálně. 60 % dotázaných občanů bylo s výší poplatků spokojeno nebo velmi spokojeno, 11 % bylo nespokojeno nebo velmi nespokojeno a 29 % hodnotilo poplatky neutrálně.

Graf č. 5 Spokojenost občanů s fungováním veřejné správy a veřejných služeb (dle dílčích otázek)



Z prvního způsobu zjišťování spokojenosti celkově vyplynulo, že 41 % dotázaných občanů je s fungováním veřejné správy a veřejných služeb spokojeno a 40 % dokonce velmi spokojeno. Neutrální názor zastává 14 % občanů (nejsou spokojeni, ani nespokojeni). Pouze 5 % občanů vyjádřilo jasnou nespokojenost s fungováním veřejné správy a veřejných služeb, přičemž 1 % z nich je nespokojeno velmi.

Graf č. 6 Spokojenost občanů s fungováním veřejné správy a veřejných služeb (shrnutí)

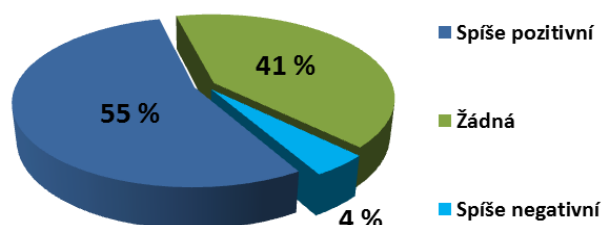


Výsledky prvního způsobu hodnocení spokojenosti občanů vázaného na kvalitativní kritéria lze tedy shrnout tak, že většina (81 %) občanů je s fungováním veřejné správy a veřejných služeb spokojena nebo spíše spokojena, což indikuje, že byl **indikátor globálního cíle naplněn**.

Druhý způsob hodnocení spokojenosti občanů se zaměřil na to, jaká očekávání mají občané před vyřizováním úředních záležitostí, a na to, zda se tato očekávání následně potvrdila, či nikoliv. Výsledky šetření ukázaly, že většina dotázaných občanů měla očekávání pozitivní (55 %) a pouze menšina (4 %) měla očekávání negativní. 41 % dotázaných nemělo žádná očekávání.

Graf č. 7 Očekávání občanů před vyřizováním úředních záležitostí

Jaká jste měl/a před vyřizováním úředních záležitostí očekávání?



Pro vyhodnocení globálního indikátoru je klíčové zjištění, že z těch občanů, kteří měli očekávání pozitivní, odpověděla naprostá většina (99 %), že se jim tato očekávání při vyřizování úředních záležitostí také potvrdila. Pouze 1 % dotázaných uvedlo, že se jim pozitivní očekávání nepotvrdila. Výsledky druhého způsobu hodnocení spokojenosti občanů tak opět poukazují na to, že byl indikátor globálního cíle naplněn. Respondentům, kteří měli na začátku negativní očekávání, se toto očekávání potvrdilo menšinově (ze 47 %). Většině (53 %) dotázaných občanů se však negativní očekávání nepotvrdila, což podporuje předchozí tvrzení.

Výsledky obou použitých způsobů hodnocení spokojenosti občanů shodně naznačují, že byl indikátor globálního cíle úspěšně naplněn. Provedeným šetřením byla zjištěna převažující spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb.

8 Naplnění usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008

Za účelem efektivnějšího čerpání z fondů EU (zejména IOP a OP LZZ) byl v návaznosti na Strategii SA rozpracován konkrétní seznam celkem 120 záměrů strategických projektů. Poté, co byl seznam schválen usnesením vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008, stal se nedílnou součástí Strategie SA. Je na místě upozornit, že implementace Strategie SA nebyla vázána pouze seznamem těchto strategických projektů (ale byla zde předpokládána jejich prioritní realizace z prostředků EU, popř. státního rozpočtu), ale realizovány mohly být i další projekty ve vazbě na strategii, které nebyly součástí schváleného seznamu (více v kapitole 3 *Kontext přípravy a implementace Strategie SA*).

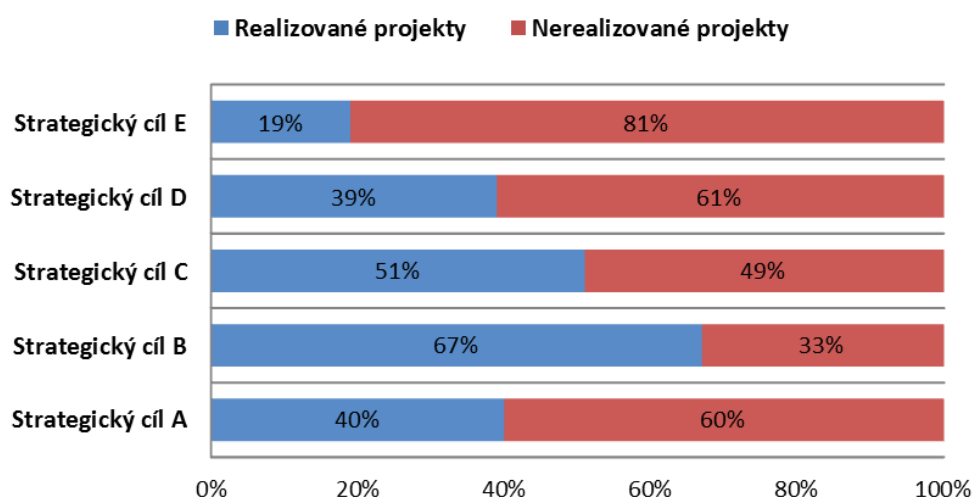
Vláda svým usnesením vytyčila prioritní projekty veřejné správy k realizaci do roku 2015. Některé schválené projekty měly **návaznost na více než jeden strategický cíl**, což je zohledněno v tabulce č. 6. V ní je u jednotlivých cílů uveden celkový počet všech projektů, schválených a realizovaných, které měly souvislost s daným strategickým cílem.

Tabulka č. 6 Počet schválených a realizovaných strategických projektů v návaznosti na jednotlivé strategické cíle

Strategické cíle		Schválené strategické projekty	Realizované strategické projekty
A	Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik	10	4
B	Zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory	3	2
C	Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy	67	34
D	Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu	46	18
E	Zkvalitnit činnost justice	16	3

Procentuální podíl realizovaných a nerealizovaných projektů vycházejících z usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008 dle jejich vazby na strategické cíle zobrazuje graf č. 8. Tyto výsledky je třeba chápat v kontextu absolutního počtu projektů vztahujícím se k dílčím cílům (viz tabulka č. 6). Např. vysoký podíl realizovaných projektů s návazností na strategický cíl B *Zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory* je mimo jiné ovlivněn také tím, že v této oblasti byly schváleny pouze tři projekty, z nichž dva byly uskutečněny.

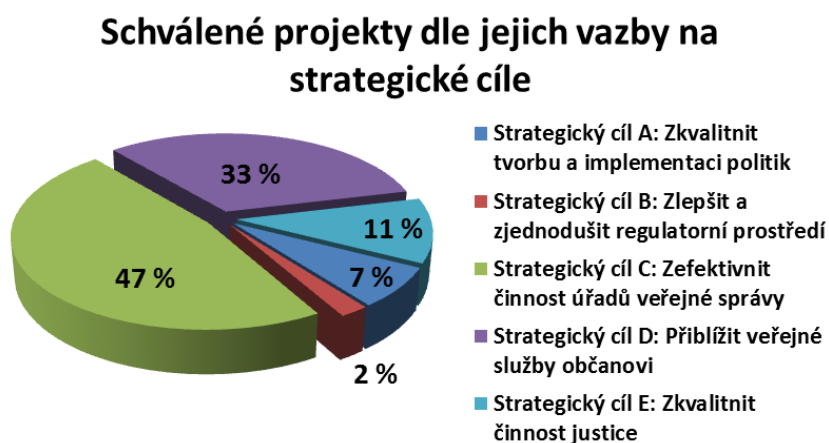
Graf č. 8 Míra realizace projektů schválených usnesením vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008 dle jejich vazby na jednotlivé strategické cíle



Jak ukazuje následující graf (č. 9) a jak bylo také zřejmé z tabulky č. 6, na některé strategické cíle se vázalo výrazně více projektů než na jiné. Ze 120 projektů schválených usnesením vlády měla skoro polovina (47 %) návaznost na strategický cíl C *Zefektivnit*

činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy. Třetina (33 %) z celkového počtu plánovaných projektů spadala svým zaměřením pod oblast strategického cíle D *Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu*. Na strategický cíl E *Zkvalitnit činnost justice* mělo návaznost 11 % projektů. Nejméně projektů bylo usnesením vlády schváleno v oblastech, které tematicky spadají pod strategický cíl B *Zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory* (2 %) a strategický cíl A *Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik* (7 %).

Graf č. 9 Schválené projekty dle jejich vazby na strategické cíle



Z 53 projektů vycházejících z usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008, které byly do roku 2015 uskutečněny (z původního počtu 120 strategických projektů), měla nadpoloviční většina (56 %) vazbu na strategický cíl C *Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy*. Třetina (29 %) realizovaných projektů patřila svým zaměřením do oblasti strategického cíle D *Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu*. Výrazně menší množství z uskutečněných projektů mělo návaznost na další strategické cíle. Na strategický cíl A *Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik* to bylo 7 %, na strategický cíl E *Zkvalitnit činnost justice* 5 % a pouze 3 % projektů bylo uskutečněno v oblastech, které tematicky spadají pod strategický cíl B *Zlepšit a zjednodušit regulační prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory*. Tyto výsledky ukazují, že ve veřejné správě byly realizovány projekty zejména v těch oblastech, ve kterých bylo usnesením vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008 vytyčeno k realizaci do roku 2015 nejvíce strategických projektů.

Graf č. 10 Realizované projekty dle jejich vazby na strategické cíle



Na úrovni jednotlivých strategických cílů bylo dále definováno jeden až šest specifických cílů (celkově 17). Návaznost projektů na jednotlivé specifické cíle přibližuje tabulka č. 7. Analogicky s tabulkou č. 6 je nutné zdůraznit, že některé projekty měly návaznost na více než jeden specifický cíl, což je zde zohledněno (u každého cíle je uveden celkový počet projektů, schválených a realizovaných, které měly souvislost s daným cílem). Většina (61 %) z realizovaných projektů měla návaznost na specifický cíl C2¹⁵ a na specifický cíl D1¹⁶, a to buď na oba zároveň, nebo alespoň na jeden z nich. Výsledky odrážejí skutečnost, že v těchto dvou oblastech bylo současně také nejvíc projektů původně plánováno a schváleno. Ze 120 projektů schválených usnesením jich 92 (77 %) mělo návaznost na jeden nebo na oba dva ze zmíněných specifických cílů.

Strategické projekty schválené usnesením vlády č. 536 ze dne 14. května 2008 byly realizovány primárně na úrovni státní správy. Na tyto projekty navázalo však také velké množství dílčích projektů realizovaných na úrovni územních samospráv. Celkem bylo do roku 2015 v rámci Strategie SA realizováno 1006 strategických a dílčích projektů na všech úrovních veřejné správy. Pro porovnání je v tabulce č. 7 ve třetím sloupci uveden celkový počet realizovaných projektů (strategických i dílčích) s návazností na jednotlivé specifické cíle Strategie SA.

Z celkem 120 záměrů strategických projektů schválených usnesením vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008 jich během sledovaného období byla **realizována necelá polovina (52)**. Většina (68) plánovaných projektů do roku 2015 uskutečněna nebyla. Podíl realizovaných projektů schválených usnesením vlády byl tedy 43 %.

Do přehledu zrealizovaných strategických projektů jsou zařazeny i strategické projekty č. 91 *Zavádění metod řízení kvality (EFQM, CAF, ISO, BSC, benchmarking) do veřejné správy* a č. 237 *Zavedení systému projektového řízení do orgánů veřejné správy*. Nicméně u těchto projektů se předpokládalo jejich celoplošné zavedení. V případě projektu č. 91 byly metody

¹⁵ Celé znění cíle C2: 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.

¹⁶ Celé znění cíle D1: 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.

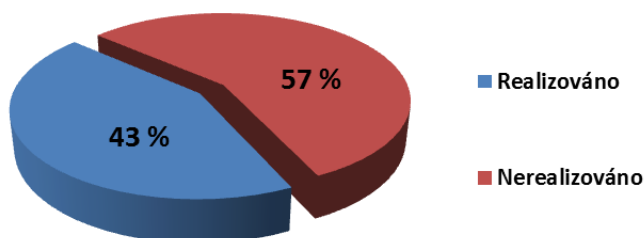
kvality zavedeny na 114 obecních úřadech, 9 krajských a přibližně 9 úřadech státní správy. V případě projektu č. 237 se jednalo o cca 30 projektů zaměřených na projektové řízení a zavádění projektových kanceláří do úřadů veřejné správy. **Lze konstatovat, že míra realizace strategických projektů schválených vládou byla spíše podprůměrná.**

Tabulka č. 7 Počet schválených a realizovaných strategických projektů a celkový počet všech realizovaných projektů v návaznosti na jednotlivé specifické cíle

	Specifické cíle	Schválené strategické projekty	Realizované strategické projekty	Realizované projekty celkově
A1	Racionalizovat administrativní procedury	7	2	39
A2	Zavést systém strategického plánování a řízení ve státní správě	3	2	62
B1	Provést analýzu stávající regulace	2	2	8
B2	Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní	1	0	4
C1	Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy	5	3	192
C2	Zajistit adekvátní využívání ICT	47	24	58
C3	Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě	10	4	22
C4	Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě	9	3	269
C5	Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí	0	0	6
C6	Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu	2	1	6
D1	Prosazovat e-Government	45	17	449
D2	Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CZECH POINT	5	4	6
D3	Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb	3	2	8
D4	Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách	0	0	1
D5	Digitalizace datových fondů a jejich archivace	0	0	21
D6	Budování komunikační infrastruktury veřejné správy	0	0	6
E1	Zavést systém elektronické justice	16	3	12

Graf č. 11 *Míra realizace strategických projektů schválených usnesením vlády ČR č. 536 z dne 14. května 2008*

Míra realizace schválených projektů



9 Vyhodnocení naplnění strategických cílů Strategie SA

9.1 Strategický cíl A – zkvalitnit tvorbu a implementaci politik

V rámci strategického cíle A – *Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik* byly podporovány aktivity, jejichž realizací mělo dojít k **racionalizaci administrativních procedur a minimalizaci byrokratické zátěže a k zavedení systému strategického plánování a řízení ve státní správě**. Mezi aktivity realizované v návaznosti na SC A1 *Racionalizovat administrativní procedury s cílem zajistit jejich větší efektivitu a transparentnost, minimalizovat byrokratické prvky uvnitř veřejné správy*¹⁷ patřily zejména analýzy kompetencí orgánů VS, jejichž cílem měla být identifikace kompetenčních překryvů s následným návrhem kroků k jejich optimalizaci. Následkem tak mělo dojít ke zrušení nebo přesunu agend, institucí a funkčních míst, které byly vyhodnoceny jako neefektivní, ať už z hlediska jejich duplicity nebo neefektivního místa výkonu agendy. Tyto aktivity byly v praxi realizovány zejména na základě dvou projektů MV zaměřených na procesní modelování agend a dalších, objemově menších, projektů některých ÚOSS zaměřených na zefektivnění jejich činnosti.

V oblasti SC A2 – *Zavést systém strategického plánování a řízení ve státní správě* měla být základem realizovaných aktivit analýza stávajících koncepčních a strategických materiálů, která měla identifikovat poznatky pro návrh nového systému tvorby a implementace vládních strategií. Zároveň mělo být podporováno zajištění kvalifikovaných personálních kapacit pro tvorbu strategických materiálů.

V návaznosti na tento strategický cíl došlo mimo jiné i k vytvoření a provozu projektových kanceláří na několika úřadech ÚOSS. Jejich výstupy však nebudou zahrnuty do vyhodnocení strategického cíle, A jelikož se jedná o projekty podpůrného charakteru, které samy o sobě nepřispívaly k naplňování cíle¹⁸.

¹⁷ Celé znění SC A1: 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).

¹⁸ Projektové kanceláře vznikaly, s výjimkou projektové kanceláře MV, až ke konci období implementace Strategie SA, a to jen na některých úřadech. Roli při implementaci Strategie SA nesehrály projektové kanceláře tedy nijak výraznou.

9.1.1 Efektivita

Byly dosaženy stanovené cíle u jednotlivých specifických cílů?

Co se týká SC A1, byl páteřním projektem projekt MV *Procesní modelování agend veřejné správy* – CZ 1.04/4.1.00/38.00003 (PMA) a na něj navazující projekt *Podpora tvorby standardů pro výkon agend veřejní správy* – CZ.1.04/4.1.00/A3.00002 (PMA 2). Cílem prvního z projektů bylo zejména naplnění obsahu Registru práv a povinností (RPP) daty o výkonu a působnosti agend VS. V rámci projektu tak byl vytvořen Katalog orgánů veřejné moci a Katalog agend a dále také seznam prioritizovaných agend pro jejich budoucí modelování. Mělo také dojít k vytvoření SW nástroje pro procesní modelování přístupného všem dotčeným úřadům na platformě Metodického centra pro podporu modelování a standardizaci agend veřejné správy a k následnému modelování vybraných agend. Těmito prostředky mělo dojít k zajištění efektivního, standardizovaného a transparentního řízení výkonu agend veřejné správy. **Formálně projekt výstupy stanovené v projektové žádosti splnil, avšak praktický výsledek těchto výstupů pro fungování veřejné správy a racionalizaci administrativních postupů v praxi byl minimální.**

Poslední cíl projektu (PMA), tedy zajištění efektivního, standardizovaného a transparentního řízení výkonu agend a veřejné správy jako celku, nebyl splněn, jak ostatně uvádí i Kontrolní protokol NKÚ o kontrole č. 14/15¹⁹. Bez navazujícího projektu (PMA 2) by ani udržitelnost jeho výstupů nebyla možná, avšak ani výstupy tohoto navazujícího projektu nebyly pro naplnění cíle relevantní. Struktura vytvořená pro modelování agend tak není dosud v praxi funkční a nespĺňuje základní aspekty (legislativní ukotvení, dostupnost systému, motivaci pro modelování) nutné pro plnohodnotné modelování agend veřejné správy, které jsou předpokladem pro racionalizaci administrativních procedur a snížení jejich byrokratické zátěže. Pro udržování takto nastaveného systému je navíc nutné realizovat další finančně náročné projekty.

Také využití obou katalogů v praxi je omezené a i když formálně splňují kritéria pro analýzu agend a působností, nedošlo na jejich základě k žádným změnám na úrovni kompetencí úřadů, nebo k jejich rušení nebo úpravě. K využití obou katalogů v rámci zajištění obsahu RPP, a v souvislosti s tím i k jejich zveřejnění, došlo se zpožděním oproti původnímu harmonogramu projektu. V současné době sice bylo analyzováno skoro 300 agend VS (je tedy znám jejich gestor, obsah a legislativní prostředí), avšak modelovány byly pouze tři z nich, z nichž dva v rámci samostatného projektu OP LZZ²⁰. Jedním z důvodů pro takto nízký počet modelovaných agend je fakt, že zahájení modelování agend je založeno na bázi dobrovolnosti odpovědných orgánů, ačkoli se v počátcích realizace projektu předpokládalo i legislativní ukotvení povinnosti agendy modelovat a standardizovat. SW nástroj, který měl modelování agend zprostředkovat, nebyl, oproti původním představám, k dispozici pro jiné žadatele z řad orgánů veřejné správy, než zaměstnancům Metodického centra pro podporu modelování a standardizaci agend veřejné správy v rámci MV²¹. V důsledku těchto nedostatků se reálné výsledky modelování agend, zejména snížení byrokratické zátěže,

¹⁹ Kontrolní protokol ke kontrolní akci 14/15, Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů.

²⁰ Projekt Optimalizace životních situací ve vztahu k RPP, jehož výsledky budou do provozu uvedeny až po vyřešení určitých technických záležitostí, a projekt Pilotní ověření standardizace: Agenda A121 – Živnostenské podnikání.

²¹ Kontrolní protokol ke kontrolní akci 14/15, Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů.

nemohly promítnout do fungování ústředních správních úřadů, natož pak koncových úřadů na úrovni samospráv, které přicházejí do styku s občanem.

V neposlední řadě **průběh samotné realizace projektu lze označit za problematický**, kdy navzdory tomu, že se jednalo o projekt zařazený do seznamu strategických projektů Strategie SA schválených usnesením vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008, v projektové žádosti ani v monitorovacích zprávách není vazba na tuto strategii zmíněna, projekt byl také několik let zařazen na seznamu tzv. spících a rizikových projektů.

V návaznosti na SC A1 byly realizovány i další objemově **menší projekty zaměřené na posílení efektivity některých orgánů VS** prostřednictvím např. zavedení/rozšíření procesního, projektového, nebo strategického řízení. Jejich výsledkem byla revize vybraných postupů a řízení některých agend spadajících do kompetencí daných orgánů, např. územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Jednalo se však o aktivity, které byly omezeny působností daného úřadu, a tedy neměly potenciál přispět k rozvoji systému jako celku. V rámci působnosti daných úřadů je tak sice **lze hodnotit jako efektivní**, ale pro naplnění cíle, který předpokládal systémovou změnu, měly **pouze omezený dopad**.

SC A2 reagoval na některá slabá místa v oblasti strategického řízení a plánování ve veřejné správě, která byla identifikována i v rámci Strategie SA. Mezi tato slabá místa patřila mimo jiné neexistence strategického plánování a řízení, neexistence všeobecně přijímané terminologie, metodologické nedostatky strategických materiálů, nedostatečná nebo neexistující implementace strategií v praxi a neexistující provázanost strategií na rozpočty a rozpočtový proces. V ideálním případě mělo dojít ke vzniku hierarchického systému koncepčních dokumentů a jejich implementačních struktur. K dosažení tohoto cíle po formální stránce došlo zprovozněním **Databáze strategií**, která poskytuje přehled aktuálně platných strategických dokumentů a jejich vzájemnou vazbu. V praxi ale databázi chybí ještě další nadstavbové funkcionality (např. sledování implementace strategických dokumentů a zveřejnění míry jejich plnění).

Výstupem dalších projektů s celostátním dopadem *Metodika přípravy veřejných strategií – CZ.1.04/4.1.00/48.00042* Ministerstva financí a projekt *Podpora v oblasti strategického řízení a plánování na úrovni krajů a krajských úřadů – CZ.1.04/4.1.00/62.00010* s realizátorem Asociace krajů ČR, bylo **vytvoření dvou metodik přípravy strategií**, jedné pro veřejné strategie obecně a druhé pro krajské strategické dokumenty. Tyto metodiky poskytují metodický a terminologický základ pro tvorbu kvalitních strategických dokumentů, ale jejich dopad je omezen tím, že jejich využívání, zejména na ústřední úrovni, není povinné a příslušné usnesení vlády ČR č. 318 ze dne 2. května 2013 ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních orgánů z Metodiky přípravy veřejných strategií pouze *vycházet*. V praxi tak potenciál Metodiky nebyl využit. Metodika přípravy veřejných strategií byla doporučena k používání i krajům ČR. Ty však její doporučení vzhledem k odlišnému administrativnímu prostředí nebyly schopny v praxi používat. Proto došlo v rámci projektu Asociace krajů ČR k vytvoření Metodiky strategického řízení a plánování krajů ČR, která ústřední Metodiku upravila pro potřeby krajů.

V oblasti strategického řízení ve veřejné správě tak sice došlo k rozvoji, zvláště vzhledem k tomu, že samotná oblast strategického plánování a řízení byla v roce 2007 teprve v počátcích, realizovanými aktivitami se ale většinu ze slabých míst zcela zacelit nepodařilo. Zavedení Databáze strategií, nebo vytvoření uvedených metodik znamenalo pozitivní posun,

ale taktéž se jednalo o aktivity iniciační fáze zavádění systematického strategického řízení, od které by se měly odvíjet další aktivity s působností do celé státní správy a samosprávy. Celkově tak lze konstatovat, že při vytváření strategických dokumentů **v české státní správě se stále vyskytují metodologické nedostatky, ale jejich počet i díky zmiňovaným metodikám klesá a strategické materiály dosahují vyšší kvality.** Proces strategického řízení ve velké většině případů však i nadále končí u vytvoření strategického dokumentu a jeho následná implementace do praktického fungování úřadu již není častokrát sledována. Strategické dokumenty také stále postrádají návaznost na rozpočty, čímž je otázka praktické realizace z finančního hlediska nedostatečně ošetřená a úspěšnost implementace strategického materiálu se tím snižuje. Doposud také není zákonem stanoven orgán, který by oblast strategického řízení a plánování měl v gesci a koordinoval implementaci strategických dokumentů v praxi.

Odlišná je pak situace na úrovni krajů a samosprávných celků, kde, vzhledem k rozsahu politik, je zavedení strategického plánování a řízení méně složité a nevyžaduje zapojení a konsensus velké skupiny zainteresovaných osob²². Na úrovni ÚSC se jako značně problematická ukazuje snaha zavádět společné politiky za hranicemi obvodů obcí s rozšířenou působností, což se málokdy daří.

Z uvedeného lze konstatovat, že **stanovené cíle u jednotlivých specifických cílů A1 a A2 byly dosaženy pouze částečně a jejich efektivita byla nedostatečná.** Výstupy a výsledky realizovaných aktivit neměly v praktickém využití takový dopad, jaký byl plánován, a nenaplnily tedy ambice, které Strategie SA na svém počátku stanovila. U racionalizace administrativních procedur a snížení byrokratické zátěže se proces zastavil po vstupní analýze agend a působností orgánů veřejné moci bez toho, aby v širší míře proběhla následná optimalizace stavu agend. V případě strategického plánování a řízení se ideálního stavu, kdy existuje jasně definovaný a udržovaný hierarchický systém koncepčních dokumentů a jejich implementačních struktur, dosáhnout nepodařilo, a to přestože základy pro kvalitní strategické plánování a řízení položeny byly.

Objevily se v průběhu realizace jednotlivých aktivit neočekávané dopady?

Neočekávané dopady nebyly identifikovány.

9.1.2 Relevance

Přispívají aktivity realizované v rámci stanovených cílů Strategie SA k řešení klíčových problémů ČR uvedených ve specifickém cíli?

Pro daný cíl A byly mezi definovanými klíčovými problémy na úrovni státní správy identifikovány mimo jiné nedostatečná úroveň komunikace a koordinace mezi orgány státní správy nebo neexistence metodických postupů pro strategické řízení, neprovázanost strategických materiálů s rozpočty, neprovázanost základních programových dokumentů vlády s dalšími strategickými materiály. Mezi klíčovými problémy v územní veřejné správě pak byla identifikována zejména neexistence mechanismu pro zajištění adekvátnosti výše příspěvku na výkon státní správy, který neodráží reálné náklady na výkon přenesené působnosti státní správy. **Realizované aktivity** tak vzhledem ke svému omezenému dopadu

²² Např. v rámci projektu SMO ČR tak byly vytvořeny rozvojové dokumenty 186 obcí s rozšířenou působností, které se v praktickém fungování úřadů i nadále implementují.

přispěly k řešení klíčových problémů ČR jen částečně, nebo vůbec (viz kapitola 9.1.1 *Efektivita*).

9.1.3 Užitečnost

Přispěly aktivity realizované v rámci specifických cílů A1 a A2 ke zkvalitnění tvorby a implementace politik?

Vzhledem k počtu zrušených nebo přesunutých agend blízcímu se nule (pokud ke zrušení a přesunutí agend došlo, dělo se tak v řádu jednotek), k racionalizaci administrativních postupů a snížení byrokratických prvků uvnitř veřejné správy nedošlo. Pokud k rušení nebo přesunu agend došlo, neměly dané změny systémový charakter. V oblasti strategického řízení jsou výstupy konkrétnější, avšak jejich praktické využití je stále limitované, proto k **naplnění strategického cíle A** přispěly **pouze částečně**. V návaznosti na realizované projekty tak lze konstatovat, že k určitému posunu ve zkvalitnění tvorby a implementace politik došlo, avšak tento posun lze vnímat spíše jako počáteční fázi pro realizaci dalších návazných aktivit.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Mimo projekty realizované v návaznosti na Strategii SA se nepodařilo identifikovat jiné aktivity, které by dané cíle naplňovaly. Bez návaznosti na Strategii SA však v předmětném období došlo ke vzniku strategických útvarů na úrovni ÚOSS, ale i krajských a obecních úřadů, které se staly základem pro další rozvoj strategického řízení a plánování.

Přetrval pozitivní efekt výstupů projektů v této oblasti i po ukončení projektu?

Positivní efekt realizovaných projektů ve většině případů přetrval i po skončení jejich realizace. Jedná se např. o Metodiku přípravy veřejných strategií, která, ačkoliv není povinná, je v praxi využívána. U některých projektů, zejména PMA, je využití výstupů projektu podmíněno realizací dalších navazujících projektů, bez kterých by výstupy a výsledky uvedených projektů nebyly využitelné.

9.1.4 Problematické aspekty

Byly identifikovány problematické aspekty pro dosažení cíle?

U SC A1 a SC A2 bylo identifikováno několik problematických aspektů pro jejich naplnění. V první řadě se jedná **absenci kontinuální politické vůle** a odlišných požadavků politické poptávky po realizaci klíčových projektů a s tím související časté personální změny nejen ve vedení dotčených úřadů, ale i na úrovni řízení projektů. Tento aspekt je zvláště patrný v oblasti strategického plánování, kdy strategické materiály nejvíce a nejnásledněji podléhají změnám politických preferencí. Dále se výrazně projevoval **resortismus**, kdy snaha o prosazení zájmu jednotlivých resortů výrazně komplikovala a mnohdy znemožnila, dosažení kýžených cílů. Obdobně tomu bylo i na úrovni samosprávných celků, které v některých případech nebyly schopny realizovat politiky za hranicemi svých obvodů a spolupracovat na společných aktivitách.

V oblasti strategického plánování byla identifikována jako problematická **absence zastřešujícího strategického dokumentu ČR**, který by definoval strategické oblasti podpory a směřování ČR jako celku, a ze kterého by pak vycházely dílčí strategie. V neposlední řadě odborná diskuse v oblasti strategického plánování a řízení je omezená a zároveň postrádá i určitou diverzitu názorů a zkušeností, což se při realizaci projektů projevilo např. tím, že u vytváření obou výše zmiňovaných metodik pro přípravu strategií, byl ze strany odborné veřejnosti v obou případech přítomný stejný úzký okruh osob.

Dalším, obecnějším z problematických aspektů při realizaci Strategie SA, potažmo cíle A, se ukázalo **angažmá externích dodavatelských firem** na vytváření interních strategických dokumentů, které by ze své podstaty měly být vypracovány uvnitř úřadů při využití znalosti všech interních kompetencí a procesů. Materiály dodané externími firmami často trpěly nejen formálními, ale i obsahovými nedostatky, které si buď vyžadovaly další přepracování daného materiálu, což v důsledku vedlo ke zpomalení procesu implementace či jeho prodražení, nebo jeho akceptaci v často vágní formě, což následně způsobilo omezenou možnost jeho implementace.

9.2 Strategický cíl B – zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory

V návaznosti na strategický cíl B – *Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory* byly realizovány aktivity v rámci dvou specifických cílů. V rámci SC B1 – *Provést analýzu stávající regulace s cílem identifikovat a odstranit nadbytečnou regulaci* byly podporovány **aktivity pro odstranění nadbytečné regulace**, zejména měly být vytvořeny nástroje vedoucí k zavedení povinnosti pravidelného ověřování opodstatněnosti a adekvátnosti každé regulace. Z tohoto důvodu také měla být analyzována stávající regulace v celém jejím rozsahu a podle jednotlivých témat a realizovány studie, které měly být následně zpracovány do návrhů na zjednodušení a zefektivnění regulace. Plánováno bylo také vytvoření SW nástroje ke sledování vývoje administrativní zátěže. Důraz u realizovaných aktivit byl kladen zejména na snižování administrativní i regulatorní zátěže podnikatelů, ale i dalších skupin zvolených na základě výsledků realizovaných analýz. U SC B2 – *Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace* patřily mezi podporované aktivity projekty na **dokončení Směrnice pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a rozpracování případových studií pro hodnocení RIA**. Měla být také provedena analýza alternativních prostředků regulace. Vedle ex ante hodnocení RIA, orientovaného na aktuálně přijímanou legislativu, měla být pozornost věnována také ex post RIA, tedy hodnocení dopadů stávající regulace. Dle Strategie SA se opatření měla týkat všech právních předpisů vytvářených na úrovni ÚOSS. Dále mělo být také podporováno systematické vzdělávání, které mělo přispět k vytváření odborných kapacit schopných používat navržené nástroje v praxi. V neposlední řadě také mělo dojít k vytvoření SW podpory pro legislativní proces umožňující transparentní přípravu právních předpisů a zjednodušení tvorby právních předpisů a také databáze umožňující sledovat legislativní proces v celém jeho průběhu. Obdobně měly být i všechny platné právní předpisy zdarma zveřejňované na internetu.

V návaznosti na Strategii SA však bylo ve sledovaném období realizováno a dokončeno pouze 11 projektů, z nichž pouze tři měly dopad širší, než byla působnost realizujícího resortu.

9.2.1 Efektivita

Byly dosaženy stanovené cíle u jednotlivých specifických cílů?

Co se týká SC B1, bylo v rámci Strategie SA realizováno jen **minimum aktivit k jeho naplnění**, navíc žádný z realizovaných projektů neměl dopad do celé struktury státní správy. Jediným projektem, který alespoň částečně skutečně přispíval k naplnění tohoto cíle, byl projekt Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO) *Analýza dodatečného rozšiřování obsahu směrnic při jejich transformaci do národního právního systému (gold-plating) – CZ.1.04/4.1.00/59.00059*. **Ostatní projekty podřazené pod tento specifický cíl přispívaly svým zaměřením k naplnění cíle jen minimálně.** Nedošlo tak k realizaci analýzy stávající regulace z hlediska její opodstatněnosti a adekvátnosti, ani dalších plánovaných analýz. Stejně tak nebyl vytvořen SW nástroj pro sledování vývoje administrativní zátěže. SC B1 proto nelze pokládat za dosažený.

V návaznosti na SC B2 bylo realizováno více aktivit přispívajících k jeho naplnění. Povinnost provádět hodnocení dopadu regulace u všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ÚOSS byla stanovena od roku 2007 usnesením vlády ČR č. 877 ze dne 13. srpna 2007²³. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, které obsahují metodiku hodnocení RIA, pak byly schváleny v roce 2011 usnesením vlády ČR č. 922 ze dne 14. prosince 2011²⁴. Na základě projektu ÚV ČR *Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)* pak byly do konce roku 2015 zpracovány i případové studie hodnocení RIA, které tvoří příklady pro hodnocení dopadu regulace ve vybraných tematických oblastech.

V návaznosti na tento specifický cíl byl také **modernizován informační systém ODok**²⁵ (*Úprava Informačního systému ODok*), který byl rozšířen o nové funkcionality, a to zejména ve vztahu k jeho uživatelům – byl spuštěn legislativní helpdesk, byly propojeny jednotlivé aplikace systému a celkově se systém stal intuitivnějším a pro občana otevřenějším zpřístupněním dalších jeho částí. Naopak kvůli neúspěšným výběrovým řízením na dodavatele nebyl dokončen projekt MV *Elektronická sbírka zákonů a mezinárodních smluv a elektronická tvorba právních předpisů – CZ.1.06/1.1.00/15.08805*, který měl dát vzniknout veřejné a zdarma dostupné databázi všech právních předpisů v jejich aktuálním i předchozím znění²⁶. Nadto na základě projektu *Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)* měl také vzniknout systém vzdělávání v oblasti hodnocení dopadů regulace. Kvůli nesrovnalostem ve vedení výběrového řízení na dodavatele této aktivity však k realizaci vzdělávacího programu nedošlo. Následně nedošlo ani k realizaci jiných vzdělávacích aktivit. V neposlední řadě se všechny výše zmíněné aktivity soustředily pouze na oblast ex ante hodnocení dopadů regulace a **pro rozvoj oblasti ex post RIA žádná aktivita v rámci Strategie SA realizována nebyla.**

SC B2 lze tedy hodnotit jako částečně splněný, a to zejména s ohledem na nízký počet a omezený dopad realizovaných projektů, které ačkoliv pozitivní dopad měly, ovlivnily minimálním způsobem další rozvoj procesu RIA.

²³ Na základě tohoto usnesení jsou i stanoveny výjimky zákonů, kterých se hodnocení RIA netýká. Zároveň RIA není povinná u zákonů vycházejících z poslanecké iniciativy.

²⁴ Tato metodika pak byla novelizována v roce 2016.

²⁵ Portál ODok, který veřejnosti zpřístupňuje proces tvorby a schvalování legislativních i nelegislativních materiálů schvalovaných vládou ČR byl spuštěn již v roce 2000.

²⁶ Jeho realizace však byla přesunuta do dalšího programového období.

Objevily se v průběhu realizace jednotlivých aktivit neočekávané dopady?

V průběhu realizovaných aktivit byl identifikován jeden neočekávaný dopad, ne nutně navázaný na projekty Strategie SA, a to, že zpřísnění pravidel pro hodnocení RIA přineslo i negativní dopad ve formě snahy o **obcházení procesu hodnocení RIA ze strany předkladatelů** předkládáním návrhů zákonů prostřednictvím poslanecké iniciativy, pro které povinnost zpracování RIA neplatí.

9.2.2 Relevance

Přispívají aktivity realizované v rámci stanovených cílů Strategie SA k řešení klíčových problémů ČR uvedených ve specifickém cíli?

Vzhledem k nízkému počtu realizovaných projektů a jejich limitovanému dopadu do systému státní správy přispěly aktivity k řešení klíčových problémů jen **částečně**. Na základě uskutečněných aktivit byl **vytvořen systém pro hodnocení dopadů regulace**, takže připravovaná regulace je již posuzována z hlediska nezbytnosti a jsou srovnávány dopady, které přinese, s užitky. I tento systém má nedostatky, jelikož proces hodnocení RIA se nevztahuje na všechny předkládané materiály. Zpracování RIA je povinné pouze pro návrhy zákonů předkládané ke schválení vládě a netýká se tak poslaneckých iniciativ. Existuje také celá řada výjimek, díky kterým je povinnost zpracovávat RIA odpadá. Např. v roce 2015 byla RIA zpracována jen u 63 % návrhů zákonů předkládaných vládě ČR (viz příloha č. 7 evaluace, indikátor *Percentuální podíl provedených RIA na celkovém počtu předložených právních předpisů*). Navíc tato povinnost je obcházena i předkládáním zákonů ve formě již výše zmíněných poslaneckých iniciativ.

Positivním aspektem je **zpřístupnění procesu tvorby regulace veřejnosti** prostřednictvím veřejného přístupu do informačního systému ODok, ale i intenzivnější zapojení profesních komor, odborníků a zástupců ÚSC do procesu hodnocení. Naopak ostatní klíčové problémy identifikované ve znění Strategie SA přetrvávají. Právní řád lze tak stále hodnotit jako nestabilní, nadměrně složitý a roztříštěný, existující regulace dosud přináší nadměrnou zátěž, a to jak administrativní, tak i finanční a kapitálovou a nadále existuje nevyhovující systém implementace předpisů EU (přetrvává tendence k tzv. *gold-platingu*).

9.2.3 Užitečnost

Přispěly aktivity realizované v rámci na specifických cílů B1 a B2 ke zlepšení a zjednodušení regulatorního prostředí a vytvoření atraktivního prostředí pro podnikatele a domácí a zahraniční investory?

Aktivity realizované v souvislosti se SC B1 vzhledem k jejich zanedbatelnému počtu a dopadu k naplnění cíle **nepřispěly**. Aktivity realizované v rámci SC B2 k jeho naplnění přispěly více, ale jednalo se spíše o aktivity doplňkové. Navíc většina plánovaných aktivit buď nebyla realizována vůbec (projekt eLegislativa, eSbírka), nebo nevycházely ze Strategie SA a spíše se jednalo o změny dané legislativními předpisy.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Aktivity tematicky spadající pod SC B1 realizované mimo Strategii SA se soustředily zejména na snižování zátěže podnikatelů. V této oblasti však nebyl stanoven jednoznačný gestor aktivit a jejich realizace tak byla rozdělena mezi MV, ÚV ČR a MPO a **výsledkem jsou tak pouze dílčí výstupy**. K výraznému snížení administrativní zátěže nejen podnikatelů pak došlo realizací některých projektů e-Governmentu, zejména spuštěním datových schránek a projektu CzechPOINT, které však byly realizovány v návaznosti na strategický cíl D Strategie SA. Co se týká SC B2 došlo mimo Strategii SA k rozšíření využívání systému ODok dalšími dotčenými subjekty (profesními komorami), které bylo umožněno novelizací legislativních pravidel vlády, nebo k vytvoření databáze konzultačních subjektů – DataKO – tvořenou i subjekty mimo veřejnou správu, se kterými je proces hodnocení RIA konzultován. Taktéž probíhala řada aktivit na základě požadavků a podnětů ze strany EU, ale i díky neformálním sítím sdružujícím odborníky v oblasti RIA (Stoiberova skupina, SCM Network), kde jsou zapojeni i zástupci ČR, a v rámci kterých probíhá výměna zkušeností. Většina těchto aktivit není spojena s realizací projektů, ale je spíše výsledkem běžné činnosti daných oddělení nebo novelizací legislativních pravidel vlády, aktualizací Obecných pravidel pro hodnocení RIA apod.

Přetrval pozitivní efekt výstupů projektů v této oblasti i po ukončení projektu?

Pozitivní efekt výstupů projektů přetrval i po jejich ukončení.

9.2.4 Problematické aspekty

Byly identifikovány problematické aspekty pro dosažení cíle?

V oblasti snižování regulatorní zátěže, která se v době implementace strategie SA zúžila zejména na omezování administrativní zátěže podnikatelů, se projevovala **nejednoznačnost a nekoncepčnost řízení dané oblasti** – nebyla vytvořena koncepce s jasnými prioritami a nebyl stanoven ani jednoznačný gestor oblasti, ve které si tak pravomoci dělilo MV, ÚV ČR a MPO.

Hlavním identifikovaným problematickým aspektem, který bránil dosažení SC B2, byla **nedostatečná politická podpora**, a to zejména v období 2008–2011, kdy prakticky od schválení usnesení vlády ČR č. 877 ze dne 13. srpna 2007 nebyla této problematice věnována potřebná pozornost. Teprve od roku 2011 byly zaznamenány snahy o důsledné provádění hodnocení dopadů regulace (např. došlo k rozšíření pracovní komise pro hodnocení RIA o experty např. z akademické sféry). V neposlední řadě je zejména v kontextu hodnocení dopadů regulace problematickým aspektem i **nedostatek odborných personálních kapacit**, které jsou zodpovědné za její realizaci, a jejich častá fluktuace, která provádění kvalitních RIA znesnadňuje.

9.3 Strategický cíl C – zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy

V rámci strategického cíle C – *Zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy* byla realizována řada aktivit spadajících pod dalších šest specifických cílů, jejichž zaměření je značně heterogenní.

V první řadě měly být v návaznosti na SC C1 – *Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy* **zaváděny metody kvality a sledování výkonnosti**²⁷ a systémy programového rozpočtování do řízení úřadů, jak na ústřední úrovni, tak především na úrovni samosprávních. V rámci těchto aktivit měly být také podporovány iniciační analýzy pro zavádění systémů kvality, využívání příkladů dobré praxe a vzájemné srovnávání výkonu mezi úřady veřejné správy.

Pro SC C2 – *Zajistit adekvátní využívání ICT*²⁸ bylo základním předpokladem pro naplnění cíle **vytvoření bezpečného systému výměny dat a výměnných mechanismů** v rámci *Back Office*, tedy zázemí úřadů. Základem mělo být vytvoření čtyř základních registrů veřejné správy. V návaznosti na ně pak měly být podporovány projekty na posílení komunikace, sdílení a ochrany dat s dalšími, již existujícími, registry ve veřejné správě. Dále měly být realizovány projekty se zaměřením na bezpečnou elektronickou komunikaci mezi úřady. Naopak izolovaný a samoučelný nákup ICT neměl být podporován.

V návaznosti na SC C3 – *Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě*²⁹ měly být na základě podrobné analýzy horizontální komunikace realizovány takové projekty, které přispějí k **navržení a implementaci nových pravidel pro různé formy komunikace mezi orgány veřejné správy a územní samosprávou**. Konkrétně se mělo jednat o projekty na budování komunikační infrastruktury územní veřejné správy, na podporu koordinace mezi jednotlivými resorty směrem k samosprávám a zejména zkvalitnění systému metodické pomoci v rámci celé veřejné správy.

Základem pro naplnění SC C4 – *Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě*³⁰ měla být **modernizace pracovního práva vztahujícího se na zaměstnance státní správy**, tedy příprava nové právní úpravy zaměstnaneckých vztahů optimalizující podmínky výkonu dané práce s cílem zvýšit konkurenceschopnost státní správy na trhu práce a optimalizovat pracovní podmínky zaměstnanců. Navazující projekty pak měly být zaměřeny na podporu systému vzdělávání úředníků, kdy jedním z předpokladů bylo vytvoření koncepce sjednoceného vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě.

SC C5 – *Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí*³¹ předpokládal realizaci aktivit navazujících na vládou schválenou Strategii vlády v **boji proti**

²⁷ Mezi ně patřily: EFQM, CAF, integrované systémy řízení dle norem ISO 9001, 14001 nebo 27001, benchmarking/benchlearning, Balanced Scorecard.

²⁸ Plné znění cíle C2: 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.

²⁹ Plné znění cíle C3: Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy.

³⁰ Plné znění cíle C4: 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.

³¹ Plné znění cíle C5: Důsledně prosazovat preventivní i represivní opatření v boji s korupcí, minimalizovat množství korupčních příležitostí a nastavit účinný sankční systém.

korupci na období 2006–2011. Žádná konkrétní opatření, která by se vázala pouze na Strategii SA, nebyla navržena.

Pro naplnění SC C6 – *Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu*³² pak měly být podporovány projekty, jejichž realizací mělo dojít jednak ke **zjednodušení daňových předpisů, restrukturalizaci a zkvalitnění organizace procesů, zlepšení péče o lidské zdroje, ale i k zjednodušení daňového řízení** formou e-komunikace a zavedení metod kvality s cílem zvýšení personální stability daňové správy. Konkrétní projekty nebo projektové okruhy nebyly ve znění strategie uvedeny, část kapitoly věnovaná projektovému okruhu je popsána zcela obecně.

9.3.1 Efektivita

Byly dosaženy stanovené cíle u jednotlivých specifických cílů?

V rámci SC C1 došlo k realizaci zejména většího počtu objemově menších projektů zaměřených na **zavádění systémů kvality** realizovaných zejména samosprávnými celky. Celkově bylo realizováno 114 projektů obcí, 9 krajů a pouze cca 10 ÚOSS nebo jejich podřízených organizací (PO). Co se týče ÚOSS a jejich PO, byly i na jejich úrovni realizovány projekty na podporu zavádění systémů kvality a optimalizace procesů uvnitř těchto úřadů, tyto aktivity ale byly stejně jako v případě obcí odpovědí na potřeby daného úřadu a jejich dopad je tedy pouze v rámci daného resortu. Projekty orientované na hodnocení úřadů podle výkonnosti potažmo výkonnostní rozpočtování nebyly realizovány vůbec. Nadto výstupy zmíněných projektů ÚOSS byly často vágní a obtížně měřitelné, zvláště pokud jejich předmětem byla optimalizace jakýchkoliv procesů, pod čímž jsou skryta nejrůznější a z hlediska metod kvality často irelevantní patření. I z tohoto důvodu docházelo v této oblasti na úrovni ÚOSS častěji k předčasnému ukončování projektů, např. kvůli změně vedení úřadu a jeho priorit.

Oslovení zástupci samosprávných celků, ale i stakeholderi v dané problematice, shodně uvedli, že zájem o zavádění metod kvality byl na místní úrovni dán spíše potřebami daných úřadů a motivací místních zastupitelů, než tlakem nebo motivací z úrovně ÚOSS. Je také pravděpodobné, že většina těchto projektů, vzhledem k výše uvedeným důvodům pro jejich realizaci, by byla realizována i bez existence Strategie SA. Tím, že se jednalo o cíl Strategie SA, však byl dán strategický rámec pro vyhlášení výzev v rámci OP LZZ, které financování těchto aktivit významně podpořily a umožnily určitý monitoring v oblasti zavádění metod kvality v úřadech. Je pravděpodobné, že byly realizovány i další aktivity v oblasti zavádění systému kvality v úřadech, které však nebyly financovány z OP LZZ a tím ani systematicky evidovány a v rámci Strategie SA vykazovány.

Lokální efekt těchto projektů lze vnímat jako pozitivní, vzhledem k absenci systémové koordinace ze strany MV, které bylo gestorem dané oblasti, však nedošlo k zavedení metod kvality ani sledování výkonnosti v úřadech veřejné správy systémově. Pouze u některých z nich došlo k zavedení metody kvality a tzv. klientský přístup, který Strategie SA akcentovala, byl zaveden jen na vybraných úřadech ÚSC. **Cíl tak lze s ohledem na pozitivní efekt projektů realizovaných v území hodnotit jako částečně splněný.**

³² Plné znění cíle C6: Modernizovat a restrukturalizovat daňovou a celní správu zvýšením efektivitu v legislativní, organizační, personální a materiální oblasti, zvýšením kvality řízení a managementu v úřadech daňové a celní správy.

V návaznosti na SC C2 byly realizovány zejména projekty zajišťující **zavedení čtyř základních registrů – registru územní identifikace a nemovitostí, registru obyvatel, registru osob a registru práv a povinností**. Zároveň byly realizovány i navazující projekty pro úpravu některých stávajících agendových informačních systémů a vytváření nebo úpravy spisových služeb ÚOSS na základě zavedení základních registrů nebo datových schránek. Z tohoto pohledu byly **stanovené cíle plně naplněny**, jelikož vytvořením a zprovozněním základních registrů na základě realizovaných projektů³³ bylo dosaženo vytvoření takového *Back Office (zázemí úřadu)*, které umožňuje bezpečné sdílení (osobních) dat mezi orgány veřejné správy. Limitujícím faktorem ale může být vztah vytvořeného *Back Office* k *Front Office*, tedy vztahu mezi úřadem a občanem, kdy reálný potenciál využití základních registrů pro úřad vykonávající přenesenou působnost a zejména přímo pro občana, nebyl dosud plně využit. V mnoha případech také chybí ukotvení základních registrů v příslušné agendové legislativě daných úřadů – respektive povinnost získávat data z nich. V praxi to znamená, že v některých případech je občan nucen na úřad stále docházet a změny ohlašovat, ačkoliv to již díky existenci základních registrů není nutné. Přetrvávala např. ohlašovací povinnost v okamžiku změny trvalého bydliště u klientů zdravotních pojišťoven, u registru vozidel nebo Úřadu práce v oblasti státní sociální podpory.

Co se týká SC C3, nebylo v návaznosti na něj realizováno velké množství projektů, které by přispěly ke **zlepšení vertikální a horizontální komunikace ve veřejné správě**. Jedinými projekty přispívajícími k rozvoji horizontální komunikace byly projekty SMO ČR³⁴ a Sdružení místních samospráv České republiky (SMS ČR) zaměřené na posilování spolupráce mezi obcemi, popř. v případě SMS ČR se jednalo o projekt na zvýšení efektivity Místních akčních skupin³⁵ (MAS). Díky těmto projektům došlo k vytvoření platformy pro **posílení meziobecní spolupráce sloužící k navazování vztahů mezi obcemi** nad rámec svazků daných zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů³⁶. Data o míře využívání výstupů z projektu u zapojených obcí však nejsou v ucelené podobě k dispozici, proto není možné jednoznačně říci (ačkoliv bylo v projektu MAS zapojeno 186 z 205 obcí s rozšířenou působností), že projekt byl natolik úspěšný, že jeho výstupy jsou předmětnými obcemi nadále využívány. Pro zajištění dalšího rozvoje výstupů z projektu je navíc nutné realizovat navazující projekt zaměřený na rozšíření a posílení meziobecní spolupráce. Lze ale konstatovat, že pro podporu horizontální komunikace na úrovni samosprávných celků, byl tento **impuls důležitý**, protože v území existují problémy, které lze na bázi meziobecní spolupráce úspěšně řešit a projekt se jimi zabýval.

V návaznosti na specifický cíl nedošlo k realizaci žádného projektu na podporu rozvoje metodické pomoci ústřední správy vůči území a vertikální komunikace obecně. Veřejná správa tak stále nedisponuje jednotným systémem metodické podpory a nadále neexistuje jediný zdroj informací, ze kterého by bylo možné čerpat ucelené a závazné informace k výkonu veřejné správy. Tento problém je zvláště patrný u obcí II. a I. stupně. Přetrvává tak stav, ve kterém **nejsou jednoznačně stanovené role jednotlivých ÚOSS** a v reálném

³³ Jejich vznik předpokládal zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Projekt *Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností* – CZ.1.04/4.1.00/B8.00001 (projekt byl podřazen i pod cíl D3 a D4).

³⁵ Projekt *MAS jako nástroj spolupráce obcí pro efektivní chod úřadů* – CZ.1.04/4.1.00/B6.00043.

³⁶ Určité formy meziobecní spolupráce (MAS či Dobrovolné svazky obcí) fungují nezávisle na Strategii SA, samozřejmě pouze tam, kde je pro to podpora ze strany místních zastupitelů takže jejich funkce by byla v omezenější míře zachována i bez ní.

výkonu jsou agendy i nadále vykonávány duplicitně³⁷. V neposlední řadě je zde stále přítomný i **silný resortismus**, který výrazně ovlivňuje efektivní výkon státní správy zejména v přenesené působnosti.

Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových byl v rámci tohoto cíle realizován projekt *Centrální registr právních jednání (CRPJ)*, jehož cílem bylo vytvoření informačního systému pro shromažďování základních informací o probíhajících i uzavřených soudních sporech vedených ÚOSS a třetími stranami. Díky sídlení informací mělo dojít ke včasnému odhalení více soudních sporů vedených jedním subjektem proti různým státním složkám na různých místně příslušných soudech, které by bylo účelné společně koordinovat nebo přímo sloučit. Ke spuštění informačního systému v roce 2010 došlo, ale kvůli nezájmu ÚOSS informace do systému zanášet, k čemuž nebyla legislativně stanovena povinnost, byl systém v roce 2015 pozastaven. Ani zde tedy **nedošlo k rozvoji aktivit vedoucích k naplnění tohoto specifického cíle**.

V návaznosti na SC C4 bylo realizováno větší množství objemově menších projektů na úrovni jednotlivých úřadů zaměřených na **rozvoj a řízení lidských zdrojů**, bez dopadu do celého systému veřejné správy (ani na úrovni např. ÚOSS). MV v návaznosti na SC C4 realizovalo projekt *Systémová úprava vzdělávání ve veřejné správě – CZ.1.04/4.1.00/48.00036*, který předpokládal mimo jiné vznik analýzy vzdělávání ve veřejné správě a analýzy vzdělávacích potřeb, jejichž vytvoření bylo i předpokladem Strategie SA pro další rozvoj v této oblasti. Tento projekt však byl předčasně ukončen a nesplnil žádný ze stanovených cílů. Ani vstupní analýzy nebyly vzhledem ke své nedostatečné kvalitě akceptovány. Jako zásadní pro zvýšení atraktivity zaměstnání ve státní správě a rozvoji lidských zdrojů pak předpokládala Strategie SA také vznik nové právní normy upravující zaměstnanecké vztahy ve veřejné správě. Pro naplnění tohoto cíle probíhala po celou dobu implementace rozsáhlá debata, která však vzhledem k častému střídání kompetencí a politického vnímání dané oblasti, neměla žádný výsledek v podobě přijetí příslušného zákona. V roce 2015 pak sice vstoupil v platnost zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (zákon o státní službě), ve znění pozdějších předpisů. Jeho přijetí však nesouviselo s naplňováním cílů Strategií SA, ale s výrazným a dlouhodobým tlakem ze strany EU, která jeho přijetím podmiňovala umožnění čerpání dotací v období 2014–2020. Vzhledem k uvedeným okolnostem nelze platnost a účinnost předmětného zákona vztáhnout jako opatření k naplnění cíle C4, **nelze tedy ani konstatovat, že cíl byl z tohoto pohledu splněn** – očekávané pozitivní přínosy, které Strategie SA předpokládala po vzniku takového zákona (zákon o státní službě) **nelze nyní vyhodnotit**.

Projekty realizované v rámci SC C4 se buď soustředily na zefektivnění řízení lidských zdrojů, především na základě vytváření kompetenčních a procesních map, popř. personálních auditů, a následné implementace daného modelu v úřadu, nebo čistě na vzdělávání úředníků. Takto **nastavené aktivity však byly nekoordinované** a jejich **dopad limitovaný** jednak působností daného úřadu, ale i přínosem v čase, jelikož se mnohdy nejednalo o implementační projekty (tzn. takové, které by vytvořené nástroje pro řízení lidských zdrojů implementovaly v praxi – častokrát se jednalo o analýzy, studie apod., které nebyly rozvinuty dalšími projekty). Celkově tak je nutné systém řízení lidských zdrojů a vzdělávání rozvíjený na základě Strategie SA, přes kladné dopady do jednotlivých úřadů zejména ÚSC, i nadále hodnotit jako nesystémový, nekoordinovaný a nedůsledný. Vzhledem k množství projektů

³⁷ Viz kapitola 9.1 *Strategický cíl A – zkvalitnit tvorbu a implementaci politik*, projekt PMA, jehož cílem bylo případné duplicity odstranit. Žádná aktivita vedoucí k jejich nalezení ani odstranění však nebyla realizována.

jednotlivých ÚSC a ÚOSS zaměřených na oblast vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů lze cíl považovat za částečně splněný.

V oblasti **boje proti korupci** – SC C5 – bylo realizováno celkově pět projektů, ze kterých ani jeden **neměl systémový dopad**. Ačkoliv lze považovat realizované aktivity za efektivní v rámci dané organizace (viz kapitola 10.1 *Úspěšné projekty* a projekt Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), není možné považovat specifický cíl za naplněný. V kontextu Strategie SA **nelze přínos v boji proti korupci komplexně hodnotit**, protože řada aktivit byla realizována v návaznosti na Strategii vlády v boji proti korupci v období 2006–2011 a navazující strategie, které naplňují stanovené akční plány a jsou pravidelně vyhodnocovány.

Stejně tak v oblasti SC C6, tedy **modernizace daňové a celní správy**, nebylo realizováno velké množství projektů, konkrétně pouze šest. Zde však měl pozitivní přínos k naplnění cíle projekt *Zavedení eCustoms – elektronické a harmonizované celnictví v EU – CZ.1.06/1.1.00/07.06389*, díky kterému došlo k naplnění požadavků ze strany EU na zavedení systému pro registraci zboží dovážených ze třetích zemí a předpisů pro jejich zdanění. Zavedením eCustoms také došlo k rozvoji elektronizace podání celních prohlášení, kterých je v současné době 98 % podáváno elektronicky a zároveň došlo i k elektronizaci komunikace mezi dotčenými subjekty. Další plánované projekty, které byly i součástí usnesení vlády určující strategické projekty, např. *Jednotné inkasní místo*³⁸ (JIM) nebo *Elektronické správy daní a poplatků*³⁹ (elektronické daňové přiznání, daňový portál) nebyly posléze vedeny jako projekty spadající pod Strategii SA (nebyly vedeny v tabulce projektů v rámci výročních zpráv ke stavu *Smart Administration* a v rámci ní ani nebyly vyhodnocovány). **SC C6 lze hodnotit jako částečně splněný**.

Celkově lze říci, že **strategický cíl byl naplněn pouze s ohledem na zavedení základních registrů**. Částečně lze považovat cíl za splněný i z hlediska modernizace daňové a celní správy a z určitého pohledu i z hlediska zavádění systému kvality a rozvoje a řízení lidských zdrojů. V případě zavádění systému kvality byly realizovány projekty zejména v rámci ÚSC, které v daném úřadě měly pozitivní efekt, avšak těmto aktivitám chyběl systémový rozměr, proto je otázka naplnění tohoto specifického cíle problematická. Obdobně tomu bylo i v případě rozvoje a řízení lidských zdrojů. V ostatních oblastech, zejména v oblasti vertikální komunikace, docházelo spíše ke stagnaci – jednalo se o nesystémový vývoj bez výrazného příspěvku k jeho ucelenému rozvoji. Pokud došlo k úspěšné realizaci nějakých aktivit, jednalo se i zde o aktivity, které měly pozitivní dopad pouze do konkrétního úřadu, ale z hlediska systémového nastavení byl jejich přínos minimální.

Objevily se v průběhu realizace jednotlivých aktivit neočekávané dopady?

Neočekávaným dopadem identifikovaným v návaznosti na realizované aktivity v rámci strategického cíle C byla v rámci zavedení základních registrů identifikována možnost na základě funkcionalit jejich systému získávat data o výkonu veřejné správy a ta následně vyhodnocovat. Jejich vytěžování v praxi však není rozšířené.

³⁸ Projekt JIM byl v roce 2015 nejdříve pozastaven a následně zcela zrušen. Podle Kontrolního závěru z kontrolní akce NKÚ č. 15/17 vyčerpaly Generální finanční ředitelství, Ministerstvo financí a Generální ředitelství cel na projekt JIM mezi lety 2009 až 2015 téměř 3,5 miliardy korun bez toho, aby byl informační systém JIM vůbec spuštěn.

³⁹ Od roku 2014 je daňový portál dostupný na <http://www.daneelektronicky.cz/>

9.3.2 Relevance

Přispěly aktivity realizované v rámci stanovených cílů Strategie SA k řešení klíčových problémů ČR uvedených v textu?

Pro oblast strategického cíle C bylo ve Strategii SA identifikováno několik desítek klíčových problémů, a to jak na úrovni státní správy, tak v územní veřejné správě a ve vztahu mezi státní správou a místní samosprávou. Realizací aktivit v rámci tohoto cíle se však **podařilo odstranit jen některé, a to navíc jen částečně a v případě územní veřejné správy jen lokálně**. Jedná se např. o zlepšení komunikace a koordinace aktivit na úrovni územních samospráv, kde došlo k zintenzivnění spolupráce s podnikateli a neziskovým sektorem a posílení koordinace a spolupráce investičních záměrů jednotlivých sousedících obcí. K tomuto zlepšení však nutně nedocházelo na základě aktivit realizovaných v návaznosti na Strategii SA. Na úrovni státní správy pak částečně bylo dosaženo efektivního využívání ICT a postupné elektronizace komunikace ve státní správě. Ostatní problémy tak i nadále přetrvávají – stále není zabezpečena dostatečná úroveň komunikace a koordinace mezi orgány státní správy, nadále je také omezená aplikace metod řízení kvality či projektového řízení. Stejně tak na úrovni územních samospráv není zajištěna dostatečná koncepční a metodická podpora státu. Co se týká rozvoje lidských zdrojů, před nabytím účinnosti zákona o státní službě dne 1. ledna 2015, neexistovala centrální metodika pro řízení lidských zdrojů, nebyl uplatňován jednotný systém výběru a přijímání zaměstnanců a nebyl kladen dostatečný důraz na průběžné vzdělávání. Stále nedošlo k nastavení mechanismů, díky kterým by byla, zejména ve státní správě, zachována institucionální paměť úřadů.

9.3.3 Užitečnost

C1: Přispěly aktivity realizované v rámci SC C1 k zavedení systému řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy?

Aktivity realizované v rámci SC C1 přispěly k zavedení systému řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy zejména v rámci ÚSC, které dané projekty realizovaly na bázi dobrovolnosti. Nebyl však realizován žádný projekt, který by podporoval zavedení systému kvality systémově. **Proto lze konstatovat, že aktivity přispěly k zavedení systému řízení kvality pouze s ohledem na pozitivní efekt, který přinesly na lokální úrovni**, aktivity nepřispěly ke sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci SA?

Jediným projektem s širším dopadem pro systémové zavádění metod kvality byl projekt *Benchmarkingová iniciativa 2005* (BI 2005), který však vznikl ještě před Strategií SA a jeho chod je zajišťován z veřejných zdrojů. V rámci této iniciativy je sdruženo několik desítek obcí ČR, které navzájem sdílejí statistická data o výkonu státní správy v samostatné i přenesené působnosti a příklady dobré praxe. Výstupy tohoto projektu jsou však limitované omezeným počtem zainteresovaných obcí a nemožností s daty veřejně nakládat. Jednotlivé obce pak mohly účast v této iniciativě financovat ze zdrojů OP LZZ, prioritní osy 4 Smart Administration. Pro naplnění specifického cíle je však relevantní realizace iniciativy jako celku, nikoli dílčí projekty zainteresovaných obcí, proto je Iniciativa popsána v části týkající se vývoje mimo specifický cíl Strategie SA. Další aktivity realizované v rámci tematických

oblastí specifických cílů mimo Strategii SA nebyly identifikovány. Je však více než pravděpodobné, že samosprávné celky, zejména větší města, zaváděly metody kvality a sledování výkonnosti bez návaznosti na Strategii SA. Ucelený přehled těchto aktivit však není k dispozici. Zároveň v počátcích implementace Strategie SA byly realizovány aktivity i ze strany MV v oblasti kvality (např. Národní konference kvality ve veřejné správě nebo udělování Ceny Ministerstva vnitra za kvalitu a inovaci ve veřejné správě). Ty však po roce 2012 byly pozastaveny a k jejich obnovení dochází až nyní.

C2: Přispěly aktivity realizované v rámci SC C2 k zajištění adekvátního využívání ICT a vytvoření centrálních registrů? Bylo tak zajištěno bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a umožněno občanům oprávněného přístupu k údajům uvedeným v daných registrech?

Aktivity realizované v rámci specifického cíle **přispěly k zajištění adekvátního využívání ICT** a zejména k **zajištění bezpečného sdílení dat orgánů veřejné moci** vytvořením základních registrů – registru územní identifikace a nemovitostí, registru obyvatel, registru osob a registru práv a povinností. Tyto registry plní svoji funkci a zprostředkovávají sdílení dat a informací mezi orgány veřejné moci. Jejich zavedení lze tak hodnotit nanejvýš pozitivně, i když k němu došlo se značným zpožděním oproti původnímu harmonogramu stanovenému příslušným zákonem.

Problematickým aspektem je však přijímání příslušné legislativní úpravy vztahující se k navázání základních registrů na specifické agendy, kdy dochází často k tomu, že odpovědné orgány zavedení registrů a možnost využívat data z nich do dané legislativy nereflektovaly. Takové legislativní nastavení způsobuje nedostatečné využití potenciálu registrů, které v současné podobě poskytují jen část funkcionalit, které by poskytovat mohly, a pro které jsou i dimenzovány. Tento nedostatek se projevuje jak ve směru k občanům, kteří reálně využívají jedinou funkci navázanou přímo na základní registry (Výpis o využití údajů z registrů obyvatel) tak i směrem do státní správy (např. využívání funkcionalit pro vykazování kvality poskytovaných služeb nebo absence údajů o trvalém pobytu cizinců).

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Většina realizovaných aktivit probíhala v návaznosti na Strategii SA. Pokud byly realizovány aktivity mimo ni, jednalo se např. realizaci kompozitních služeb základních registrů nebo zavedení úplného elektronického podání pro samosprávné agendy, ale i agendy v přenesené působnosti na úrovni jednotlivých měst. Vzhledem k tomu, že stávající podmínky v oblasti např. úplného elektronického podání nejsou systémově vhodně nastavené (vysoké poplatky za zřízení elektronického podpisu, povinnosti vyplývající fyzické osobě, pokud má zřízenou datovou schránku), je jejich využití nízké. Přehled o agendách poskytovaných ze strany obcí a krajů prostřednictvím úplného elektronického podání chybí.

C3: Přispěly aktivity realizované v rámci SC C3 ke zlepšení vertikální i horizontální komunikace ve veřejné správě a k zajištění synergického působení různých úrovní veřejné správy?

Aktivity realizované v rámci specifického cíle přispěly ke zlepšení vertikální i horizontální komunikace ve veřejné správě jen **minimálně**. Jediným typem projektu, který odpovídal na některé problémy veřejné správy, byl rozvoj meziobecní spolupráce, díky kterému došlo ke zlepšení horizontální komunikace na úrovni vybraných územních samospráv. Další aktivity, jejichž výstupy by byly používány v praxi, nebyly realizovány, proto **není možné kladně hodnotit příspěvek aktivit k naplnění cíle**. Ke zlepšení zejména vertikální komunikace a zajištění synergického působení různých úrovní veřejné správy nedošlo v návaznosti na Strategii SA zřejmě vůbec.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Bez návaznosti na Strategii SA byla v kontextu horizontální komunikace realizována iniciativa SMS ČR na podporu vytváření Národní sítě Místních akčních skupin ČR (projekt realizovaný v návaznosti na Strategii SA ještě rozvíjel tuto podporu), která jako neformální uskupení existuje již od roku 2005. Nejčastěji využívanou formou spolupráce obcí je však forma Dobrovolného svazku obcí, kterých je v ČR zřízeno přes 700, a které existují na základě vůle obcí společně řešit určitou problematiku. Tato forma meziobecní spolupráce je umožněna zákonem a vzniká na základě smlouvy mezi jednotlivými obcemi.

C4: Přispěly aktivity realizované v rámci SC C4 k zavedení jednotného systému řízení lidských zdrojů ve veřejné správě? Byly nastaveny motivační prvky a odpovědnost úředníků a prosazována moderní vzdělávací a náborová politika?

Vhledem k nesystémovému charakteru realizovaných aktivit, **lze hodnotit realizované aktivity pod cílem C4 jako přispívající k jeho naplnění pouze z hlediska přínosu jednotlivým úřadům ÚSC a ÚOSS**. Nebyly však realizovány projekty iniciačních analýz, natož pak následná implementace koncepce sjednoceného vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě. Projekty na podporu řízení a lidských zdrojů byly realizovány na bázi dobrovolnosti, a to zejména na úrovni územních samospráv, popř. některých ÚOSS. V návaznosti na Strategii SA tak nebyl zaveden systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, ani nebyly nastaveny motivační prvky a odpovědnost úředníků a na úrovni celé veřejné správy nebyla prosazována moderní vzdělávací ani náborová politika.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Mimo návaznost na Strategii SA byly realizovány aktivity v oblasti rozvoje lidských zdrojů a vzdělávání vycházející zejména ze zákonné povinnosti orgánů veřejné moci nebo územně samosprávných celků (např. vyplývající ze zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Nejednalo se tak o aktivity inovativního, ale spíše udržovacího charakteru. Přijetím zákona o státní službě s účinností od 1. ledna 2015, došlo k zásadní změně v oblasti řízení lidských zdrojů na úrovni státní správy. Přínos zavedení státní služby nelze prozatím vyhodnotit.

C5: Přispěly aktivity realizované v rámci SC C5 k důslednému prosazování preventivních represivních opatření v boji s korupcí?

Aktivity realizované v rámci specifického cíle Strategie SA k důslednému prosazování preventivních i represivních opatření v boji proti korupci vzhledem k nízkému počtu realizovaných projektů a jejich úzkému zaměření **nepřispěly, nebo jen v omezené míře**. Další aktivity zaměřené na boj proti korupci ve veřejné správě, byly realizovány v návaznosti na již zmíněnou Strategii vlády v boji proti korupci na období 2006–2011. Tyto projekty nebyly v rámci implementace Strategie SA žádným způsobem reflektovány. Během realizace Strategie SA byly také v roce 2011 a 2013 přijaty navazující Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011–2012 a 2013–2014. Ani jejich přijetí nebylo ve znění Strategie SA zohledněno.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Oblast boje proti korupci je i v rámci Strategie SA se odkazuje především na Strategii vlády v boji proti korupci na období 2006–2011. Tato strategie i navazující strategické dokumenty, které jsou opatřeny akčními plány, jsou v gesci ÚV ČR, který jejich plnění pravidelně monitoruje. Hodnocení vývoje boje proti korupci je tedy možné dohledat na webových stránkách ÚV ČR⁴⁰.

C6: Přispěly aktivity realizované v rámci SC C6 k modernizaci a restrukturalizaci daňové a celní správy?

Realizované aktivity k modernizaci a restrukturalizaci daňové a celní správy **přispěly částečně**, a to zejména díky projektu *Zavedení eCustoms – elektronické a harmonizované celnictví v EU*. Jiné aktivity s širším dopadem v rámci tohoto cíle nebyly realizovány (byly realizovány aktivity s dopadem dovnitř úřadu).

Znění cíle předpokládalo prostřednictvím zvýšení efektivity mimo jiné v legislativní, materiální a organizační oblasti dosažení modernizace a restrukturalizace daňové a celní správy. K realizaci opatření zaměřených na dosažení tohoto cíle došlo, nicméně lze se domnívat (viz výše), že změny nebyly vedeny jako součást naplňování Strategie SA, proto jsou tato opatření popsána v následující kapitole.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Jednou z nejvýznamnějších změn bylo vytvoření samostatné daňové správy podřízené Ministerstvu financí v čele s Generálním ředitelstvím (dále také „GŘF“) s účinností od 1. ledna 2011 s tím, že finanční ředitelství a finanční úřady měly postavení vnitřních organizačních jednotek GŘF. Jednalo se o nejpodstatnější změnu struktury daňové správy od roku 1993. Od roku 2013 byla soustava územních finančních orgánů nahrazena orgány finanční správy, kde jednotlivé finanční úřady mají krajskou působnost. Soustavu finančních orgánů dnes tvoří GŘF, Odvolací finanční ředitelství, 14 finančních úřadů a jeden Specializovaný finanční úřad. Cílem této změny bylo zejména dosažení úspornějšího

⁴⁰ Relevantní dokumenty lze nalézt na webových stránkách <http://www.korupce.cz/>.

fungování, zkvalitnění výkonu klíčových kompetencí ke správě daní, větší transparentnosti systému správy daní a také omezení daňových úniků.

Organizační změny proběhly také ve struktuře celní správy, od 1. ledna 2013 přešla celní správa na dvoustupňovou organizační strukturu, kterou tvoří Generální ředitelství cel, 14 krajských celních úřadů a Celní úřad Praha Ruzyně. Přejít na dvoustupňové organizační uspořádání byl jedním z hlavních cílů projektu modernizaci celní správy.

Další přijatá opatření byla zaměřena na snižování administrativní zátěže na straně daňových subjektů i správců daně, jednalo se především o rozšíření možností elektronické komunikace se správcem daně. Vznikl nový daňový portál, byl též rozšířen okruh podání, která lze činit elektronicky. Současně byla zavedena povinnost podávat vybraná podání pouze elektronicky. S uvedeným výčtem přijatých změn a i opatření též souvisí podstatné zlepšení IT systému a IT vybavenosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR.

Přetrval pozitivní efekt výstupů projektů v této oblasti i po ukončení projektu?

Pozitivní efekt výstupů projektů přetrval zejména u cíle C2 – základní registry jsou i nadále využívány a jsou rozšiřovány o nové funkcionality. Obdobně lze vyhodnotit i cíl C6 – výstupy z elektronizace procesů v rámci celní správy (*eCustoms*) přetrvaly a jsou i nadále využívány. U cíle C1 přetrval pozitivní efekt výstupů projektů pouze fragmentovaně a zejména na lokální úrovni. U cíle C3 přetrval pozitivní efekt výstupů v podobě několika málo projektů zaměřených na meziobecní spolupráci, kde výstupy z projektu posloužily jako podklad pro realizaci dalšího navazujícího projektu, který bude tyto výstupy dále rozvíjet. U cíle C4 a C5 není možné pozitivní efekt projektů a jejich přetrvání vzhledem k nedostatku informací spolehlivě vyhodnotit.

9.3.4 Problematické aspekty

Byly identifikovány problematické aspekty pro dosažení cíle?

Nejvýraznějším problematickým aspektem ovlivňující naplňování strategického cíle C byla **chybějící politická vůle k realizaci aktivit v oblasti tzv. měkkých projektů obecně**. V rámci Strategie SA bylo prioritou zavádění projektů směřujících k rozvoji e-Governmentu, proto je jedním z nejuspěšnějších projektů zavádění základních registrů, ale např. oblast zavádění systémů řízení kvality byla vnímána jako sekundární. Zároveň zavádění dalších měkkých opatření bylo částečně vnímáno jako nadbytečná zátěž pro úředníky, kteří by se současným zaváděním výstupů projektů e-Governmentu (zejména základních registrů) již byly změnami přehlceni. U řady projektů byly výstupy neurčité, nekonkrétní a nebylo zřejmé, jak budou dále implementovány v úřadu. Lze se proto domnívat, že řada výstupů již nebyla v úřadech využita a přínos projektu se v čase zcela rozplynul. Aktivitám také **chybělo systémové pojetí**, které podmiňovalo jejich úspěšnost a široké využití v praxi. V neposlední řadě bylo u některých plánovaných aktivit nutné přijmout příslušnou legislativní úpravu, jejíž realizace je však v českém legislativním prostředí zdlouhavá a vzhledem ke své administrativní složitosti je snaha, pokud je to možné, se legislativnímu procesu vyhnout. Neochota sáhnout k legislativním nástrojům byla pravděpodobně dána, v některých případech, i tím, že legislativní řešení by přineslo zakonzervování stavu, které by se jen těžko měnilo. U projektů realizovaných v návaznosti na tento cíl se také projevovaly

nejčastěji **změny politických priorit vedení úřadu**, na základě kterých docházelo buď k podstatným změnám v zaměření projektů, nebo k jejich předčasnému ukončování.

9.4 Strategický cíl D – Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu

Široce zaměřený strategický cíl D – *Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu*, byl naplňován prostřednictvím šesti specifických cílů.

K naplnění SC D1 – *Prosazovat e-Government*⁴¹ mělo dojít hlavně díky **elektronizaci výkonu jednotlivých agend ve veřejné správě a poskytování služeb elektronické veřejné správy** prostřednictvím moderních informačních a komunikačních technologií. Projektové aktivity se měly zaměřovat zejména na poskytnutí příslušného vybavení a technologických řešení subjektům poskytujících veřejné služby a zabezpečení jejich připojení ke komunikační síti, zavádění elektronické spisové služby, vybudování systému identifikátorů a zřízení datových schránek.

V rámci SC D2 – *Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CzechPOINT*⁴² měly být podporovány aktivity týkající se zřízení a následného **rozvoje univerzálních kontaktních míst** (zejména zajištění technického a technologického řešení) a posléze proškolení obslužného personálu.

V návaznosti na SC D3 – *Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti* měly být realizovány projekty směřující k **vytvoření systému umožňujícího sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb**, včetně projektů podporujících využívání systému zpětné vazby s uživateli veřejných služeb a služeb veřejné správy.

Projekty v souvislosti se SC D4 – *Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů* měly být zaměřeny na **posouzení možnosti zapojit soukromý sektor do poskytování veřejných služeb** a vytvořit systém základních indikátorů efektivnosti veřejných služeb. Propojením těchto indikátorů s výsledky měření spokojenosti uživatelů měly být získány základní informace o kvalitě veřejných služeb, jejichž zveřejnění mělo podporovat možnost volby uživatelů a konkurenční prostředí.

Aktivity v rámci SC D5 – *Digitalizace datových fondů a jejich archivace* měly sloužit k **digitalizaci datových fondů**, jejich archivaci a zpřístupnění a k vzájemnému propojení regionálních datových úložišť. Celý komplex digitalizačních patření pak měl vést ke vzniku Národního digitálního archivu.

Naplněním SC D6 – *Dobudování komunikační infrastruktury veřejné správy* měly být vytvořeny podmínky pro **rozšíření a zjednodušení komunikace veřejnosti s front-office**, a to díky širšímu zavedení elektronické komunikace a propojení jednotlivých subsystémů

⁴¹ Celé znění SC D1: 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.

⁴² Celé znění SC D2: Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CzechPOINT (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 jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena).

a registrů veřejné správy a vzájemnému propojení informačních systémů. Podporována měla být dále výstavba datových sítí a komplexních standardizovaných informačních a komunikačních systémů, sítí a infrastruktur ve veřejné správě, vytvoření komunikačního rozhraní pro práci s elektronickými systémy veřejné správy a zabezpečení těchto vzniklých infrastruktur.

SC D5 a SC D6 byly do Strategie SA doplněny až dodatečně, a proto v některých případech docházelo k tomu, že realizované projekty přispívaly k naplnění jiného cíle, než pod který byly původně zařazeny.

9.4.1 Efektivita

Byly dosaženy stanovené cíle u jednotlivých specifických cílů?

V rámci SC D1 – *Prosazovat e-Government*⁴³ bylo realizováno 449 projektů, což je ve srovnání s ostatními specifickými cíli významně vyšší počet. **Mnoho projektů bylo realizováno jednotlivými městy a kraji ČR**, které se zaměřovaly na rozvoj a distribuci služeb e-Governmentu a na posílení infrastruktur ICT – jednalo se o dodávky zejména hardware (např. servery, diskové prostory, počítače, dokumentové skenery, 3D skenery, optická vlákna) a implementaci a konsolidaci software struktur. Docházelo k vytváření a rozvíjení lokálních komunikačních infrastruktur, v rámci kterých byly vybudovány optické komunikační sítě. Vznikala tak technologická prostředí pro bezpečné zpracování, uchovávání a přenášení dat, elektronizaci procesů a služeb a navázání informačních systémů na centrální registry. Byla rozšiřována infrastruktura zpracování klíčových dat prostřednictvím aplikací a systémů jako jsou elektronické spisové služby, datové sklady či digitální mapy veřejné správy. V rámci těchto projektů docházelo také k integraci agendových informačních systémů a zřízení manažerských informačních systémů. Po implementaci nových informačních systémů následovala zaškolení uživatelů a vznikala uživatelská a administrátorská dokumentace. Je na místě podotknout, že výstupy těchto projektů užívají primárně úředníci jednotlivých institucí, občané až zprostředkovaně.

Kromě výše uvedených lokálně zaměřených projektů, byly realizovány i **projekty s celorepublikovým dopadem**. Důležitým počinem byl projekt MV *Informační systém datových schránek (ISDS)* – CZ.1.06/1.1.00/03.05334, který byl realizován na základě zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. Díky tomuto projektu tak byla umožněna vzájemná komunikace elektronickou cestou, a to prostřednictvím **datových schránek**. Povinnost zřízené datové schránky mají veškeré orgány veřejné moci a právnické osoby, nicméně této možnosti mohou dobrovolně využívat i fyzické osoby. Přínos tohoto projektu přesahuje rámec cíle D1, datové schránky přispěly také ke zrychlení a zlevnění komunikace mezi soudy a vlastníky datových schránek (více viz kapitola 9.5 *Strategický cíl E – Zkvalitnit činnost justice*). V souvislosti s průběhem tohoto projektu je však nutné zmínit, že na základě rozhodnutí vedení MV neproběhl v rámci projektu plánovaný nákup licencí ISDS v hodnotě 142 800 000 Kč, protože k datu ukončení projektu nebyly dokončeny všechny požadované úpravy ISDS, aby licence mohly být efektivně využity.

⁴³ Celé znění SC D1: 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.

V oblasti elektronizace procesů **v konkrétních sektorech veřejných služeb (eHealth, eCulture), nebylo těchto dílčích cílů dosaženo.** V rámci konceptu e-Culture lze jako dílčí úspěch zmínit projekt *Vytvoření Národní digitální knihovny* – CZ.1.06/1.1.00/07.06386, jejímž realizátorem bylo Ministerstvo kultury, nicméně svým zaměřením spadá tento projekt spíše do SC D5. Hlavním cílem projektu byla ochrana národního kulturního dědictví, které představují literární díla ohrožená degradací kyselého papíru, a to masovou digitalizací⁴⁴. Díky projektu se také podařilo zpřístupnit literární kulturní dědictví odborné i široké veřejnosti u těch literárních děl tam, kde to umožňuje zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů. V průběhu projektu do konce roku 2014 bylo zdigitalizováno přes 100 tisíc ohrožených literárních děl o celkovém počtu cca 26 milionů stran. Digitalizace na vybudované infrastruktuře pokračuje i po ukončení projektu.

Neúspěchem skončil projekt MV *Elektronická sbírka zákonů a mezinárodních smluv a elektronická tvorba právních předpisů* – CZ.1.06/1.1.00/15.08805, který měl vést k vytvoření databáze e-Sbírka a nástrojů pro přístup k jejímu obsahu, jejímu naplnění a doplňování, k vytvoření aplikace pro tvorbu práva v úplném znění a ve všech souvislostech právního řádu a k vytvoření nástrojů pro elektronickou podporu legislativního procesu a pro integraci s externími systémy. Jeho harmonogram byl však neustále revidován. Na počátku dubna 2014 musel realizátor zohlednit nový požadavek Ministerstva pro místní rozvoj, jako řídicího orgánu IOP, na čerpání projektu do října 2014 alespoň ve výši 196 mil. Kč. Tyto posuny zvýšily riziko dodatečných nákladů pro státní rozpočet, neboť v důsledku posunu harmonogramu by nebylo možné naplnit požadavky Ministerstva pro místní rozvoj a hrozilo navýšení nákladů projektu hrazených ze státního rozpočtu. Projekt byl následně vedením MV zastaven a stal se **prioritou pro programové období 2014–2020**, kdy je jeho realizace plánována v rámci SC 3.2 IROP⁴⁵.

Úspěšně lze hodnotit např. projekt České agentury na podporu obchodu *Rozvoj oficiálního portálu pro podnikání a export (BusinessInfo.cz)* – CZ.1.06/1.1.00/07.06380 i přes to, že také čelil problémům spojeným s prodloužením harmonogramu, zejména kvůli stížnosti uchazečů na výběrová řízení. Projekt přispěl k **rozvoji stávajícího portálu, který poskytuje komplexní informace ze strany veřejné správy** a je určen pro podnikatele, exportéry, podniky, zahraniční návštěvníky i odbornou veřejnost.

Projekty realizované na lokální úrovni je možné považovat za efektivní, jejich dopad z hlediska celkového rozvoje systému e-Governmentu v ČR byl nicméně omezený. Celkově lze konstatovat, že **v oblasti prosazování e-Governmentu došlo za předmětné období k pokroku** – zejména v rámci budování *Back Office*, a to jak na úrovni ÚOSS, tak i ÚSC. Lze konstatovat, že byly položeny základy a vytvořeny nástroje pro přístup k veřejným službám prostřednictvím sítě Internet, nicméně nástroje nejsou často implementovány nebo nejsou ze strany koncových uživatelů využívány v plném rozsahu. Vzhledem k tomu, že nebyl aplikován systémový přístup, je možné pozorovat rozdíly v prosazování cíle D1 mezi jednotlivými subjekty VS, a to zejména mezi městy, ve kterých se dařilo cíl D1 prosazovat, a menšími obcemi, kde v mnohých případech nebyl dostatečný tlak a finanční

⁴⁴ Jednalo se zejména o digitalizaci významné části bohemikální produkce 19. – 20. století, dlouhodobé uložení dokumentů ve spolehlivém digitálním úložišti a jejich zpřístupnění. Byla vytvořena dvě oddělená digitalizační pracoviště a byl vyvinut systém pro podporu digitalizačního workflow, validaci vstupních dat a dlouhodobé uchování digitalizovaných svazků v LTP (Long Term Preservation) systému.

⁴⁵ Jedná se o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu, specifického cíle 3.2 – Zvyšování efektivity a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím rozvoje využití a kvality systémů ICT.

prostředky na modernizaci v oblasti elektronizace a využívání moderních informačních technologií. Efektivitu využívání veřejných služeb prostřednictvím sítě Internet také snižuje nejednotný systém identifikace. Část této oblasti pokrývá a řeší systém datových schránek, jejichž zřízení je ale povinné pouze pro určitý okruh subjektů.

Hlavním tématem SC D2 bylo *vybudování sítě kontaktních míst veřejné správy CzechPOINT*⁴⁶. Tohoto cíle mělo být dosaženo zejména projekty podporujícími technologická řešení a zajištění proškolení obslužného personálu. Páteřním projektem byl projekt MV *CzechPOINT – CZ.1.06/1.1.00/03.05921*, jehož přínosem bylo **redukovat přílišnou byrokracii ve vztahu občan/firma – veřejná správa**. CzechPOINT má sloužit jako asistované, resp. samoobslužné místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci veřejnosti se státem prostřednictvím jednoho místa.

V rámci projektu CzechPOINT byla vybudována a zprovozněna řada služeb, které se podílí na snížení administrativního zatížení občanů, podnikatelů i veřejného sektoru. Jedná se zejména o **kontaktní místa veřejné správy**, která poskytují výpisy z jiných informačních systémů veřejné správy, veřejných i neveřejných rejstříků a základních registrů. Výpisy, respektive místo, kde je možné jej obdržet, jsou veřejnosti dostupné mnohem blíže, než tomu bylo před spuštěním projektu. Jeden z nejčastěji vydávaných výpisů, je výpis z rejstříku trestů, který bylo dříve možné získat jen osobní návštěvou na dvou místech v republice (či poštou na základě vyplnění žádosti na krajském státním zastupitelství), případně podáním písemné žádosti opatřené úředně ověřeným podpisem a kolkem. Nyní stačí, když si žadatel zajde na nejbližší pracoviště CzechPOINT a bez další administrativy získá výpis tam. Totéž platí pro další často využívané výpisy, jako je výpis z katastru nemovitostí a výpis z obchodního rejstříku. Pracoviště jsou teritoriálně dostupná velmi dobře, jejich rozmístění napříč celým územím státu je zajištěno zejména na pobočkách České pošty, na obecních, krajských a zastupitelských úřadech a v menší míře též na pracovištích notářů, hospodářské komory a některých bank⁴⁷.

Dále byl zřízen **CzechPOINT@office**, neboli tzv. úřednický CzechPOINT, který slouží úředníkům veřejné správy jako univerzální rozhraní pro získání výpisů/opisů z rejstříku trestů, výpisů z veřejných rejstříků a základních registrů a dále také jako nástroj pro provádění autorizované konverze dokumentů z moci úřední.

V rámci projektu CzechPOINT vznikl jakožto specifická součást Portálu veřejné správy **CzechPOINT@home**, který vlastníkům datové schránky umožňuje získat vybrané výpisy z veřejných či základních registrů podáním žádosti z prostředí Portálu veřejné správy bez nutnosti návštěvy kontaktního místa CzechPOINT. Výpisy jsou následně dodány v elektronické formě (i s elektronickým podpisem) do datové schránky žadatele.

Technické vybavení CzechPOINTu je umístěno v Centrálním místě služeb a síťová infrastruktura systému CzechPOINT je propojena s Komunikační infrastrukturou veřejné správy. Přes kontaktní místo CzechPOINT je možné zajistit 18 služeb, přes internetové kontaktní místo CzechPOINT@home je k dispozici 16 služeb. I přes to, že nabídka

⁴⁶ Celé znění SC D2: Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy CzechPOINT (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 jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena).

⁴⁷ Banky, kterým byla udělena autorizace, se staly kontaktními místy veřejné správy (autorizace se uděluje na dobu 5 let) a platí za tuto autorizaci k výkonu působnosti kontaktního místa veřejné správy poplatek 2 mil. Kč.

poskytovaných služeb v této oblasti nedosahuje svého možného maxima, lze shrnout, že **stanoveného cíle D2 bylo dosaženo.**

Cíl D3 *Zavést kontinuální sledování kvality veřejných služeb, včetně zjišťování klientské spokojenosti* měl směřovat zejména k **vytvoření systému umožňujícího sběr dat o kvalitě, efektivitě a dostupnosti veřejných služeb** a realizaci projektů podporujících důsledné využívání systému zpětné vazby s uživateli veřejných služeb a služeb veřejné správy (např. analýzy, průzkumy, trendy, jejich dostupnost a kvalita), a to zejména pro potřeby rozhodování komunálních a regionálních politiků. Plánovaný systém měl poskytovat informace umožňující základní porovnání výkonu a nákladů mezi jednotlivými poskytovateli služeb i z hlediska celé sítě služeb.

Projektů realizovaných pod tímto cílem bylo velmi málo a zejména jejich zaměření se výše uvedené agendy týkalo velmi okrajově. Jednou z dílčích aktivit projektu *Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností* (ORP) – CZ.1.04/4.1.00/B8.00001 (projekt byl podřazen i pod cíl C3 a D4) bylo porovnávání výkonnosti ORP v jednotlivých oblastech a výměna dobré praxe. Bylo zpracováno 186 datových analýz jednotlivých obcí s rozšířenou působností a dále byla zpracována Souhrnná datová analýza za ČR, ve které jsou provedena srovnání podle stanovených kritérií v rámci ČR. Analýza vytváří skupiny srovnatelných ORP a ve vybraných případech porovnává hodnoty dle indikátorů benchmarkingu. Standardizovaný systém, který by poskytoval základní orientační informace o veřejných službách, však vytvořen nebyl. **K naplnění tohoto cíle tedy nedošlo.** Oblasti sledování kvality se dlouhodobě věnuje pouze BI 2005, která však vznikla ještě před rokem 2007, kdy byla Strategie SA schválena (více k BI 2005 viz vyhodnocení cíle C3). Projekty zařazené pod SC D4 *Prosazovat principy konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních jasně definovaných standardů* měly být zaměřeny na analýzu stávajícího stavu a **posouzení možnosti zapojit do poskytování veřejných služeb soukromý sektor** tak, aby veřejné služby byly schopné reagovat na proměny potřeb a zároveň splňovaly podmínky minimálních standardů. Měl být vytvořen systém základních indikátorů efektivnosti veřejných služeb a propojením těchto indikátorů s výsledky měření spokojenosti uživatelů bylo cílem získat základní informace o kvalitě veřejných služeb, jejichž zveřejnění by podpořilo možnost volby uživatelů a konkurenční prostředí. V rámci cíle D4 byl realizován pouze jeden projekt, a to *Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností* – CZ.1.04/4.1.00/B8.00001 (projekt podřazen i pod C3 a D3). Aktivita, která mohla alespoň okrajově přispět k naplnění cíle D4, se stejně jako u výše zmíněného cíle D3 týkala výměny zkušeností představitelů jednotlivých obcí a porovnávání výkonnosti ORP v jednotlivých oblastech. Rozhodně ale nelze říci, že by došlo ke vzniku souboru minimálních jasně definovaných standardů a k systémovému či komplexnějšímu prosazování konkurence ve veřejných službách.

Hlavní oblastí, na kterou byl zaměřen SC D5 *Digitalizace datových fondů a jejich archivace*, byla **oblast archivnictví a zejména vznik Národního digitálního archivu**, který by měl sloužit k uchování stěžejních dokumentů, jejichž trvalé zachování je ve veřejném zájmu. Podporovány měly být zejména projekty zaměřené na digitalizaci datových fondů a jejich archivaci, jejich zpřístupňování (včetně ochrany a zpřístupnění publikovaných digitálních dokumentu), evidenci kulturních památek a dlouhodobého ukládání včetně podpory vybavení Národní digitální knihovny, Národního datového úložiště a regionálních datových úložišť.

I přes průtahy způsobené vedením projektu, které vedly ke zdržení, lze mezi úspěšné počiny v této oblasti zařadit projekt *Vytvoření Národní digitální knihovny* – CZ.1.06/1.1.00/07.06386, který realizovalo Ministerstvo kultury v partnerství Národní knihovny ČR a Moravské zemské knihovny. Hlavním cílem tohoto projektu byla digitalizace významné části bohemikální produkce 19. – 20. století, dlouhodobé uložení dokumentů ve spolehlivém digitálním úložišti a zpřístupnění digitálních dokumentů. *Realizace Národního digitálního archivu* - CZ.1.06/1.1.00/10.06977, kde by byly trvale ukládány digitální archiválie pro potřeby veřejné správy a občanů, **nebyla dokončena**. Kvůli neúspěšným výběrovým řízením na dodávku technologií ICT byl tento projekt ukončen a od 1. listopadu 2014 byl spuštěn pouze zkušební provoz. Na krajských a obecních úrovních byly vytvořeny přípojky k Národnímu digitálnímu archivu, vzhledem k nedokončení projektu však nebyly nikdy napojeny. V programovém období 2014–2020 je v rámci SC 3.2 IROP⁴⁸ připravován nový projekt Národní digitální archiv II.

Problémovou oblastí byla také **nejednotnost přístupů k digitalizaci a archivaci a neexistence jednotné metodiky**. Této oblasti se věnoval projekt MV *Uživatelská standardizace procesů a dat v oblasti elektronických systémů spisové služby a digitálních archivů* – CZ.1.04/4.1.00/64.00002, jeho cílem byla standardizace způsobu implementace a provozování elektronické spisové služby a elektronických archivů a vytvoření jednotící normativní základny nad rámec stávajícího technického standardu správy dat. Ze závěrečného zhodnocení však vyplývá, že vytvořené výstupy jednotlivých aktivit nemohou být použity pro vytvoření plánovaných produktů a nejsou vhodné ani pro jiné využití v rámci MV.

Cíle D5 bylo dosaženo pouze částečně, ale můžeme konstatovat, že tato oblast prošla významným rozvojem. Nutno poznamenat, že rozvoji této oblasti přispěly projekty, které byly realizovány v rámci SC D1 – samostatný cíl D5 byl doplněn až dodatečně, a byl zaměřen zejména na realizaci Národního digitálního archivu. V rámci cíle D1 se jednalo převážně o aktivity měst a obcí, které byly zaměřeny na archivaci a digitalizaci místních archivů, kronik, dokumentů sčítacího operátu, stavební dokumentace atd.

SC D6 se týkal zejména *Dobudování komunikační infrastruktury veřejné správy* a cílem bylo **vybudování komplexních standardizovaných informačních a komunikačních systémů, sítí a infrastruktur ve veřejné správě** s důrazem na plnou interoperabilitu a vzájemné propojení s již existujícími systémy orgánů veřejné správy a dále byl důraz kladen na zajištění zabezpečení jednotlivých prvků. Stěžejním projektem byl projekt MV *Centrální místo Služeb – Komunikační infrastruktura Informačních systémů veřejné správy (CMS KIVS)* – CZ.1.06/1.1.00/03.05995, jehož cílem bylo redukovat přílišnou byrokracii ve vztahu občan/firma vs. veřejná správa. KIVS je navržena jako centralizovaná komunikační infrastruktura s Centrálním místem služeb (CMS), které je jediným místem výměny dat mezi jednotlivými informačními systémy veřejné správy a zároveň jediným místem propojení k veřejné síti internet a specifických neveřejných sítí např. sítí EU. CMS tvoří geograficky zdvojená komunikační infrastruktura zahrnující tři datová centra a krajské konektory propojené sítí velkokapacitních linek. Nová koncepce KIVS vytváří prostředí, kde je možné lépe koordinovat jednotlivé složky veřejné správy v procesech využívání a rozvoje komunikační infrastruktury. Celkově lze zhodnotit, že se **podařilo zkvalitnit komunikační**

⁴⁸ Jedná se o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu, specifického cíle 3.2 – Zvyšování efektivity a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím rozvoje využití a kvality systémů ICT.

infrastrukturu veřejné správy a byl položen dobrý základ pro propojení jednotlivých informačních systémů.

Objevily se v průběhu realizace jednotlivých aktivit neočekávané dopady?

Neočekávaným pozitivním dopadem bylo **rozšíření využití datových schránek i do dalších oblastí** – v současné době jsou využívány i subjekty mimo veřejnou správu, což napomohlo rozvoji digitalizace komunikace mezi občany, komerčním sektorem a státem. Držitelé datových schránek si například mohou povolit příjem Poštovních datových zpráv a skrz datovou schránku pak mohou přijímat písemnosti i od soukromoprávních subjektů, jako jsou například banky, pojišťovny, dodavatelé energií apod. Stejně tak je možné Poštovní datové zprávy soukromoprávním subjektům také zasílat (fyzické, podnikající fyzické a právnické osoby). Některé banky již také umožňují přístup k datovým zprávám z prostředí elektronického bankovníctví. Podobný úspěch byl zaznamenán i v souvislosti s kontaktními místy CzechPOINT, která jsou zřizována nejen na úřadech a pobočkách státního podniku Česká pošta, ale také na pracovištích notářů, hospodářské komory a některých bank.

9.4.2 Relevance

Přispívají aktivity realizované v rámci stanovených cílů Strategie SA k řešení klíčových problémů ČR uvedených ve specifickém cíli?

Jako klíčové problémy byly u SC D1 zmiňovány zejména složité procesy ve veřejné správě a bylo poukázáno na ne zcela efektivní systém, který zatěžuje občany ve větší míře, než je nutné. Můžeme shrnout, že právní úpravy a aktivity realizované v souvislosti s cílem D1 výrazně **přispěly ke zlepšení a větší efektivitě fungování celého systému, nicméně stále přetrvávají problémy**, které byly zmíněny již v samotném dokumentu strategie SA týkající se nevyužívání vytvořených a nasazených informačních technologií či nevyužívání jejich celého potenciálu, což je konstatováno i v textu výše. I přes upravené právní prostředí, zlepšení infrastruktury a technologického vybavení, přizpůsobení prostředí na elektronickou komunikaci, se nepodařilo skrz realizované aktivity zefektivnit využívání moderních informačních technologií na maximum a zmíněné problémy, i když v menší míře, na mnohých místech stále přetrvávají.

V souvislosti s oblastí SC D2 byla kritizována velká náročnost komunikace mezi úřady a nadbytečná byrokracie ve vztahu občan – úřad a nemožnost získávat veškeré údaje, výpisy, opisy, které jsou uvedeny v centrálních veřejných evidencích a registrech na jednom místě. Díky vybudování kontaktních míst CzechPOINT se **velkou měrou podařilo tyto problémy vyřešit** – v době ukončení projektu CzechPOINT bylo odhadováno, že služby, které byly vybudovány a zprovozněny v rámci tohoto projektu, se podílely na snížení administrativního zatížení občanů, podnikatelů i veřejné správy nejméně o 55 %. Vzhledem k tomu, že se převažující část organizací poskytujících veřejné služby nezabývala otázkami zvyšování kvality a efektivnosti svých služeb, měly aktivity spojené s dosažením cíle D3 přispět k rozšíření povědomí o přínosech zavádění modelu řízení kvality v organizacích spojených s veřejnou správou, k průběžnému sledování spokojenosti zákazníků a zejména k rozšíření konceptu chápání občana jako zákazníka. Tuto oblast měl zastřešit systémový požadavek na zvyšování kvality jako jednoho z minimálních standardů veřejných služeb.

Realizované aktivity (i vzhledem k malému počtu, rozsahu a zaměření, realizovaných projektů) však **k řešení výše uvedených problémů přispěly zcela minimálně.**

U cíle D4 směřovala kritika na neexistenci nastavení indikátorů efektivity využití dotačních systémů napojených na veřejné rozpočty, jejichž cílem je zajišťovat část provozních prostředků veřejných služeb a zejména na to, že systém veřejných služeb nepodporuje vytváření konkurenčního prostředí. Samosprávy totiž zřizují řadu poskytovatelů veřejných služeb, kteří jsou přímo napojeni na rozpočet obce (kraje) a k jiným typům organizací panuje spíše nedůvěra vyplývající z obavy ztráty možnosti přímého ovlivňování organizace prostřednictvím rozpočtu. V návaznosti na cíl D4 byl realizován pouze jeden projekt *Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností* – CZ.1.04/4.1.00/B8.00001. Aktivity realizované v rámci tohoto projektu a tedy i cíle D4 **nepřispěly k řešení problémů** s touto oblastí spojených.

V oblasti tématu SC D5 nebyly problematické aspekty explicitně vyjmenovány, z textu však vyplývá, že hlavním nedostatkem byla absence centrálního úložiště digitálních archiválií a neexistence systému zajišťujícího příjem, výběr a přípravu digitálních dokumentů k trvalému uložení. Nedošlo k dobudování Národního digitálního archivu, problémem zůstala nejednotná standardizace archivace, absence metodik, harmonogramu a kontrol. Jednotlivé instituce veřejné správy měly možnost pořídit prostředky k digitalizaci a archivaci stěžejních dokumentů, nedochází však k přenosu těchto dat na vyšší úroveň – nefunguje systém připojení na Digitální archiv. Realizované aktivity tak **přispěly k řešení problémů v této oblasti pouze z části.**

Stejně jako u SC D5, nebyly u cíle D6 definovány klíčové problémy. Z textu cíle vyplývá, že nejpálčivější otázkou bylo posílení komunikační infrastruktury a modernizace a automatizace zejména vnitřních procesů vedoucí k rychlejšímu a spolehlivějšímu poskytování služeb veřejnosti a zároveň k výrazné redukci nákladů. Důležitou součástí tohoto cíle bylo zvýšení míry využitelnosti a efektivity informačních systémů veřejné správy a vzájemné propojení informačních systémů. Na základě vyhodnocení realizovaných aktivit lze shrnout, že reagovaly na vytyčené cíle a přispívaly k jejich naplnění. Ke zvýšení využitelnosti a efektivity informačních systémů došlo, avšak ne v maximální možné míře. Zda přispěly k výrazné redukci nákladů, **nelze vyhodnotit.**

9.4.3 Užitečnost

D1: Přispěly aktivity realizované v rámci SC D1 k prosazování e-Governmentu ve veřejné správě?

Vzhledem k zaměření a k vysokému počtu úspěšně realizovaných projektů v rámci SC D1 můžeme vyhodnotit, že zcela jistě **došlo k pozitivnímu posunu a významnému přispění aktivit k prosazování e-Governmentu ve veřejné správě.** Zvýšila se úroveň virtualizace, využívání moderních technologií a komunikačních nástrojů a zlepšila se vybavenost veřejné správy hardware vybavením. Během řízených rozhovorů bylo poukázáno na to, že ačkoliv došlo k zásadnímu pokroku, **potenciál rozvoje v oblasti e-Governmentu nebyl plně využit.** Bylo zmíněno, že stávající využívání dostupných služeb má výrazné limity, že je potřeba mít vůli a snahu a zejména nalézt konzistentní a systémový přístup k prosazování e-Governmentu ve veřejné správě.

K naplnění cíle mohl také přispět projekt MV *Elektronická sbírka zákonů a mezinárodních smluv a elektronická tvorba právních předpisů* – CZ.1.06/1.1.00/15.08805, Průběh realizace však doprovázely problémy a posuny v harmonogramu a projekt byl následně vedením MV zastaven a je připravován pro programové období 2014–2020.

K rozvoji této oblasti měly přispět také např. projekt MV *Podpora moderních metod zvyšování výkonnosti, kvality a transparentnosti veřejné správy – Project portfolio management* – CZ.1.04/4.1.00/64.00001, projekt České informační agentury životního prostředí *SIRIUS – Systém integrace a řízení informací v oblasti technické ochrany životního prostředí* – CZ.1.06/1.1.00/07.06408 nebo projekt Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) *Vybudování Access Points – přístupových míst ČR do Evropské architektury sociálního zabezpečení* – CZ.1.06/1.1.00/07.06387. Všechny jmenované projekty se mj. kvůli prodlužování harmonogramu, podávání odvolání uchazečů ve výběrových řízeních na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, personálním a koncepčním změnám na institucích žadatelů, nepodařilo ukončit a slouží tedy jako příklady neúspěšného naplňování cíle.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Na základě informací, které byly využity pro vyhodnocení SC D1, k žádným významným aktivitám v této oblasti mimo realizované projekty v rámci strategie SA nedocházelo.

Vzhledem k celosvětovému trendu v elektronizaci různých agend a tlaku veřejnosti na přívětivost veřejných služeb se dá předpokládat, že by k vývoji v této oblasti docházelo ve veřejné správě přirozeným vývojem. Nicméně se dá předpokládat, že tento vývoj by byl živelný a chaotický.

D2: Přispěly aktivity realizované v rámci SC cíle D2 k vybudování sítě kontaktních míst veřejné správy?

Aktivity realizované v rámci SC D2 **jednoznačně přispěly** k vybudování sítě kontaktních míst veřejné správy a fungování tohoto systému je i díky husté síti vytvořených kontaktních míst po celé ČR (k 11. červenci 2016 bylo zřízeno 7 180 kontaktních míst), hodnoceno velmi pozitivně. **Kladné reakce** se týkají zejména asistovaného využití služeb na kontaktních místech CzechPOINT, oblast samoobslužného využití služeb (např. z domova) je pak hodnocena méně pozitivně. Odborníci na danou oblast se shodují, že projekt CzechPOINT je jedním ze základních kamenů českého e-Governmentu, dodávají však, že není plně využito všech možností, který tento systém nabízí a zdůrazňují, že je třeba, aby jednotlivé orgány veřejné moci využily připravenosti systému k publikaci dalších formulářů, a tím rozšířily nabídku poskytovaných služeb.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Mimo Strategii SA se nepodařilo identifikovat jiné aktivity, které by SC D2 naplňovaly, kromě dalšího rozšiřování služeb sítě CzechPOINT i do prostředí soukromého sektoru (viz výše).

D3: Přispěly aktivity realizované v rámci SC D3 k zavedení kontinuálního sledování kvality veřejných služeb včetně zjišťování klientské spokojenosti?

Vzhledem k tomu, že realizované aktivity v rámci specifického cíle D3 se nevěnovaly zavádění kontinuálního sledování kvality veřejných služeb, nemohly ani přispět k plnění tohoto cíle. Celkový **rozvoj v této oblasti byl tedy roven nule.**

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Mimo Strategii SA se v souvislosti s tématem SC D3 lze zmínit výstup Vysoké školy ekonomické v Praze, kde byla vypracována metodika pro měření efektivity e-slужeb veřejné správy. Tato metodika je však zatím využívána pouze na akademické půdě.

D4: Přispěly aktivity realizované v rámci SC D4 k prosazování principů konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů?

Díky aktivitám realizovaným v rámci SC D4 nedošlo k prosazování principů konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů a v této oblasti **k zásadnímu rozvoji nedošlo.** Lze však konstatovat, že princip, který podporoval cíl D4, byl aplikován např. v případě zavádění CzechPOINTů či datových schránek do prostředí soukromého sektoru.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA rozvíjí některá města a obce služby související s fungováním veřejné správy, jejichž zajištěním pověřuje soukromý sektor, nejčastěji nestátní neziskové organizace, čímž je podporováno konkurenční prostředí. V tomto ohledu napomohl nastavení principů konkurence přijatý zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. **Systémový rozvoj tohoto cíle ovšem nebyl zaznamenán.**

D5: Přispěly aktivity realizované v rámci SC D5 k digitalizaci datových fondů a jejich archivaci?

Na tomto místě je potřeba zmínit, že k digitalizaci datových fondů a jejich archivaci přispěly z velké míry projekty subjektů zejména lokální úrovně realizované v rámci specifického cíle D1, které byly zaměřeny na archivaci a digitalizaci místních archivů, kronik, dokumentů sčítacího operátu, stavební dokumentace atd. I přes problémy během realizace a prodlužování harmonogramu byla nakonec úspěšně vytvořena Národní digitální knihovna. Nedošlo však k plánovanému vybudování Národního digitálního archivu – byl spuštěn pouze zkušební provoz.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Celosvětově je v současné době zejména vzhledem k rozvoji elektronizace služeb vyvíjen velký **tlak na digitalizaci**. Zaznamenaný rozvoj v této oblasti je tedy výsledkem nejen aktivit v rámci Strategie SA, ale i díky probíhajícímu technickému rozvoji. Je však třeba zmínit, že digitalizaci a archivaci dat na lokálních úrovních přispělo zejména poskytnutí hardware a software vybavení v rámci projektů Strategie SA.

D6: Přispěly aktivity realizované v rámci SC D6 k budování komunikační infrastruktury veřejné správy?

Aktivity realizované v rámci SC D6 jednoznačně k budování komunikační infrastruktury veřejné správy **přispěly**, a to zejména díky vybudování centralizované komunikační infrastruktury s Centrálním místem služeb. Využití této infrastruktury se však liší úřad od úřadu.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

K vývoji v rámci SC D6 by pravděpodobně docházelo i přirozeným vývojem a díky potřebě efektivnějších komunikačních systémů. Projekty v rámci Strategie SA poskytly základní rámec a tím danou oblast pozitivně ovlivnily. K vývoji v oblasti bez ohledu na realizované projekty tak došlo, a to zejména na lokálních úrovních, jeho míru však nelze plně kvantifikovat.

Přetrval pozitivní efekt výstupů projektů v této oblasti i po ukončení projektu?

Positivní efekt a realizovaných a ukončených projektů **přetrval i po skončení jejich realizace**. K pozitivnímu přínosu přispívá zejména důraz, který je u jednotlivých projektů kladen na jejich udržitelnost. Nejzřetelnější příspěvek je patrný zejména v souvislosti s vybudováním technologických zázemí a pořízením hardware a software vybavení úřadů.

9.4.4 Problematické aspekty

Byly identifikovány problematické aspekty pro dosažení cíle?

V souvislosti s problematickými aspekty pro dosažení strategického cíle D byla během řízených rozhovorů nejčastěji kritizována **nejednotnost, špatná koordinace a roztříštěnost přístupů** k elektronizaci veřejné správy mezi jednotlivými resorty. Kvůli silnému resortismu a neexistenci jednoho koordinačního orgánu vznikl například nepřehledný systém portálů – ty jsou momentálně zřízeny podle agend jednotlivých resortů, zatímco z hlediska občana by bylo vhodnější je strukturovat podle životních situací, případně je sdružit na jedno místo.

Velmi důležitým aspektem, který se průřezově dotýká všech specifických cílů D, je velmi **slabá propagace nabízených služeb a špatný marketing**, což vedlo k tomu, že občané a mnohdy ani sami úředníci o existenci poskytovaných elektronických služeb daného úřadu neví, případně jim není znám jejich rozsah.

Další problém, který se týká zejména specifických cílů D1, D2, D5 a D6 je **nevyužití maximálního potenciálu nasazených technologií**, elektronicky poskytovaných služeb, zbudovaných kontaktních míst či infrastruktury. Důvodem je častokrát nízké povědomí

o existujících službách a všech dostupných funkcionalitách ze strany veřejnosti (mnohdy i ze strany samotných úředníků daného úřadu), či nedostatečná ochota a přetrvávající nedůvěra k využívání nových technologií ze strany koncových uživatelů.

Z hlediska rozvoje elektronizace a tlaku na rozvoj této oblasti je také nutno upozornit, že rozsah využití elektronických služeb ze strany občanů je **limitován schopnostmi a ochotou jednotlivců tyto služby využívat**. I přes současný trend a vývoj je nutno počítat s tím, že pouze část obyvatelstva je elektronicky zdatná a má bezproblémový přístup k internetu, a že tedy relativně velká skupina není připravena využívat moderní technologie a stále dává přednost papírové formě komunikace a fyzickému kontaktu s úřady.

9.5 Strategický cíl E – Zkvalitnit činnost justice

V rámci strategického cíle E – *Zkvalitnit činnost justice* měla být v iniciační fázi realizována detailní analýza identifikující klíčové problémy justice a navrhuující řešení ke **zkvalitnění činnosti justice**. Zároveň na základě této analýzy mělo dojít k revizi strategického cíle E a doplnění dalších specifických cílů a projektových okruhů. Mělo dojít k realizaci projektů podporujících **elektronizaci vnitřních procesů justice** (koncept e-Justice), zejména elektronizaci spisů, čímž mělo být dosaženo omezení zpracování dokumentů v papírové formě a následně ke zrychlení komunikace a sdílení informací. V usnesení vlády ČR č. 536 ze 14. května 2008 byly jako strategické projekty pro naplnění Strategie SA identifikovány mimo jiné projekty Zavedení Elektronického přestupkového řízení, Elektronického správního řízení a Elektronického trestního řízení nebo Elektronického soudního řízení. Podmínkou pro realizaci projektů elektronické justice pak bylo zajištění potřebného IT vybavení pracovišť justice a soudů. Podporovány tak měly být aktivity jako např. vybudování platformy pro datové přenosy, infrastruktury pro elektronický podpis, vybudování elektronické podatelny, ale i aktivity k podpoře KIVS.

V návaznosti na Strategii SA však bylo ve sledovaném období realizováno pouze 12 projektů, z nichž pouze tři byly orientovány přímo na elektronizaci justice. Realizovány byly zejména „měkké“ projekty zaměřené na vzdělávání soudců nebo posílení administrativních kapacit soudů.

9.5.1 Efektivita

Byly dosaženy stanovené cíle u jednotlivých specifických cílů?

U strategického cíle E byla jako iniciační aktivita uvedena analýza klíčových problémů, na jejímž základě **měly být doplněny další specifické cíle** Strategie SA, projektové okruhy a specifické monitorovací indikátory. K rozšíření cíle o další specifické cíle však nedošlo, proto se **strategický cíl omezil pouze na SC E1 – Zavést systém elektronické justice**⁴⁹. Ve sledovaném období tak došlo v návaznosti na Strategii SA v oblasti e-Justice k realizaci pouze tří projektů – k rozšíření informačního systému Nejvyššího správního soudu o podporu procesů prvostupňových správních soudů a Ústavního soudu, k digitalizaci vybraných soudů pomocí pořízení zařízení na přepis zvukové stopy do textového formátu a k rozšíření funkcionalit Portálu justice. **Výsledky** těchto projektů jsou však **omezené**. Projekt *Vybudování komunikační infrastruktury justice jako součást jednotné komunikační*

⁴⁹ Plné znění SC E1: 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.

infrastruktury veřejné správy – CZ.1.06/1.1.00./07.06383 pak byl kvůli několika neúspěšným výběrovým řízením na dodavatele ukončen bez konkrétních výstupů.

Projekt *Digitalizace soudů – Racionalizace práce a výkonnosti soudů a státních zastupitelství prostřednictvím digitalizace administrativních procedur – CZ.1.04/4.1.00/48.0058*) zajistil potřebnou **technickou vybavenost a licence programů na přepis zvukové stopy do textového formátu** pouze u části soudů (600 licencí z 1359 potřebných), zbylé soudy byly vybaveny až posléze z prostředků Ministerstva spravedlnosti (MŠP). Došlo tak sice k zavedení těchto technologií na všech soudech, nikoli ale do všech jednacích místností soudů. Proto není možné tento projekt označit za zcela úspěšný.

Projekt na **rozšíření funkcionalit existujícího Portálu justice** (*Vytvoření Portálu justice v návaznosti na Portál veřejné správy a agendové portály – CZ.1.06/1.1.00/16.09222*)⁵⁰ byl dokončen až v listopadu 2015, avšak do května 2016 nebyl Portál justice s jeho novými funkcionalitami spuštěn do ostrého provozu. Z tohoto důvodu není možné posoudit efektivnost a reálné dopady daného projektu v praxi. Dle názoru relevantních stakeholderů jsou nové připravované funkcionality Portálu hodnoceny jako pozitivní, mající potenciál přispět mimo jiné k rozvoji komunikace mezi občany a justicí i mezi soudy navzájem.

Co se týká projektů zaměřených na **zvyšování dovedností soudců a posilování personálních kapacit soudů**, byly aktivity hodnoceny pozitivně. Vzdělávání v oblasti justice přitom není v cíli E zmíněno vůbec. Projekty, které se zaměřily na vzdělávání soudců, ačkoli jsou vázané na SC E1 tak nelze zahrnout pod tento cíl (SC E1 je zaměřen na elektronizaci justice), ale spíše pod specifický cíl C4 – Rozvoj lidských zdrojů.

Zejména díky několika projektům zaměřených na vzdělávání soudců se zlepšila jejich znalostní báze, což přispělo, dle názoru dotazovaných stakeholderů ke kvalitě jejich rozhodování. Projekt *Zefektivnění činnosti soudů prostřednictvím posílení administrativních kapacit – CZ.1.04/4.1.00/80.00004*, byl zaměřen *de facto* na saturaci nedostatečně personálně obsazených pozic soudních asistentů, jejichž pozice je dlouhodobě finančně nedostatečně ohodnocená, což podporuje mimo jiné i vysokou míru fluktuace právě na těchto pozicích. Tímto projektem došlo ke snížení počtu tzv. nedodělků na vybraných soudech, avšak nebyly řešeny systémové problémy vedoucí ke vzniku těchto nedodělků dlouhodobě. Ze strany oslovených stakeholderů byl projekt hodnocen jako pozitivní, jelikož dal vzniknout novým a efektivnějším strukturám na soudech – tzv. minitýmům, které přetrvaly i po skončení realizace projektu. Podnět ke vzniku minitýmů na soudech byl sice dán resortem MŠP v návaznosti na reformu justice již v roce 2008, tento projekt však podpořil jejich širší rozvoj díky možnosti obsadit potřebné pozice.

Vzhledem k nízkému množství projektů realizovaných v návaznosti na Strategii SA, kdy, jak již bylo řečeno, pouze tři byly orientovány na elektronizaci justice, **není možné tento specifický cíl pokládat za splněný**. Ostatní projekty realizované v návaznosti na specifický cíl E1 přispívají k rozvoji justice jako celku, např. vzděláváním soudců v rekodifikovaných oblastech práva nebo reorganizací justice, a jejich realizaci tak lze pokládat za efektivní, avšak svým zaměřením do specifického cíle orientovaného na elektronizaci justice nepatří. Ve znění strategického cíle E je otázka reorganizace justice zmíněna a je pravděpodobné, že rozpracování tohoto tématu mělo být součástí zamýšlené, ale neuskutečněné revize tohoto strategického cíle.

⁵⁰ Název projektu je zavádějící, nejednalo se o vytvoření Portálu justice, ale o jeho aktualizaci. Portál justice existuje nezávisle na Strategii SA.

Objevily se v průběhu realizace jednotlivých aktivit neočekávané dopady?

V návaznosti na realizované projekty a aktivity MSp došlo k výraznému zlepšení komunikace soudů s veřejností a poskytování informací v oblasti justice veřejnosti, a to zejména díky zpřístupnění informací ve veřejně a dálkově dostupných rejstřících (obchodní a insolvenční). Zavedením a využíváním datových schránek pro komunikaci soudů a justičních úřadů s právníky osobami a některými fyzickými osobami⁵¹ pak došlo ke zrychlení a zefektivnění komunikace mezi občanem a soudy. Projekt datových schránek však spadl pod SC D1 a jeho primární zaměření nebylo na oblast justice. Zavedení datových schránek vedlo taktéž k finanční úspoře, jelikož cena za podání datovou schránkou je 11,68 Kč⁵² (bez DPH) a základní cena České pošty za doporučený dopis, který byl pro dané účely nejvíce využíván, je 38 Kč⁵³. Doporučený dopis bylo navíc mnohdy nutné, vzhledem k neochotě adresátů jej vyzvednout, posílat několikrát. Tento druh komunikace je však povinný pouze pro právníky osoby, fyzické osoby podnikající a fyzické osoby, které mají zřízenou datovou schránku. Potenciál využívání tohoto typu komunikace není dosud plně využit.

Dalším neočekávaným dopadem identifikovaným na základě řízených rozhovorů se stakeholdery byla rostoucí motivace zaměstnanců na soudech, ale i rozvíjející se firemní kultura na některých soudech⁵⁴. Pozitivně byl hodnocen i přetrvávající efekt reorganizace struktur soudů a vytvoření tzv. minitýmů, jejichž personální kapacity na úrovni střední složky soudního aparátu byly doplňovány na základě projektu *Zefektivnění činnosti soudů prostřednictvím posílení administrativních kapacit*. Díky tomuto projektu byl posílen střední administrativní aparát soudů, čímž došlo k ulehčení administrativy na dotčených soudech. Tyto aktivity však byly založeny na bázi dobrovolnosti a angažovanosti vysokého managementu na soudech, který dané změny umožňoval a podporoval. Aktivity neměly celoplošný dopad a jejich další rozvoj je bez celoplošného zavedení limitovaný.

9.5.2 Relevance

Přispívají aktivity realizované v rámci stanovených cílů Strategie SA k řešení klíčových problémů ČR uvedených ve specifickém cíli?

Klíčové problémy týkající se oblasti justice v ČR nebyly ve Strategii SA explicitně definovány, ze zaměření podporovaných aktivit a znění strategického cíle E však lze vyvodit, že hlavním problémem byla nedostatečná elektronizace vnitřních procesů justice a s tím spojená neefektivní a pomalá komunikace mezi soudy navzájem i mezi soudy a dalšími orgány činnými v trestním řízení a občany založená na velkém množství papírově vedené dokumentace. V návaznosti na Strategii SA došlo k elektronizaci justice jen minimálně, jelikož v tomto ohledu byly realizovány jen tři projekty, přičemž jejich dopad byl dílčí. Aktivity realizované mimo strategii na tyto klíčové problémy částečně reagují, přesto však k elektronizaci justice došlo pouze u několika vybraných soudních řízení. Stále jsou tak využívány základní IT systémy pro evidenci spisů v resortu justice, které běží v některých

⁵¹ Fyzické osoby podnikající a fyzické osoby, které mají zřízenou datovou schránku a fyzickým osobám s povinností zřízení datové schránky.

⁵² Ceník datových podání: <http://www.postovnidatovazprava.cz/cenik.html>

⁵³ Ceník služeb České pošty: <https://www.ceskaposta.cz/sluzby/psani/cr/doporucene-psani>

⁵⁴ K tomuto došlo i např. díky školení v rámci adaptačních procesů pro nové zaměstnance na soudech organizovaných Justiční akademií, které však nebylo realizováno v návaznosti na Strategii SA.

případech i desítky let a jsou zastaralé. V neposlední řadě jsou tyto systémy roztržštěné na jednotlivých typech soudů či mají lokální charakter a často fungují na odlišných platformách⁵⁵. Proto nejsou některé z páteřních systémů justice pro evidenci spisů i nadále spolu schopny komunikovat, čímž dochází ke zpomalení interních procesů.

Co se týká **zrychlení komunikace soudů s občany i občanů směrem k justici, k tomu ve sledovaném období došlo**. Tento pozitivní efekt však nebyl výsledkem projektů naplňujících SC E1, nýbrž se jednalo zejména o projekt SC D1 zavedení datových schránek.

9.5.3 Užitečnost

Přispěly aktivity realizované v rámci SC E1 ke zkvalitnění činnosti justice?

Aktivity realizované v rámci SC E1 ke zkvalitnění činnosti justice přispěly jen v dílčích ohledech. Na základě realizovaných projektů sice došlo např. ke zlepšení znalostní báze u soudců nebo k zavedení systémů na přepis zvukové stopy do textového formátu do vybraných jednacích síní soudů. Tyto aktivity však svým malým objemem, omezeným zaměřením a nesystémovým charakterem nemohly dostatečně přispět k celkovému zefektivnění činnosti justice.

Jak lze hodnotit celkový vývoj v rámci specifického cíle bez ohledu na realizované projekty v rámci Strategie SA?

Bez návaznosti na Strategii SA byly realizovány další investiční aktivity MSp směřující k elektronizaci vnitřních procesů justice. Vývoj v této oblasti lze hodnotit pozitivněji, jelikož realizované aktivity k naplnění daného cíle přispěly větší měrou. Nejvýraznější elektronizace tak dosáhla **agenda centrálního elektronického platebního rozkazu**, která je plně elektronizovaná. Dále také byla elektronizována agenda obchodního rejstříku a insolvenčního řízení, kde však je v praxi dokumentace vedena papírově a elektronicky paralelně, navíc princip elektronizace je postaven na skenování papírových dokumentů a jejich vkládání do systému, což ve výsledku ještě zvyšuje administrativní a byrokratickou zátěž na soudech. V neposlední řadě byly také realizovány aktivity vedoucí ke zlepšení komunikace soudů s veřejností. Byla tak např. spuštěna aplikace infoSoud dostupná na webových stránkách justice.cz, která umožňuje sledovat průběh soudního řízení online, čímž se zvyšuje informovanost účastníků řízení a snižuje se počet stížností na soudní průtahy. **Proces elektronizace justice je však navzdory realizovaným aktivitám stále v počáteční fázi** a realizace dalších projektů tak bude pro naplnění specifického cíle nezbytná.

Přetrval pozitivní efekt výstupů projektů v této oblasti i po ukončení projektu?

Pozitivní efekt výstupů realizovaných projektů **ve většině případů přetrval**. Jedná se zejména o dopad na úrovni organizačních struktur soudů, ale i ve vzdělávání soudců a aktivit zaměřených na elektronizaci justice realizované v začátcích implementace e-Justice,

⁵⁵ Na okresních soudech existuje systém ISAS (prostředí Oracle), na státních zastupitelstvích ISYZ (Oracle), na vrchních a krajských soudech ISVKS (Lotus Notes), na nejvyšších soudech ISNS a ISNSS. Předávání spisů mezi okresními a krajskými soudy je tak vzhledem k rozdílným prostředím neefektivní – je nutné informace přepisovat do systémů ručně.

kteřé jsou i nadále využívány. Přetřval i efekt zřychlení a zefektivnění komunikace mezi soudy a občany související se zavedením datových schřánek.

9.5.4 Problematické aspekty

Byly identifikovány problematické aspekty pro dosažení cíle?

Hlavním identifikovaným problematickým aspektem pro dosažení cílů v oblasti zkvalitnění činnosti justice je **otázka personální a otázka absence kontinuální politické vůle** k realizaci projektů naplňujících stanovené cíle. V rámci resortu MSp docházelo ve sledovaném období k častým personálním změnám, které znemožňovaly pokračování realizovaných aktivit, nebo dobu realizace značně prodlužovaly. Nepřímý vliv na naplňování cílů má i nedostatečné personální obsazení (a finanční ohodnocení) soudů, zejména na úrovni středního a nižšího managementu, jehož absence znesnadňuje zavedení reform na soudech, ale snižuje i samotnou motivaci k jejich zavedení. Dalším problematickým aspektem je pak **striktní nastavení procesních předpisů**. Tento aspekt souvisí se specifiky výkonu činností resortu justice, který vzhledem ke složitosti jeho agend a existenci samostatných a nezávislých úřadů/institucí uvnitř resortu je ze své podstaty značně odolný vůči systémovým změnám. Co se týče samotné elektronizace justice, jako problematický aspekt může být vnímána i existence **množství zastaralých IT systémů a aplikací**, které je nutné modernizovat, což vytváří složitou výchozí situaci.

10 Popis tří úspěšných a tří neúspěšných projektů

Tato kapitola uvádí příklad tří úspěšných a tří neúspěšných projektů realizovaných v rámci Strategie SA. Úspěšných i neúspěšných příkladů bylo více, ale evaluační tým se snažil vybrat takové příklady, které budou reflektovat různé realizátory (ÚSC, ÚOSS), budou zařazeny pod různými cíli a budou měkké i tvrdé povahy. U neúspěšných projektů byly vybrány takové projekty, které byly neúspěšné zejména z hlediska splnění cíle a výstupů projektů, popř. další využitelnosti výstupů. V části týkající se příkladů neúspěšných projektů není uveden příklad ÚSC jako příjemce neboť takový projekt nebyl v reprezentativním vzorku projektů identifikován, ani nebyl uveden v dalších relevantních dokumentech (viz seznam použitých zdrojů). U úspěšných projektů se evaluační tým zaměřil naopak na projekty, které dosáhly cíle i kýžených výstupů projektu a kde výstupy jsou nadále využívány.

10.1 Úspěšné projekty

„CzechPOINT“

Přijemce: Ministerstvo vnitra

Strategický cíl: D2

Registrační číslo: CZ.1.06/1.1.00/03.05921

Realizace projektu: 1. leden 2008 – 31. srpen 2014

Celkové zdroje⁵⁶: 275 162 825,00 Kč (nejsou započteny výdaje na jednotlivé pobočky)

Mezi nejúspěšnější počiny Strategie SA a zřejmě i oblasti e-Governmentu se zařadil projekt *CzechPOINT*, který byl úvodním článkem tří důležitých projektů, ze kterých se skládal koncept eGON (CzechPOINT, Základní registry, Datové schřánky). CzechPOINT

⁵⁶ Zdroj: Monit7+, data ke dni 21. července 2016.

je projektem, jehož **cílem byla redukce přílišné byrokracie ve vztahu občan/firma – veřejná správa**. Cílem projektu bylo vytvoření garantované služby, která má sloužit jako asistované, resp. samoobslužné místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci veřejnosti se státem prostřednictvím jednoho místa. Na tomto místě je možné získat a ověřit data z veřejných i neveřejných informačních systémů, úředně ověřit dokumenty a listiny, převést písemné dokumenty do elektronické podoby a naopak, získat informace o průběhu správních řízení ve vztahu k občanovi a podat podání pro zahájení řízení správních orgánů. Nabízené služby se týkají zejména agendy základních registrů (výpisy z rejstříku trestů, z katastru nemovitostí, z obchodního rejstříku, výpis bodového hodnocení řidiče, žádosti o změnu údajů atd.), agendy datových schránek (zřízení, zneplatnění přístupových údajů atd.), podání vůči registru živnostenského podnikání a jiné. Díky tomuto projektu jsou např. výpisy z registrů dostupné veřejnosti mnohem více, než tomu bylo před spuštěním projektu a služby poskytované skrz kontaktní místa CzechPOINT patří mezi nejoblíbenější a aktivně využívané služby spojené s veřejnou správou. V současné době je přes kontaktní místo CzechPOINT poskytováno 18 služeb. Velkému rozšíření využívání služeb z řad veřejnosti významně napomohla dobrá dostupnost kontaktních míst napříč celým územím státu⁵⁷: zejména na pobočkách České pošty, na obecních, krajských a zastupitelských úřadech a v menší míře též na pracovištích notářů, hospodářské komory a některých finančních institucí⁵⁸.

V systému CzechPOINT byla vytvořena aplikace sloužící ke konverzi z moci úřední – **CzechPOINT@office** – neboli tzv. úřednický CzechPOINT. V rámci projektu vznikl jakožto specifická součást Portálu veřejné správy také **CzechPOINT@home**, který vlastníkům datové schránky umožňuje využívat služby CzechPOINT bez nutnosti návštěvy kontaktního místa. Přes internetové kontaktní místo CzechPOINT@home je momentálně k dispozici 16 služeb.

V době ukončení projektu CzechPOINT bylo odhadnuto, že projekt přispěl ke snížení administrativního zatížení občanů, podnikatelů i veřejného sektoru nejméně o 55 %. Například agenda pořizování výpisu z rejstříku trestů byla v roce 2015 z 98,85 % vyřizována právě přes CzechPOINT.

Vzhledem k tomu, že CzechPOINT je terminál a neuchovává žádná data, ale jen zajišťuje jejich efektivní přenos, je **v plné míře využitelný i po ukončení projektu** a jeho nabídka se rozrůstá v závislosti na příslušné legislativě. Od 20. listopadu 2014 jsou v produkčním prostředí CzechPOINT k dispozici nové verze formulářů, upravené o nové funkcionality, které se týkají zejména oblasti ověření totožnosti žadatele⁵⁹, případně napojení na základní registry. Novinkou byly také první elektronické volby, přestože samotný volební akt probíhal standardně osobní účastí voliče ve volební místnosti. Díky propojení CzechPOINTů, základních registrů a rozhraní CzechPOINT@office dostali úředníci možnost zcela jednoduše získat aktuálně platný seznam voličů. Volební seznamy se tak staly novou, přínosnou službou a došlo k zefektivnění procesu přípravy volebních seznamů pro jednotlivé volební obvody.

⁵⁷ K 11. červenci 2016 bylo zřízeno 7 180 kontaktních míst.

⁵⁸ Banky, kterým byla udělena autorizace, se staly kontaktními místy veřejné správy (autorizace se uděluje na dobu 5 let) a platí za tuto autorizaci k výkonu působnosti kontaktního místa veřejné správy poplatek 2 mil. Kč.

⁵⁹ Jedná se o ověření totožnosti provozované na zastupitelských úřadech po celém světě. Ministerstvo zahraničních věcí v agendě cestovních dokladů ověřuje totožnost a osobní údaje žadatele po vydání cestovního dokladu v případech, kdy se občan ČR v zahraničí ocitne bez jakéhokoliv dokladu totožnosti v důsledku ztráty či odcizení cestovního dokladu.

„Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů“

Příjemce: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)

Strategický cíl: C5

Registrační číslo: CZ.1.04/4.1.00/62.00001

Realizace projektu: 1. února 2011 – 31. ledna 2014

Celkové zdroje: 12 060 560,00 Kč

Mezi úspěšné projekty realizované v návaznosti na Strategii SA se řadí i projekt ÚOHS *Osvěta a transparentnost veřejných zadavatelů*, který v první řadě podpořil **vznik odboru monitoringu veřejných zakázek a bid-riggingu**⁶⁰. Činnost tohoto odboru se zaměřovala na analýzu podnětů od právnických i fyzických osob o protiprávním jednání v oblasti *bid-riggingu* a jejich šetření, ve kterém spolupracoval i s dalšími odbory ÚOHS. Po dobu projektu bylo zpracováno a prošetřeno 181 podnětů, z nichž 38 bylo postoupeno k dalšímu prošetření vyššími instancemi. Tento odbor byl **po skončení realizace projektu plně zařazen do organizační struktury organizace a jeho činnost je tak garantována doteď**. Projekt také rozšířil své aktivity o realizaci informační a osvětové kampaně na téma veřejných zakázek a problematiky *bid-riggingu*, ale i rozšíření informací o realizaci projektu a na něj navazujících workshopech. Informace byly distribuovány i v médiích, a to jak zaměřených a veřejnou správu, tak s celostátním dopadem. Byly také distribuovány propagační a naučné materiály. Zároveň byly vytvořeny i webové stránky (www.otvez.cz) pro ohlašovatele poskytující nejen informace o projektu a o dané problematice, ale i možnost anonymního podání podnětu k prošetření ÚOHS. V neposlední řadě byly součástí projektu rozsáhlé aktivity na podporu vzdělávání a šíření osvěty mezi zainteresovanými subjekty. V rámci tzv. roadshow probíhalo 14 dvou a vícedenních seminářů zaměřených na problematiku zadávání veřejných zakázek a odhalování *bid riggingu*. Během těchto workshopů bylo proškoleny až 2 500 účastníků. Nadto probíhaly pravidelné semináře pro zaměstnance ÚOHS, jejichž cílem bylo prohloubení znalostí v oblasti veřejných zakázek a *bid-riggingu*.

„Zlepšení kvality procesního řízení a strategického managementu města Černošice“

Příjemce: Město Černošice

Strategický cíl: A2, C1

Registrační číslo: CZ.1.04/4.1.01/53.00083

Realizace projektu: 1. září 2009 – 31. srpna 2013

Celkové zdroje: 6 153 765,20 Kč

Dalším projektem, který je možné zařadit mezi úspěšné projekty realizované v návaznosti na Strategii SA, je projekt *Zlepšení kvality procesního řízení a strategického managementu města Černošice*, jehož cílem bylo **posílit institucionální kapacity a efektivnost výkonu územní veřejné správy a veřejných služeb města Černošice**, zejména prostřednictvím zavedení projektového a strategického řízení. V návaznosti na realizaci projektu byla v první řadě zpracována a implementována metodika projektového řízení. Následně byl na základě dotazníkového šetření mezi občany a poskytovateli služeb vytvořen Komunitní plán sociálních služeb. Jeho zpracování bylo založeno i na terénním šetření v obci, které se soustředilo na testování bariérovosti města, a to jak na úřadech, tak v hromadné dopravě. Komunitní plán sociálních služeb byl přijat Radou města Černošic dne 11. července 2011

⁶⁰ Bid-rigging - tajné kartelové dohody uzavírané mezi účastníky výběrových řízení v úmyslu ovlivnit výsledek výběrového řízení ve prospěch dosažení předem dohodnutého cíle.

za strategický dokument. Naplňování jeho cílů započalo již v průběhu jeho schvalovacího procesu. Dále bylo také v terénu testováno krizové řízení obce, na základě kterého byla aktualizována příručka kvality. Zároveň byla vytvořena i Strategie rozvoje města Černošice, který byla následně i z velké části implementována. Došlo tak k elektronizaci vybraných formulářů, např. na příspěvek na zakoupení – úpravu vozidla, na příspěvek na úpravu bytu, na kácení dřevin, žádost snoubenců o povolení uzavření manželství, nebo žádost o placené pracovní volno a dalších, ale například i k vytvoření nového loga města. V rámci projektu probíhaly také aktivity přispívající k plnění normy ČSN EN ISO 9001:2009, tedy především školení vybraných zaměstnanců, i činnosti spojené s členstvím v BI 2005. V neposlední řadě probíhal několikrát během realizace projektu průzkum veřejného mínění, jednak mezi obyvateli obce, ale i mezi úředníky. Výsledky tohoto průzkumu jsou veřejně dostupné na webových stránkách města⁶¹. **Ve valné většině případů pak byli respondenti s fungováním úřadů, ale i sociálních služeb, spokojeni a jejich činnost hodnotili nadmíru pozitivně.**

10.2 Neúspěšné projekty

„Uživatelská standardizace procesů a dat v oblasti elektronických systémů spisové služby a digitálních archivů“

Příjemce: Ministerstvo vnitra

Strategický cíl: D5 (C2, D1)

Registrační číslo: CZ.1.04/4.1.00/64.00002

Realizace projektu: 1. květen 2011 – 31. březen 2012

Celkové zdroje: 4 192 256,00 Kč

Projekt byl zaměřen na ústřední státní správu s tím, že MV jako koordinační orgán projektů Strategie SA v rámci tohoto projektu plánovalo stabilizaci roztržitosti standardů pro zajištění interoperability spisových služeb. Cílem tohoto projektu byla **standardizace způsobu implementace a provozování elektronické spisové služby a elektronických archivů a vytvoření jednotící normativní základny nad rámec stávajícího technického standardu správy dat**. Projekt měl být zaměřen na nalezení a kodifikaci vhodného normativního základu pro sjednocení práce v elektronických systémech spisové služby a elektronických archivech nejen na technické bázi, ale zejména v rovině procesní a v rovině řízení a standardů kvality těchto systémů v jejich konkrétních implementacích. V rámci projektu bylo plánováno zmapovat hlavní standardy, posoudit jejich vhodnost v kontextu státní správy ČR a posoudit možnost jejich využití, přizpůsobení a implementace v rámci ČR. Hlavním výstupem tak měl být použitelný standard pro řízení implementace spisových služeb v celé veřejné správě. Dále měl být v rámci projektu zvolen a zpracován metodický rámec, díky kterému měly být doplněny a rozšířeny stávající regulační předpisy a v plánu byla realizace interní metodiky pro resort MV, která měla mimo jiné spočívat v doplnění či rozšíření Národního standardu pro elektronické systémy spisové služby.

V rámci klíčové aktivity č. 1 mělo dojít ke zmapování a analýze standardů a norem v oblasti digitální archivace a spisové služby včetně uživatelských standardů. V rámci projektu byl

⁶¹<http://www.mestocernosice.cz/projekty-a-dotace/realizovane-projekty/zlepseni-kvality-procesniho-rizeni-a-strategickeho-managementu/>

externě zpracován výstup „Zmapování a analýza standardů a norem v oblasti digitální archivace a spisové služby včetně uživatelských standardů, Část I. Zmapování hlavních standardů“. V rámci klíčové aktivity č. 2 mělo dojít k vytvoření dvou produktů: 1. Inovovaný Národní standard pro elektronické systémy spisové služby a 2. Interní metodika MV pro implementaci Národního standardu pro elektronické systémy spisové služby do prostředí resortu. Dodavatelem byl zpracován výstup „Zmapování a analýza standardů a norem v oblasti digitální archivace a spisové služby včetně uživatelských standardů, Část II. Výběr metodického rámce“. Vzhledem k nedostatečnému rozsahu a obsahu vytvořených výstupů nebylo ovšem zřejmé, jestli uvedené výstupy lze identifikovat jako produkty a z tohoto důvodu také nebylo možné splnit povinnost uveřejnění produktů do Databáze produktů ESF ČR. Je však nutné konstatovat, že výstupy byly převzaty a akceptovány tehdejšími řediteli projektu. Celkově se na řízení projektu podílelo šest různých ředitelů a tato značná fluktuace měla patrně také vliv na to, že došlo k převzetí výstupů nízké kvality. Úspěšně proběhla pouze realizace klíčové aktivity č. 3 konání dvou workshopů na téma „Standardsy spisové služby – návrh na doplnění“, kterých se zúčastnilo 70 zaměstnanců MV.

V závěrečném zhodnocení úspěšnosti celého projektu je uvedeno, že celkem byly dodavateli uhrazeny faktury ve výši 3 540 000 Kč. Z konzultace provedené až v době udržitelnosti, tehdejším ředitelem projektu s ředitelem odboru archivní správy, jako věcným garantem problematiky, vyplynulo, že výstupy projektu nemohou být využity pro vytvoření plánovaných produktů a nejsou vhodné ani pro jiné využití v rámci MV. Podle názoru externích hodnotitelů **postrádají uvedené výstupy prvky inovativnosti. Tento projekt tedy nenaplnil své cíle, a je proto hodnocen jako neúspěšný.**

„Vybudování Access Points – přístupových míst ČR do Evropské architektury sociálního zabezpečení“

Příjemce: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Strategický cíl: D1

Registrační číslo: CZ.1.06/1.1.00/07.06387

Realizace projektu: 1. prosinec 2009 – projekt nedokončen/stažen

Celkové zdroje: 66 112 415,00 Kč

Projekt byl realizován s cílem naplnit požadavky nařízení Evropského parlamentu a Rady EU⁶², která závazně ukládají povinnost všem členským státům EU zajistit **mezinárodní elektronickou výměnu dat v oblasti sociálního zabezpečení** (EESSI) v rámci celoevropské sítě. Projekt vybudování dvou Access Points pro MPSV a Českou správu sociálního zabezpečení (ČSSZ)⁶³ spočíval ve vytvoření národního přístupového místa – AP zapojeného do struktury Evropské architektury pro výměnu strukturovaných elektronických dokumentů sociálního zabezpečení. Výsledkem projektu měl být přechod výměny informací z oblastí sociálního zabezpečení ze současné papírové podoby na podobu elektronickou.

Realizaci projektu doprovázely **mnohé problémy, které znemožňovaly čerpání prostředků dle finančního plánu.** Na zpoždění realizace projektu a jednotlivých etap měly zásadní vliv zejména personální změny na MPSV, změny procesů na resortu (administrace

⁶²Jednalo se o nařízení č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a o prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, která jsou pro ČR závazná.

⁶³MPSV koordinuje a usměrňuje provádění sociálního zabezpečení ve vztahu k ČSSZ a řídí a kontroluje ČSSZ.

na resortu), koncepční změny (vyjasňování celoresortní koncepce a její provázanost s projektem), zásadní zpoždění v dodávkách EK v rámci EESSI a změny v plánování realizace EESSI na úrovni EU a opětovné odvolání uchazeče ve veřejné zakázce k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Původní plánované ukončení projektu bylo stanoveno na 30. června 2012, ovšem ani po několika prodlouženích realizace projektu (poslední plánované dokončení mělo být 30. června 2015) se nepodařilo dokončit ani výběrové řízení na hlavního dodavatele. Nebyly tedy zahájeny analytické práce dodavatele, nebyl předložen a schválen systémový a technicko-implemenční projekt Access Points, nebyly zahájeny práce na software a dodáno potřebné hardware vybavení. Ze součtu výdajů uvedených v jednotlivých průběžných monitorovacích zprávách vychází, že i přes nerealizované plánované výstupy bylo na projekt vydáno 2 388 014 Kč. **Vzhledem k tomu, že projekt nebyl dokončen, nebyly splněny stanovené cíle, je projekt hodnocen jako neúspěšný.**

„Podpora moderních metod zvyšování výkonnosti, kvality a transparentnosti veřejné správy – Project portfolio management“

Příjemce: Ministerstvo vnitra

Strategický cíl: C1, D1

Registrační číslo: CZ.1.04/4.1.00/64.00001

Realizace projektu: 1. říjen 2010 – 31. prosinec 2012

Celkové zdroje: 72 470 030,00 Kč

Vzhledem k narůstajícímu počtu realizovaných a administrovaných projektů vznikla v období realizace SA potřeba nastavení a rozvinutí systému pro efektivní řízení a koordinaci projektů resortu MV. V reakci na tuto potřebu vznikl projekt *Podpora moderních metod zvyšování výkonnosti, kvality a transparentnosti veřejné správy – Project portfolio management* (PPM) jehož cílem byla **aplikace a realizace analytických činností a zavádění moderních metod do projektového managementu organizace**, včetně vytvoření a nastavení interního systému na podporu řízení programu projektů resortu MV. Během realizace mělo vzniknout prostředí pro řízení strategických projektů resortu, díky kterému měl vzniknout metodický rámec řízení jednotlivých projektů i celého programu strategických projektů, nastavení procesů a prostředků projektového řízení a vyškolení lidských zdrojů, tj. projektových týmů. Systémovější přístup k dané problematice, založený na provedených analýzách a vycházející z aktuálních potřeb, měl zabezpečit eliminaci zastaralých, či nevyhovujících přístupů v oblasti strategického řízení a managementu projektů, díky čemuž mělo dojít ke zvýšení efektivity systému a koordinace projektů resortu MV.

První rok realizace probíhal v souladu s projektovou žádostí, ale po personálních změnách byly v průběhu roku 2012 **činnosti na projektu postupně utlumovány až k jeho úplnému ukončení a neproplacení finančních prostředků příjemci**, a to především vzhledem k předběžným zásadním nálezům vyplývajícím z provedené kontroly na místě. Z této kontroly mj. vyplynulo, že inovované produkty neodpovídaly požadavkům stanovených projektovou žádostí⁶⁴, dodavatelem vykazované činnosti v rámci jednotlivých služeb byly nedostatečně popsány a výdaje s tímto spojené tedy nesplňovaly tzv. „pravidlo 3E“⁶⁵.

⁶⁴ Výstupy vykazovaly velmi nízkou kvalitu, byly po obsahové stránce velmi obecné, nepřinesly žádné nové poznatky, neobsahovaly konkrétní argumenty, na jejichž základě by probíhala další realizace projektu, neobsahovaly projektovou dokumentaci pro plánovaný systém apod.

⁶⁵ Podstatou principu 3E je posouzení tří základních okruhu otázek při plánování, přípravě a realizaci projektů nebo při vynakládání veřejných prostředků obecně – jedná se o principy „hospodárnosti“, „účelnosti“ a „efektivnosti“.

MV převzalo a uhradilo služby, které neodpovídaly podmínkám rámcových a prováděcích smluv a výstupy těchto služeb kvalitou ani obsahem neodpovídaly cílům projektu, což vedlo k dalším výdajům na zajištění potřeby správy projektového portfolia. Projektem PPM MV nenaplnilo klíčové aktivity a nedosáhlo tak stanoveného cíle. Vzhledem k nalezeným problémům bylo shledáno, že veškeré uskutečněné výdaje, tj. 45 108 157 Kč, byly čerpány v přímém rozporu s tzv. „pravidlem 3E“ a na řídicí orgán bylo zasláno hlášení na nesrovnalost.

Od ledna 2012 byla zahájena opětovná kontrola Oddělení strukturálních fondů, Interního auditu MV a na jaře 2013 byl tímto oddělením zaslán na finanční úřad podnět k zahájení řízení k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně. Dále se tímto projektem zabýval Nejvyšší kontrolní úřad v rámci kontrolní akce č. 14/15 z roku 2014 a taktéž byl projekt předmětem prověřování ze strany orgánů činných v trestním řízení.

Projekt PPM je hodnocen jako neúspěšný, protože nepřispěl k naplnění stanovených cílů a nepřispěl k posílení institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy. Výstupy projektu nevedly k výsledkům, které odpovídaly potřebám definovaným v nastavených cílech projektu a nepodařilo se vytvořit prostředí pro efektivní řízení strategických projektů SA v resortu MV.

11 Problematické aspekty implementace Strategie SA

Nejvýraznějším identifikovaným problematickým aspektem implementace SA, který znesnadňoval naplňování jejích cílů, byla **nedostatečná systémová koordinace** aktivit realizovaných v návaznosti na Strategii SA ze strany odpovědných orgánů. Důvodem pro tento stav bylo, že po celou dobu implementace Strategie SA chyběl orgán, který by stabilně a efektivně plnil funkci koordinátora. Gestorem strategie bylo již v počátcích implementace stanoveno MV, vzhledem k nadresortnímu charakteru strategie však bylo zároveň rozhodnuto o vzniku orgánu, který by garantoval její implementaci v celém spektru zainteresovaných subjektů (viz kapitola 3.2 *Strategie SA a její implementační struktura*). Časté střídání těchto orgánů, kdy došlo ke „čtyřem pokusům o obnovení činnosti ustanoveného orgánu pro meziresortní koordinaci a opakovaným přesunům sekretariátu (mezi MV, ÚV ČR a MPO)“⁶⁶, vedlo k rozmělnění celé struktury koordinace realizace projektů. Výrazným problematickým aspektem byl neefektivní výběr projektů a koordinace souladu těchto projektů s cíli Strategie SA mezi OSF a Programovou kanceláří MV zodpovědné za hodnocení plnění cílů Strategie SA. Koordinace ve výsledku probíhala pouze na úrovni přípravy výzev⁶⁷.

Nedostatečná koordinace se projevovala na úrovni samotného schvalování projektů a jejich přiřazování k jednotlivým specifickým cílům strategie, které se často přiřazovaly zpětně a na základě subjektivního názoru projektových manažerů nebo samotných realizátorů projektů. Docházelo také k tomu, že ačkoliv vláda přijala v usnesení č. 536 ze dne 14. května 2008 seznam projektů, jejichž realizace byla pro naplnění Strategie SA strategická, nebylo

⁶⁶ Mimo jiné: Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/15 – Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů, na kterou reaguje Stanovisko Ministerstva vnitra ČR ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 14/15, které potvrzuje, že „docházelo k ochromování meziresortního řízení strategie Smart Administration.“

⁶⁷ Mimo jiné: Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/15 – Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů, na kterou reaguje Stanovisko Ministerstva vnitra ČR ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 14/15.

sledováno a kontrolováno plnění těchto projektů. Mnohé z nich byly postupem času zařazeny na seznam spících a rizikových projektů. Na realizátory takto označených strategických projektů nebyl vyvíjen dostatečný tlak pro samotné zahájení realizace projektu nebo pro její urychlení. Neexistoval také orgán, který by důsledně sledoval průběžné naplňování cílů projektů (strategických i jiných) a tím i cílů strategie.

S tím souvisí i nedostatečná koordinace realizace projektů e-Governmentu, která měla být zajištěna na základě projektu MV *Efektivní tvorba a implementace vládních strategií v oblasti eGovernment* (CZ.1.04/4.4.1.00/27.00002). Na jeho základě byl od roku 2011 financován provoz odboru hlavního architekta eGovernmentu. Tento odbor byl odpovědný za vydávání stanovisek hlavního architekta o konzistenci realizovaného projektu s celkovou strukturou e-Governmentu v ČR. Tato stanoviska však byla do března roku 2013 vydávána externí společností, která nenesla přímou odpovědnost za rozvoj e-Governmentu, a ne interními zaměstnanci MV.

Omezujícím aspektem bylo i **finanční napojení Strategie SA na fondy EU**, které, ačkoliv mají **nesporně pozitivní vliv**, co do objemu poskytnutých finančních prostředků na její realizaci, přinášejí i negativa s nimi spojená. V průběhu realizace Strategie SA (což lze vztáhnout i např. na usnesení vlády č. 536 ze dne 14. května 2008) je pravděpodobné, že docházelo, z důvodu zajištění spolufinancování z prostředků EU na aktivity v ní uvedené, k rozšiřování zaměření Strategie SA a jejich cílů o aktivity a další cíle, bez ohledu na obsah cílů a aktivit již existujících. Toto mohlo mít dopad na logickou koherenci Strategie SA.

Z praktického hlediska lze vnímat ve vztahu k finančnímu napojení Strategie SA na fondy EU jako negativum striktní pravidla hodnotícího procesu i následné realizace projektu. Tento aspekt na jednu stranu eliminoval některé nešvary spojené s výkonem státní správy a nutil realizátory projekty dokončovat včas a v mezích projektového záměru (deklarovaných cílů), což přinášelo určitou stabilitu v realizaci plánovaných aktivit, která by pravděpodobně vzhledem k měnícím se politickým zadáním, nebyla zaručena. Na druhou stranu, realizace projektů z fondů EU přinášela v některých případech zpoždění v realizaci aktivit z důvodu zdoluhavého procesu administrace žádostí a celkové administrativní náročnosti vedení projektu.

S tím souvisí i nedostatečný rozvoj projektových kanceláří, které by garantovaly vznik kvalitních a konkrétních projektových záměrů a jejich realizaci. Rozvoj projektových kanceláří byl sice jedním ze strategických předpokladů naplnění Strategie SA, ale k jeho realizaci docházelo jen sporadicky a spíše na konci programového období.

V průběhu programového období 2007–2013 se projevovala personální nestabilita na úrovni Zprostředkujícího subjektu OP LZZ a IOP - OSF, kdy došlo nespočetněkrát k výměně na postu ředitele OSF a obecně k nadprůměrné fluktuaci zaměstnanců daného odboru. Tato nestabilita spojená i s celkovou nedostatečnou kapacitou daného odboru vedla v některých obdobích k neúměrnému prodlužování hodnotícího procesu a k omezené akceschopnosti odboru obecně.

Doposud je také s financováním projektů z evropských fondů spojeno i množství kontrolních a auditních akcí, které i když mohou přinést pozitivní výsledky z hlediska účetního, přinášejí také další administrativní zátěž pro realizátora, které nekončí ani ukončením projektu nebo programového období. Žádný z prováděných auditů a kontrol se netýkal v programovém období 2007–2013 věcného aspektu naplňování cílů projektu. Jedinou kontrolou věcného aspektu realizace Strategie SA tak byla Kontrolní akce NKÚ č. 14/15.

Za další z problematických aspektů lze označit **nedostatečné zajištění vyhodnocování samotné strategie**, ať už průběžné nebo ve formě výročních zpráv. Strategie byla poprvé vyhodnocena v roce 2010 společností *Ernst&Young*, která vypracovala *Průběžné hodnocení implementace Smart Administration*. Následně byla Strategie SA na základě této zprávy pravidelně vyhodnocována ve formě půlročních a ročních hodnotících zpráv (od roku 2012 pouze ročních), které byly předkládány vládě. Tato vyhodnocení však byla založena pouze na zhodnocení ze strany příjemců dotace a z hlediska toho, zda jsou projekty realizovány či nikoli, a v jaké fázi realizace se nacházejí. Vyhodnocení se nezaměřovala na naplňování cílů prostřednictvím daných projektů. Žádná ze zpráv navíc nehodnotila strategii z hlediska naplnění stanovených indikátorů.

Kvůli obecnému a neměřitelnému znění cílů a podporovaných projektových okruhů („zefektivnění“, „zkvalitnění“, „zlepšení“, atd.) a s tím souvisejícímu nastavení indikátorové soustavy, které **chyběly definice i výchozí a cílové hodnoty** (viz kapitola č. 7 *Naplnění indikátorů stanovených ve Strategii SA*), nebylo ani při nejlepší vůli možné kvalitně a směřodatně vyhodnocovat postup naplňování strategie. Nadto povědomí o samotné existenci Strategie SA, a to jak na úrovni ÚOSS, tak zvláště ÚSC, v průběhu její implementace postupně klesalo a je zřejmé, že největší důraz na naplňování strategie byl kladen v prvních dvou letech její implementace. S tím souvisí i nedostatečná propagace výstupů aktivit e-Governmentu u cílové skupiny, tedy občanů ČR/soukromého sektoru, přestože byla tato oblast považována za vlajkovou loď Strategie SA. Prezentace výsledků těchto projektů se omezila na ne příliš výraznou medializaci projektů CzechPOINT nebo Datových schránek, které sice byly ve vztahu k občanovi klíčové, ale ne jediné. Tento aspekt se ještě více projevil u tzv. měkkých projektů (neinvestičních), které v rámci strategie nebyly považovány za prioritní a jejichž výstupy nebyly dále propagovány, tyto projekty pak byly z pohledu kontrolních úřadů, ale i veřejnosti vnímány jako nejméně přínosné a netransparentní.

Nedostatky byly identifikovány již v roce 2011 na základě analýzy implementace Strategie SA, která byla realizována v rámci projektu *MV Koordinace a zavedení Smart Administration ve veřejném sektoru – CZ.1.04/4.1.00/27.00001*. Tato analýza popsala řadu nedostatků, které brání naplňování cílů Strategie SA jako např. chybějící koordinaci implementaci Strategie SA, nedostatečné povědomí o její existenci, nedostatek zkušených personálních kapacit pro realizaci SA, nedostatek finančních zdrojů a kapacit pro implementaci Strategie SA a vnímání některých projektů SA jako nadbytečných. **Žádná opatření k nápravě na základě těchto zjištění však nebyla přijata.**

Dalším výrazně limitujícím faktorem pro naplňování cílů Strategie SA byla **realizace výběrových řízení na veřejné zakázky** na základě zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Neúspěšná, neúměrně dlouhá a/nebo několikrát opakovaná výběrová řízení byla nejčastějším důvodem pro zpoždování v harmonogramu, ale i nutnost předčasného ukončování projektů. Často také docházelo ke zdržením v důsledku prověřování výběrových řízení Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže na základě podnětů ze strany neúspěšných účastníků výběrového řízení, což také prodlužovalo celý proces realizace projektu. V neposlední řadě se jako problematický aspekt projevilo i zadávání zakázek externím společnostem v případech, kdy by její interní realizace byla z hlediska efektivity a kvality provedení smysluplnější. V mnoha případech tak docházelo k tomu, že výstupy takto zadaných aktivit buď byly akceptovány v neodpovídající kvalitě, nebo nebyly akceptovány vůbec, čímž docházelo ke zdržení projektu a nenaplnění daných cílů. Materiály dodané externími firmami často trpěly nejen

formálními, ale i obsahovými nedostatky, které si buď vyžádaly další přepracování daného materiálu, což v důsledku vedlo ke zpomalení procesu implementace či jeho prodražení, nebo jeho akceptaci v často vágní formě, což následně způsobilo omezenou možnost jeho implementace.

V neposlední řadě byla jako problematický aspekt identifikována **absence tzv. institucionální paměti**, která je základem pro předávání informací ohledně dobré praxe a samotného fungování úřadu, ale i pro prevenci chybných rozhodnutí a realizaci neúspěšných projektů. Důvodem pro ztrátu institucionální paměti byla a stále je zejména personální nestabilita (i mimo strukturu zprostředkujícího subjektu jak je zmíněno výše). Ta v procesu implementace Strategie SA ovlivňovala zejména možnost využití výstupů a výsledků realizovaných projektů v praxi, kdy po personálních změnách nebyly v mnoha případech výstupy nadále využívány, pokud nedošlo přímo k pozastavení realizace projektů. Často také po personálních změnách nebyla dohledatelná projektová dokumentace koncepční či jiné materiály relevantní k realizovaným aktivitám, což znesnadňovalo kvalitní vedení projektu a na něj navazujících aktivit.

Jako poslední významný průřezový problematický aspekt implementace Strategie SA byla označena **nestabilní politická podpora**. Tato nestabilita se projevovala jak na úrovni samotné Strategie SA (klesající povědomí o její existenci), tak na úrovni realizace jednotlivých projektů (viz kapitoly problematické aspekty pro dosažení jednotlivých strategických cílů). V závislosti na politických cyklech docházelo k výměnám vedení příslušných organizací a tím i změnám priorit a následnému přezkoumávání projektů. Na základě těchto přezkoumávání pak v mnoha případech došlo k výrazným změnám v projektech nebo k jejich předčasnému ukončení, popř. došlo k realizaci projektu v celém rozsahu, ale výstupy jím vytvořené nebyly dále využívány.

12 Závěrečné shrnutí ex post evaluace a doporučení pro revizi SRRVS

Dopadová ex post evaluace Strategie SA měla za cíl vyhodnotit, do jaké míry došlo k naplnění strategických a specifických cílů, popř. globálního cíle Strategie SA, a to prostřednictvím realizovaných projektů. Cílem bylo také vyhodnotit naplnění stanovených indikátorů pro specifické cíle a včetně indikátoru globálního cíle strategie SA. Cílem ex post evaluace Strategie SA naopak nebylo vyhodnocení naplnění cílů, ani indikátorů operačních programů IOP a OP LZZ (hodnocení úspěšnosti IOP a OPLZZ proběhne v rámci jejich implementačních struktur).

Za splněné lze považovat pouze dva ze sedmnácti specifických cílů, a to cíl C2 – *Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy*⁶⁸ a cíl D2 - *Vybudovat síť kontaktních míst veřejné správy*⁶⁹. Částečně splněno bylo šest specifických cílů – A2,

⁶⁸ Celé znění cíle C2: 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.

⁶⁹ Celé znění cíle D2: 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 jejich právech a povinnostech orgány veřejné moci vedena.

B2, C6, D1, D5 a D6⁷⁰. Specifické cíle **C1** a **C4** pak lze s ohledem na množství projektů realizovaných ÚSC považovat za částečně splněné. Z hlediska systémového charakteru realizovaných aktivit, jehož zavedení bylo jedním z předpokladů daných cílů, však tyto cíle naplněné nebyly. Ostatní specifické cíle však za splněné či částečně splněné považovat nelze. Cíle byly naplněny minimálně nebo vůbec.

Strategie SA měla stanoven jeden globální cíl, který byl rozdělen do pěti strategických cílů. Ty se následně dělily do dalších 17 specifických cílů. Strategický cíl A se zaměřil na zkvalitnění tvorby a implementace politik, strategický cíl B na zlepšení a zjednodušení regulatorního prostředí, strategický cíl C na zefektivnění činnosti úřadů veřejné správy, strategický cíl D na přiblížení služeb občanovi (zavádění e-Governmentu) a poslední strategický cíl E se zaměřil na zkvalitňování činnosti justice.

V návaznosti na **strategický cíl A** došlo ke zpracování Metodiky přípravy veřejných strategií a spuštění veřejně dostupné Databáze strategií - databáze strategických materiálů ČR, čímž byly položeny základy novému systému tvorby vládních strategií, již méně byla naplněna opatření v oblasti implementace strategií. Naopak, vzhledem k počtu zrušených nebo přesunutých agend blízkému se nule, nedošlo k racionalizaci administrativních postupů a snížení byrokratických prvků uvnitř veřejné správy, což cíl A také předpokládal. Celkově tak byl cíl hodnocen jako částečně splněný.

V rámci **strategického cíle B** pak došlo k vytvoření případových studií pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a rozšíření funkcionalit systému pro efektivní oběh legislativních i nelegislativních materiálů mezi Úřadem vlády ČR a ÚOSS ODok. K dalším výraznějším aktivitám však nedošlo. Nebyly také realizovány aktivity vedoucí k odstranění nadbytečné regulace, využívání alternativní regulace nebo realizace ex post RIA. Nebyl ani spuštěn SW nástroj pro podporu legislativního procesu nebo veřejné databáze aktuálních i minulých znění právních předpisů. Strategický cíl tak lze považovat za naplněný jen minimálně.

Co se týká **strategického cíle C**, ten se dělil na dalších šest specifických cílů, které měly ve výsledku zefektivnit fungování uvnitř úřadů. V návaznosti na tento cíl byly spuštěny čtyři základní registry, které zabezpečují bezpečnou a rychlou výměnu dat. Z tzv. měkkých projektů zaměřených na zavádění systémů řízení kvality nebo řízení lidských zdrojů však bylo realizováno větší množství projektů jen na úrovni jednotlivých ÚSC a jen minimálně na úrovni ÚOSS. V oblasti boje proti korupci došlo k realizaci jen několika mála projektů v návaznosti na Strategii SA. Protikorupční aktivity probíhaly většinou ve vazbě na implementaci vládní strategie boje proti korupci. Co se týče celní a daňové správy, byly aktivity realizovány zejména v rámci investičních a legislativních aktivit odpovědného resortu. Strategický cíl byl tak splněn částečně, a to s ohledem zejména na zavedení základních registrů a pokrok v modernizaci a restrukturalizaci daňové a celní správy. K naplnění strategického cíle C přispěly částečně i projekty orientované na zavádění systémů kvality a na rozvoj a řízení lidských zdrojů. Přestože efekt těchto projektů lze v daném úřadě

⁷⁰ Celé znění cílů: A2 - Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení, B2 - Reformovat legislativní proces s cílem učinit tvorbu regulace transparentní, zavést hodnocení dopadu regulace, C6 - 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, D1 - 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, D5 - Digitalizace datových fondů a jejich archivace a D6 - Budování komunikační infrastruktury veřejné správy.

hodnotit jako pozitivní, tak aktivity postrádaly systémový rozměr, který Strategie SA předpokládala.

V návaznosti na **strategický cíl D** došlo k pozitivnímu posunu a významnému přispění aktivit k prosazování e-Governmentu ve veřejné správě. Zvedla se úroveň virtualizace, využívání moderních technologií a zlepšila se vybavenost veřejné správy hardware vybavením. Významným úspěchem bylo zejména zřízení datových schránek a sítě kontaktních míst CzechPOINT. Pozitivně je také hodnoceno budování komunikační infrastruktury veřejné správy a posun byl také zaznamenán v oblasti digitalizace a archivace – kde bylo úspěšně realizováno mnoho lokálních projektů a podařilo se vybudovat např. Národní digitální knihovnu. Nedošlo zde však k plánovanému zbudování Národního digitálního archivu. V oblastech týkajících se prosazování principů konkurence ve veřejných službách při garanci minimálních standardů a zavádění kontinuálního sledování kvality veřejných služeb byl pokrok minimální. Strategický cíl D byl naplněn částečně.

V rámci **strategického cíle E** pak bylo realizováno pouze 12 projektů, které z velké míry neodpovídaly zaměření jediného specifického cíle E1 na elektronizaci justice. Byl sice například realizován projekt na rozšíření funkcionalit Portálu justice, ten však do ukončení evaluace nebyl spuštěn. Okruh realizovaných aktivit se tak zúžil na projekty podporující vzdělávání soudců a posilování administrativních kapacit soudů. Tyto aktivity sice měly pozitivní dopad, ale k naplnění daného strategického cíle nepřispěly.

Celkově proto lze konstatovat, že strategické cíle, a tedy ani globální cíl „Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů“, Strategie SA nebyly na základě realizovaných aktivit naplněny.

Strategie SA stanovila také indikátory, které měly sloužit k měření naplnění cílů strategie. Jejich vyhodnocení však bylo vzhledem k absenci jejich definice a stanovených počátečních a cílových hodnot velmi problematické. Mnohé se také v průběhu jejich vyhodnocování projevily jako neměřitelné, nebo nevyhodnotitelné (a to i v případě, že během sledovaného období byly indikátory naplňovány). U některých cílů pak chyběly indikátory úplně. I přesto evaluační tým stanovené indikátory vyhodnotil.

Z tohoto vyhodnocení vyplývá, že ze 45 indikátorů bylo splněno zcela nebo zčásti pouze 9 indikátorů tedy 20 %, zcela splněných indikátorů pak bylo jen 6, tedy 13,3 %, jedná se o ty indikátory, u kterých byla zjistitelná výchozí nebo výsledná hodnota. **Splněné indikátory jsou tyto:** *existence jednotné metodologie pro tvorbu strategických dokumentů státní správy, vytvoření integrovaných registrů, vytvoření pravidel komunikace mezi ústředními správními úřady, zrychlení výměny informací mezi různými úrovněmi veřejné správy, snížení nákladů na chod daňové a celní správy a zvýšení efektivity výběru daní a cel, počet zřízených kontaktních míst.*

Devět indikátorů pak bylo vyhodnoceno jako nesplněných. U jedenácti indikátorů evaluační tým uvedl konkrétní čísla, která ilustrují průběh naplňování daného indikátoru v letech 2007–2015, nebo jejich stav k 31. prosinci 2015 s tím, že samotné indikátory neumožňují vyhodnotit, zda bylo dosaženo kýženého stavu. Zbylých šestnáct indikátorů nebylo hodnoceno z důvodu absence potřebných dat, popř. z nemožnosti stanovit definici indikátoru.

Navzdory nízké úrovni naplnění jednotlivých specifických cílů a pro ně stanovených indikátorů, byl však **pozitivně vyhodnocen indikátor globálního cíle** „Spokojenost

veřejnosti s fungováním veřejné správy“. Tento indikátor byl hodnocen na základě dotazníkového šetření mezi občany ČR provedeného na vybraných pobočkách České pošty. Vyplněno bylo celkem 998 dotazníků. K vyhodnocení indikátoru globálního cíle pak byly použity dva přístupy, které odlišným způsobem definují spokojenost občana s fungováním veřejné správy a veřejných služeb. Z prvního způsobu zjišťování spokojenosti celkově vyplynulo, že 41 % dotázaných občanů je s fungováním veřejné správy a veřejných služeb spokojeno a 40 % dokonce velmi spokojeno. Neutrální, kdy občané nejsou spokojeni ani nespokojeni, názor zastává 14 % občanů. Pouze 5 % občanů vyjádřilo jasnou nespokojenost s fungováním veřejné správy a veřejných služeb, přičemž 1 % z nich bylo nespokojeno velmi. Druhý způsob hodnocení spokojenosti občanů se pak zaměřil na to, jaká očekávání mají občané před vyřizováním úředních záležitostí, a na to, zda se tato očekávání následně potvrdila, či nikoliv. Výsledky šetření ukázaly, že většina dotázaných občanů měla očekávání pozitivní (55 %) a pouze menšina (4 %) měla očekávání negativní. 41 % dotázaných nemělo žádná očekávání. Pro vyhodnocení globálního indikátoru je klíčové zjištění, že z těch občanů, kteří měli očekávání pozitivní, odpověděla naprostá většina (99 %), že se jim tato očekávání při vyřizování úředních záležitostí potvrdila. Pouze 1 % dotázaných uvedlo, že se jim pozitivní očekávání nepotvrdila. Na základě **výsledků obou použitých způsobů hodnocení spokojenosti občanů lze konstatovat, že indikátor globálního cíle lze považovat za splněný**. Z toho vyplývá, že spokojenost občanů je vysoká i v případě, že cíle stanovené na národní úrovni nejsou plněny tak, jak bylo ve Strategii SA zamýšleno, např. díky zavedení systému CzechPOINT nebo datových schránek.

Strategie SA stanovila kromě globálního cíle, jeho indikátoru a strategických a specifických cílů i **tři vize o fungování veřejné správy ČR pro rok 2015**⁷¹. Znění vizí, které agregují v sobě několik parametrů pro hodnocení úspěšného fungování veřejné správy a veřejných služeb v roce 2015, neumožňuje vzhledem k jejich neměřitelnosti jednoznačné posouzení naplnění ani jedné z nich. První dvě vize si jsou obsahově velmi podobné – pouze první vize je zaměřena dovnitř veřejné správy, druhá navenek z pohledu občana, naopak třetí vize do značné míry kopíruje obsah globálního cíle Strategie SA. V rámci realizovaných řízených rozhovorů evaluační tým proto oslovil i jednotlivé stakeholdery s otázkou, zda došlo k naplnění těchto tří vizí. Nicméně odpovědi byly tak různorodé, někdy zaměřené na vize jako celek, jindy na jejich jednotlivé aspekty, že vyhodnocení z důvodu nízké vypovídající hodnoty nebylo provedeno.

Co se týká **naplnění usnesení vlády ČR č. 536 ze dne 14. května 2008**, které stanovovalo seznam 120 prioritních projektových záměrů strategických projektů, jejichž realizace byla zásadní pro naplnění cílů Strategie SA, konstatoval evaluační tým, že bylo naplněno pouze částečně. Během sledovaného období byla realizována necelá polovina, konkrétně 52 projektů, a většina plánovaných projektů do roku 2015 uskutečněna nebyla. U některých strategických projektů, které jsou pokládány za splněné, navíc bylo předpokládáno jejich celoplošné zavedení (např. v oblasti zavedení systémů řízení kvality a řízení lidských zdrojů), ke kterému ale v praxi nedošlo. Proto **lze konstatovat, že míra realizace strategických projektů schválených vládou byla spíše podprůměrná**. Důvody pro nenaplnění daného

⁷¹ 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.

usnesení lze přičítat obecným problematickým aspektům spojeným s implementací Strategie SA obecně.

Výstupem této ex post evaluace je také identifikace problematických aspektů, které bránily dosahování stanovených cílů, a na jejich základě stanovení doporučení pro revizi SRRVS. Jako nejzásadnější aspekt byla v rámci implementace Strategie SA identifikována **diskontinuita v politické podpoře plánovaných a realizovaných aktivit, nedostatečná systémová koordinace implementace Strategie SA, personální nestabilita** a s ní související ztráta institucionální paměti, ať na úrovni vedení resortu, tak i na dalších relevantních pozicích, ale taktéž **přetrvávající resortismus**. Mezi další identifikované problematické aspekty pak patřily i **nevhodně nastavené cíle a indikátorová soustava a nedostatečné nastavení zajištění sledování plnění cílů a indikátorů**. Problematickým aspektem byla i otázka zadávání veřejných zakázek, které bylo velmi komplikované a zpožďovalo nebo až znemožňovalo, v některých případech úspěšnou realizaci projektů. V neposlední řadě bylo problematickým aspektem i napojení financování Strategie SA na fondy EU, které s sebou neslo kromě řady pozitiv i negativa ve formě nadměrné administrativní zátěže, určité rigidity ale i deformování koherence strategického materiálu.

12.1 Doporučení pro revizi SRRVS

Doporučení pro revizi SRRVS popsaní níže jsou uplatněná i při vědomí toho, že některá z nich již byla reflektována při tvorbě a implementaci SRRVS.

Strategie SA byla tvořena jako ambiciózní strategie s jasnou strukturou a implementačním aparátem, její cíle byly nastaveny v několika rovinách, jako globální, strategické a dílčí. Strategie SA dále nastavila pro jednotlivé cíle i projektové okruhy a opatření. Ačkoli se podařilo zrealizovat v rámci jednotlivých cílů řadu projektů s tím, že některé byly rozsáhlé a zcela zásadní (základní registry, KIVS, CzechPOINT, Národní digitální knihovna, vzdělávací projekty na úrovni ÚSC apod.), cíle byly nastaveny takovým způsobem, že často nebylo možné konstatovat jejich splnění (cíle byly častokrát příliš ambiciózní nebo široce definované a cílů bylo na dané období stanoveno velké množství). Obdobně problematicky byly definovány i indikátory (různá míra detailu, chybějící definice, výchozí a cílová hodnota apod.). Celá tato struktura, která se prolíná Strategií SA, byla sice vhodně pojatá, avšak nebyla po dobu její tvorby a implementace vždy dodržována. Některé cíle uvedenou strukturu neobsahují, nebo je nastavená v jiné míře detailu. Řada cílů pak postrádá logickou koherenci a z textu materiálu vyplývá, že v době zpracování Strategie SA pouze u některých cílů (zejména „tvrdé“ povahy) bylo jasné, jak se naplní. U ostatních cílů neexistovala konkrétní představa o způsobu jejich dosažení. Cíle a aktivity byly pak také dodatečně doplňovány bez ohledu na obsah již definovaných cílů a v různé míře detailu.

Cíle SRRVS mají být ambiciózní, ale realizovatelné z hlediska rozsahu plněného úkolu, časů a finančních prostředků. Vhodně musí být nastavena i jejich formulace, aby jejich naplnění bylo dosažitelné a měřitelné.

Pokud dochází k zavádění rozsáhlých systémových změn (např. zákon o státní službě) ve veřejné správě, musí být bráno v potaz, do jaké míry mají tyto změny potenciál zpomalit, či znemožnit zavádění dalších opatření.

Je zcela zásadní, aby v době definování cílů bylo zřejmé, jak bude cíle dosaženo. Popsaná struktura naplnění cíle, pak nesmí být rozvíklána snahou o prosazení dalších aktivit, které

často s cílem nesouvisí a jsou doplňovány nad jeho rámec. S tím souvisí i snaha, pokud strategický dokument slouží jako podklad pro umožnění čerpání z prostředků EU, rozšiřovat SRRVS o aktivity a cíle, které pak často jdou mimo původní zaměření dokumentu a narušují jeho koncepci a tím i kredibilitu. Je žádoucí takovým snahám zamezit. Pokud je hodnocen soulad projektu/opatření se SRRVS nemělo by docházet ke konstatování souladu s určitým cílem, či částí SRRVS, pokud to není explicitně zjevné z textu cíle či implementačního plánu. Obdobně, v případě tvorby akčních či implementačních plánů je nutné dodržet vazbu na text SRRVS (musí být evidentní, že implementační plán rozvíjí problematiku popsanou v textu SRRVS).

Strategie SA, jak vyplývá z kapitoly *Implementace Strategie SA a její implementační struktura*, počítala původně s robustní strukturou pro její realizaci – programová kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration, útvary hlavního architekta e-Governmentu, zprostředkující subjekt pro OP LZZ a IOP v rámci resortu MV a nadresortní koordinační orgán. Původně nastavená struktura však v průběhu realizace Strategie SA byla postupně rozrušena. Programová kancelář byla přeformována spíše do podoby projektové kanceláře pro projekty MV, zůstala jí však povinnost monitoringu implementace Strategie SA. Vydávání stanovisek útvaru hlavního architekta útvar e-Governmentu, bylo po určitou dobu zajišťováno externí firmou, namísto zaměstnanců resortu MV.

Oproti původním předpokladům, kdy se počítalo s dalším rozpracováním indikátorové soustavy, sledováním realizace projektů a naplňování cílů, k dalšímu rozvoji v oblasti monitoringu a vyhodnocování nedošlo. Sledována byla zejména realizace projektů z hlediska projektového řízení a čerpání prostředků nikoli naplnění věcných aspektů projektu, indikátory nebyly nikdy dopsány a ani vykazovány.

Koordinační nadresortní roli mělo v přípravné a implementační fázi plnit postupně pět různých Grémií a Rad, koordinační činnost nad Strategií SA však vykonávána nebyla nebo jen omezeně.

Je nutné již od počátku nastavit implementační strukturu a koordinační mechanismy, tak, aby byla zaručena jejich akceschopnost a kontinuita v celém průběhu realizace SRRVS. Struktura, která byla na počátku implementace Strategie SA nastavena, byla poměrně vhodně koncipována. Koordinační mechanismus musí mít přesah i do způsobu financování naplňování SRRVS, zejména tam, kde jsou využívány evropské strukturální a investiční fondy. V takových případech je nutné dohlížet na naplňování strategických projektů a nedopustit, aby tyto se staly projekty spícími či vysoce rizikovými.

Tam, kde za vydání stanoviska, či posouzení projektu odpovídá určitý resort, nelze jejich vydáváním pověřit externí subjekt.

Musí být zajištěno kontinuální sledování a vyhodnocení naplňování cílů SRRVS a nastavených indikátorů.

Indikátorová soustava musí být srozumitelná a přehledná, pokrývat všechny cíle a obsahovat kontextové indikátory pouze jako doplněk k indikátorům specificky měřícím výstupy a výsledky konkrétních opatření. Každý indikátor musí mít vlastní definici a stanovenou výchozí a cílovou hodnotu. Vzhledem k existenci indikátorových soustav nastavených pro oblast veřejné správy a e-Governmentu v operačních programech Zaměstnanost a Integrovaném regionálním operačním programu, je žádoucí pro zjednodušení sběru dat tyto soustavy přejmout. Dle uvážení je pak možné je rozšířit o další relevantní indikátory.

Jak je popsáno v části ex post evaluace, která se věnuje vyhodnocení naplnění jednotlivých strategických cílů, řada z nich nebyla naplněna, či jen částečně. Jedná se zejména o oblast e-Governmentu, strategického a procesního řízení, zavádění metod kvality do úřadů a řízení lidských zdrojů.

Je žádoucí pro úspěšnou realizaci navazujícího SRRVS zajistit pokračování naplňování stanovených cílů, zejména těch, kde již dílčí výsledky dosaženy byly.

V oblasti e-Governmentu je nutné se zaměřit na realizaci opatření rozvíjející služby poskytované na „front office“ a zajištění bezpečné výměny dat.

Oblast e-Governmentu, ale ne jenom, je také nutné propagovat, aby občané věděli, jaké služby jsou nabízeny a za jakých podmínek je lze využívat. Občané mají velmi nízké povědomí o existenci řady služeb. Cílené kampaně proběhly pouze se zaměřením na CzechPOINT, datové schránky a částečně na základní Registry, ale kromě CzechPOINTů (které jsou schopné se propagovat samy, vzhledem k existenci husté sítě kontaktních míst po celém území ČR) nebyly příliš úspěšné. Existuje jen nízké povědomí například o Portálu veřejné správy. Kromě realizace tvrdých aktivit je zapotřebí v této oblasti výrazné osvěty nad rámec povinné publicity projektů.

Je nutné nadále rozvíjet oblast strategického a projektového řízení a taktéž řízení procesního – tyto oblasti včetně očekávaných výstupů a cílů by měly být náležitě popsány v textu SRRVS. Strategické řízení by se mělo zaměřit na dokončení nastavení hierarchické struktury strategických dokumentů a jejich implementaci a vytvoření kapacit pro strategické řízení v organizačních složkách státu.

V oblasti projektového řízení by mělo dojít k dalšímu rozvoji a rozšíření využívání projektového řízení a etablování projektových kanceláří do struktur zejména organizačních složek státu, popř. krajů a obcí.

Procesní řízení by mělo být rozvíjeno ve smyslu dokončení standardizace agend a nastavení výkonového způsobu financování přenesené působnosti. Na úrovni úřadů obcí, krajů popř. organizačních složek státu by mělo dojít k nastavení vnitřních procesů, tak, aby došlo k jejich zrychlení, zjednodušení a větší transparentnosti.

Nadále musí být podpořeno zavádění metod kvality do úřadů veřejné správy, zejména do služebních úřadů.

Specifickou oblastí, která si zaslouží v rámci SRRVS značnou pozornost, při zohlednění zavedení státní služby, je pak rozvoj řízení lidských zdrojů. Cíl C4 Strategie SA „Zavést jednotný systém řízení lidských zdrojů ve veřejné správě, jasně nastavit motivační prvky a odpovědnost úředníků, prosazovat moderní vzdělávací a náborovou politiku“, byl splněn jen částečně bez naplnění očekávaného systémového dopadu. V návazném strategickém rámci je zapotřebí zaměřit se na další rozvoj lidských zdrojů a zavedení moderní vzdělávací a náborové politiky. Toto je nutné prosazovat ve všech úrovních veřejné správy při zohlednění jejich specifík – územně samosprávných celků, služebních orgánů, ale také organizačních složek státu. Rozvoj lidských zdrojů by se měl vázat i na téměř nesplněný cíl (projekty realizovány pouze v rámci horizontální spolupráce) C3 Strategie SA „Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy“. Zlepšení komunikace mezi úrovněmi veřejné správy, zlepšení metodické pomoci a jednotnosti výkladu by mohlo být dosaženo právě prostřednictvím vzdělávacích aktivit.

13 Závěr

Tato dopadová ex post evaluace Strategie SA byla realizována na základě aplikace smíšeného evaluačního modelu, v rámci kterého byly uplatňovány zejména kvalitativní metody, ale i metody kvantitativní. Přes všechny limity, které zvolená metodika měla v její aplikaci a nedostatku kvantitativních dat, je možné konstatovat, že zvolená metodika splnila účel a umožnila realizovat evaluaci Strategie SA. Podařilo se tak vyhodnotit naplnění cílů a indikátorů stanovených Strategii SA, identifikovat problematické aspekty její implementace a následně stanovit doporučení pro revizi SRRVS. Tím došlo k naplnění části úkolu vyplývajícího z usnesení vlády ČR č. 680 ze dne 27. srpna 2014, které MV ukládalo *předložit vládě ČR revizi Strategického rámce v závislosti na **zhodnocení realizace Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 a dalších podkladových materiálů v oblasti veřejné správy.***

14 Seznam zkratek

BI 2005 – Benchmarkingová iniciativa 2005

CMS – Centrální místo služeb

CPI – Index vnímání korupce (z angl. Corruption Perception Index)

CzechPOINT – Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál

EESSI – Elektronická výměna dat v oblasti sociálního zabezpečení

EK – Evropská komise

Evaluace, ex post evaluace – dopadová ex post evaluace Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby

EU – Evropská unie

Grémium – Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu

ICT – informační a komunikační technologie

IOP – Integrovaný operační program

ISDS – Informační systém datových schránek

JIM – Jednotné inkasní místo

KIVS – Komunikační infrastruktura Informačních systémů veřejné správy

MAS – Místní akční skupiny

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věd

MSp – Ministerstvo spravedlnosti

MV – Ministerstvo vnitra

OP LZZ – Operační program lidské zdroje a zaměstnanost

ORP – obec s rozšířenou působností

OSF – odbor strukturálních fondů Ministerstva vnitra

PMA – procesní modelování agend veřejné správy

PMZ – průběžné monitorovací zprávy

PO – příspěvková organizace

PPM – Project portfolio management

RIA – hodnocení dopadů regulace (z angl. Regulatory Impact Assessment)

RPP – Registr práv a povinností

RVIS – Rada vlády pro informační společnost

RVKIS – Rada vlády pro konkurenceschopnost a informační společnost

RVVS – Rada vlády pro veřejnou správu

SC – specifický cíl

SMO ČR – Svaz měst a obcí České republiky

SMS ČR – Sdružení místních samospráv České republiky

SRRVS – Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020

Strategie SA – Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015 *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ÚOSS – ústřední orgány státní správy

ÚSC – územní samosprávné celky

ÚV ČR – Úřad vlády ČR

VS – veřejná správa

ZMZ – závěrečné monitorovací zprávy

15 Seznam příloh

Příloha č. 1 *Vzor šablony dotazníku*

Příloha č. 2 *Seznam osob, se kterými byly vedeny řízené rozhovory*

Příloha č. 3 *Podrobný seznam využitých zdrojů*

Příloha č. 4 *Postup stanovení výzkumného vzorku projektů*

Příloha č. 5 *Aktualizovaná příloha č. 1 Roční zprávy o Smart Administration za období od 1. 4. 2014 do 31. 3. 2015*

Příloha č. 6 *Popis metodiky výběru vzorku poboček České pošty*

Příloha č. 7 *Podrobné zpracování vyhodnocení naplnění indikátorů*

Příloha č. 8 *Přehled územně samosprávným celků ve vazbě na finanční objemy vynaložené na projekty SA*