

Státní služba

Květen 2018

Vláda České republiky na svém 14. zasedání dne 4. dubna 2018 schválila usnesením č. 214 Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech. Služební úřady nyní čeká možná nelehký úkol zavést požadavky tohoto Metodického pokynu do běžného chodu své organizace.

První kroky ke kvalitě ve služebním úřadu

Úvahy nad kvalitou

V jednom z předchozích článků jsme se věnovali historickému exkurzu k systémům řízení kvality a naskýtá se tedy nyní příležitost zamyslet se, **kam to všechno směřuje**. Domníváme se, a určitě se shodujeme i s názory mnohých jiných odborníků, že další vývoj je zřejmý. Tím, jak se v poslední době rodí nové a nové standardy, např. v oblasti bezpečnosti informací, bezpečnosti potravin, znalostního managementu, dojde s velkou pravděpodobností již v brzké době k očekávanému efektu - v organizacích převáží snaha vytvářet jediný a opravdu kvalitní systém řízení. Posouváme se tedy **od řízení kvality ke kvalitnímu řízení**. Nejedná se pouze o slovní hříčku, ale skutečně se velice pozvolna přetváří obsah pojmu kvalita - posun od kvality produktů přes kvalitu procesů a systému řízení až ke kvalitě celých organizací. Nepřímým důkazem je dlouho připravovaná revize normy ISO 9004, kdy se vůbec poprvé v normách ISO řady 9000 setkáváme s pojmem „kvalita organizace“, jakož i s návodem na to, jak ji neustále zvyšovat.

...obsah

Ke zvýšení kvality organizace, v našem případě kvality úřadu, přispívá rovněž vládou schválený Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech (*dále jen „Metodický pokyn“*). Služebním úřadům nabízí ucelený rámec a přístup, který těm úřadům s menší zkušeností v oblas-

ti řízení kvality napomůže zlepšit vstupní předpoklady pro úspěšné zavedení definovaných kritérií zlepšování a přispět tak k lepšímu řízení služebních úřadů. Metodický pokyn nad rámec již zavedených institutů zákona o státní službě vymezuje povinnou, tzv. minimální míru kvality ve služebních úřadech definovanou v rámci takzvaných kritérií zlepšování, kterými jsou:

1. **Strategie rozvoje služebního úřadu,**
2. **Systém definování měřitelných cílů služebního úřadu,**
3. **Systém odpovědností a pravomocí ve služebním úřadu,**
4. **Systém interních předpisů služebního úřadu,**
5. **Systém komunikace ve služebním úřadu,**
6. **Systém řízení změn,**
7. **Politika lidských zdrojů,**
8. **Adaptační proces,**
9. **Šetření spokojenosti zaměstnanců,**
10. **Systém partnerství v rámci státní služby.**

Metodický pokyn dále **doporučuje** deset výše uvedených minimálních požadavků systému řízení kvality ve služebních úřadech rozšířit do takzvané optimální míry řízení kvality, a to implementací jedné z následujících metod řízení kvality:

- **systém řízení kvality podle normy ISO 9001,**
- **model CAF - Jednotný hodnotící rámec (nebo alternativně Model excellence EFQM®),**
- **benchmarking.**

Metodický pokyn uvádí také postup zavádění systému řízení kvality v rámci služebního úřadu, který je ověřený praxí vyplývající ze zavádění systémů řízení kvality v úřadech veřejné správy a částečně pilotním ověřením Metodického pokynu na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvu zemědělství.

...postup

Jedním z prvních kroků, tak jak ukládá Metodický pokyn, je **stanovení odpovědnosti za zavedení systému řízení kvality**. Ten doporučuje svěřit tuto odpovědnost do rukou služebního orgánu. Je však na zvážení každého služebního úřadu, jak se k této záležitosti postaví. Nicméně přímá angažovanost vrcholového vedení je pro systémy řízení kvality obecně nutností (*viz také požadavek normy ČSN EN ISO 9001:2015 „Vrcholové vedení musí prokazovat svou vůdčí roli a závazek s ohledem na systém managementu kvality přijetím odpovědnosti za efektivnost systému managementu kvality“*), pokud se nemají stát mrtvými, nežádoucími či dokonce přítěží. Proto je nezbytné, aby vedení služebního úřadu přistoupilo k tomuto rozhodnutí odpovědně.

Se stejnou odpovědností by měl služební úřad přistoupit i k **sestavení týmu kvality**, jehož hlavními úkoly je seznámit se s požadavky Metodického pokynu v rozsahu služebním úřadem zvolené míry kvality, zajistit zpracování analýzy současného stavu, na základě výsledků pak určit rozsah potřebných kroků k naplnění požadavků Metodického pokynu, navrhnout harmonogram činností, definovat možná rizika, monitorovat a vyhodnocovat

postup plnění opatření. Členy týmu kvality je zejména manažer kvality a odborní garanti jednotlivých oblastí (například zvolených dle kritérií zlepšování). Je vhodné, aby počet pověřených členů týmu kvality dostatečně pokrýval velikost úřadu a zvolený postup zavádění požadavků Metodického pokynu (*doporučený počet členů je tři až deset osob*). Tým kvality by se měl zodpovídat osobě odpovědné za zavedení systému řízení kvality (*dále jen „gestor systému řízení kvality“*).

Dopad do struktury členů týmu kvality, jejich počtu a obsahu i způsobu práce, může mít rozhodnutí o rozsahu zavádění míry kvality a v návaznosti na to výstupy analýzy současného stavu a velikosti objemu potřebného k zavedení, velikosti služebního úřadu, dále též rozhodnutí o společném postupu nadřízeného a podřízených služebních úřadů v otázce zavedení systému řízení kvality v tom smyslu, že je vhodné do týmu kvality zahrnout také osoby odpovědné za zavedení systému řízení v podřízených služebních úřadech. V takových případech je na zvážení vytvoření dílčích pracovních týmů k jednotlivým oblastem (např. kritériím zlepšování).

Nezbytnou rolí, která v čele týmu kvality stojí, je manažer kvality. Je jím státní zaměstnanec s potřebnou úrovní znalostí a zkušeností z konkrétního služebního úřadu, který je přímo podřízen roli osoby odpovědné za zavedení systému řízení. Je odpovědný za koordinaci činnosti týmu kvality, která má zásadní vliv na kvalitu zavedení požadavků Metodického pokynu, navrhuje postupy pro jejich zavádění, organizuje jejich projednávání, ověřování a přezkoumávání v rámci týmu kvality nebo v rámci služebního úřadu. Manažer kvality shromažďuje informace z úřadu, které mohou ohrozit úspěšné zavádění požadavků Metodického pokynu, mohou být rizikem nebo naopak podpořit zlepšování a uplatňování zjištěných postupů dobré praxe, odpovídá za realizaci schválených programů a plánů interních auditů kvality a za evidenci jejich výstupů, včetně návrhu jejich řešení a souvisejících opatření, odpovídá za komunikaci a předávání informací



EVROPSKÁ UNIE Evropský sociální fond Operační program Zaměstnanost

mezi týmem kvality a rolí osoby odpovědné za zavedení systému řízení kvality nebo ostatními dotčenými zaměstnanci nebo podřízenými služebnímu úřadu a jejich dotčenými útvary nebo jednotlivými zaměstnanci a podílí se na vzniku, evidenci, distribuci, udržování, aktualizaci, archivování a skartaci souvisejících dokumentů.

Řadovým členem týmu kvality je odborný garant. Odborným garantem je státní zaměstnanec s potřebnou úrovní znalostí a zkušeností z oboru činností služebního úřadu, které buď přímo naplňují zaváděné požadavky Metodického pokynu, nebo je nezbytně podporují či rozvíjejí. Odborný garant na základě svých znalostí a zkušeností spolupracuje na plnění cílů a úkolů týmu kvality, nebo přímo spolupracuje s manažerem kvality, kriticky zvažuje opatření navržená manažerem kvality a jejich možná rizika či dopady do služebního úřadu a trvale přispívá k rozvoji zavedených požadavků Metodického pokynu a k jejich pochopení a naplňování ze strany ostatních státních zaměstnanců a spolupracuje a aktivně podporuje zdárný průběh interních auditů kvality a objektivní zjištění z nich.

„Neméně důležité je rozhodnutí o rozsahu zavádění systému řízení kvality ve služebním úřadu.“

Činnost týmu kvality může doplnit interní auditor kvality. Je jím státní zaměstnanec s potřebnou úrovní znalostí a zkušeností z konkrétního služebního úřadu, který je odpovědný za realizaci schválených programů a plánů interních auditů kvality definovaných interními předpisy služebního úřadu a případně normou ČSN EN ISO 19011 (*Směrnice pro auditování systémů managementu*) a za zpracová-

ní podkladů pro zprávu z auditu, případně za závěrečnou zprávu z auditu a za její předání manažerovi kvality. S ohledem na velikost služebních úřadů je vhodné pověřit auditem systému řízení kvality tým interních auditorů, v jehož čele pak stojí vedoucí interní auditor.

Neméně důležité je **rozhodnutí o rozsahu zavádění systému řízení kvality ve služebním úřadu**. Metodický pokyn nabízí služebním úřadům tři varianty v přístupu k zavedení požadavků z něj vyplývajících:

- 1. Minimální míra kvality v rozsahu povinných opatření a požadovaných výstupů uvedených v rámci jednotlivých kritérií zlepšování;**
- 2. Minimální míra kvality v rozsahu opatření a požadovaných výstupů jednotlivých kritérií zlepšování rozšířená o realizaci aktivit či výstupů uvedených v rámci položky „Možná rozšíření kritéria“;**
- 3. Optimální míra kvality v rozsahu doporučené komplexní metody či nástroje řízení kvality s podmínkou naplnění kritérií zlepšování.**

Je vhodné do tohoto rozhodnutí zapojit i odborné guaranty, kteří při zvažování výše uvedených možností mohou navrhnout a doporučit k realizaci další aktivity rozvíjející vnitřní prostředí služebního úřadu a spočívající například ve zmapování jednotlivých procesů, stanovení jejich efektivity, zavedení opatření k nápravě a prevenci opakovaných problémů, lepší organizaci práce a celkovém zvýšení spokojenosti všech zainteresovaných stran, umožňující také flexibilně reagovat na požadavky zainteresovaných stran, legislativní požadavky a interní požadavky úřadu ve smyslu například zlepšování výkonnosti, image a kultury úřadu, inovace technologií. V praxi služebního úřadu se může jednat například o realizaci personálního auditu, nákupu vybrané elektronické

podpory realizace vybraných institutů zákona o státní službě nebo vzdělávání zaměstnanců nebo představených ve vybraných institucích zákona o státní službě. V případě, že služební úřad rozhodne a půjde cestou realizace opatření, jejich obsah jde nad rámec minimálních požadavků Metodického pokynu, je na zvážení využití podpory z Operačního programu Zaměstnanost a tzv. nesoutěžní výzvy č. 03_15_019 „Výzva pro projekty podporující implementaci Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014 – 2020“ či otevřené, soutěžní výzvy č. 03_15_025 „Projekty organizačních složek státu zaměřené na podporu efektivní veřejné správy“.

Pro objektivní a odpovědné rozhodnutí o možném rozsahu je žádoucí zpracovat analýzu současného stavu fungování služebního úřadu. Analýza porovnává současný stav fungování služebního úřadu v oblastech popsaných v rámci jednotlivých kritérií zlepšování Metodického pokynu se stavem požadovaným a je tak zdrojem informací o aktivitách a zdrojích nutných k naplnění požadavků zavedení minimální míry kvality ve služebním úřadu a také o aktivitách, které služební úřad může pro zefektivnění řízení a vnitřního prostředí vykonat nad rámec kritérií zlepšování. Její forma a rozsah jsou zcela na uvážení zpracovatelů (tedy členů týmu kvality) konkrétního služebního úřadu.

V praxi existuje mnoho konkrétních metodik či analytických technik, které upřesňují postup analýzy pro konkrétní systém či situaci. Velmi jednoduchou technikou a pro zpracování požadované analýzy současného stavu vhodnou se jeví analýza pomocí kontrolního seznamu využívající seznam kroků, položek či úkolů, podle kterých se ověřuje správnost či úplnost postupu. Kontrolní seznam (níže uvedený) vychází z požadavků jednotlivých kritérií zlepšování a vůči němu pak člen týmu kvality kontroluje správnost či úplnost aktivit / opatření nebo stavu kontrolovaného / požadovaného výstupu. Výsledek lze buď zaznamenat jen jako odpověď „ano“ / „ne“, nebo lze kontrolní seznamu přiřadit více možností. Kontrolní seznam je možné vhodným způsobem

provázat s definováním potřebnosti lidských zdrojů na realizaci chybějících či neúplných aktivit / opatření či doplnění / vytvoření výstupů požadovaných jednotlivými kritérii zlepšování.

Výstup analýzy současného stavu může služební úřad přivést k úvahám a následně k rozhodnutí o realizaci veřejné zakázky. Metodický pokyn s jeho minimálními požadavky byl koncipován tak, aby služební úřady tyto požadavky byly schopny zavést za využití vlastních zdrojů (*finanční nároky představuje pouze školení zaměstnanců služebního úřadu, kteří se budou na zavedení kritéria podílet, a na případnou metodickou pomoc; oboje tyto aktivity však služebním úřadům nabídne sekce pro státní službu v rámci realizace projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173*). Určité výdaje samozřejmě mohou být spojeny s rozhodnutím služebního úřadu zavést některá z možných rozšíření opatření (tedy výše uvedená varianta č. 2) uvedená v závěru každého kritéria zlepšování, či zavedení metody kvality (tedy výše uvedená varianta č. 3). Sekce pro státní službu je připravena služebním úřadům pomoci i v této záležitosti formou poradenství při přípravě a zadání veřejných zakázek.

V souladu s rozhodnutím služebního úřadu zavést optimální či minimální

míru kvality v rozsahu kritérií zlepšování se zahrnutím jejich možného rozšíření či bez něj a na základě výstupů analýzy současného stavu je vhodné **zpracovat interní projekt**, jehož realizace umožní efektivní řízení zavedení systému řízení kvality ve zvoleném rozsahu. Interní projekt, i v jeho minimální variantě, by měl být rozpracován zejména z pohledu nastavení základních parametrů projektu, tedy specifikace rozsahu projektu (*dán Metodickým pokynem a analýzou současného stavu*), vyčíslení možných nákladů a identifikace zdrojů nutných pro realizaci projektu a nastavení časového rámce projektu.

Jednou z možností, jak přistoupit ke zpracování interního projektu, je zpracování tzv. plánu realizace každého kritéria zlepšování v následující minimální struktuře a položkách:

- Odborný garant kritéria zlepšování / oblasti (tedy určená autorita, která odpovídá za zavedení daného kritéria zlepšování / daných kritérií zlepšování)
- Tým kvality / pracovní tým (tj. určené osoby, které mají danou činnost realizovat vč. kontaktních údajů)
- Spolupracující osoby (možnost specifikovat osoby, včetně jejich kontaktů, se kterými bude potřeba danou problematiku řešit nebo jejichž příspěvek bude potřebný pro realizaci daného plánu)



ILUSTRACI FOT: PIXABAY.COM

- Popis výchozího stavu (*tedy popis současného stavu fungování služebního úřadu v rámci daného kritéria zlepšování, je možné vycházet ze závěrů analýzy současného stavu*)
- Cíl / rozsah / požadované výstupy (*tj. uvést, co se v rámci služebního úřadu a v rámci daného kritéria bude realizovat*)
- Zainteresané strany (*definování zainteresaných stran, tzn. osob nebo subjektů, které budou realizací plánu zlepšování dotčeny či ovlivněny a definování způsobu práce a komunikace s nimi*)
- Rizika / omezení (*jaká jsou rizika a omezení pro úspěšnou realizaci plánu zlepšování*)
- Datum schválení / datum zahájení / předpokládaný termín ukončení

Služební úřad může ke zpracování interního projektu, zejména s ohledem na své zkušenosti a na zvolený rozsah realizace požadavků Metodického pokynu, přistoupit více systémově a interní projekt zpracovat například v souladu s mezinárodními standardy projektového řízení, například v souladu s metodikou PRINCE2®.

V průběhu realizace interního projektu zavádění systému řízení kvality ve služebním úřadu doporučujeme se zabývat tzv. průřezovými aktivitami realizace projektů obecně a řídit je:

Rozsah: Je dán rozhodnutím, jakou míru kvality ve služebním úřadu zavádět, avšak v průběhu samotné realizace projektu se může tým kvality setkat s otevřenými body. Rozsahem projektu jsou myšleny veškeré aktivity vedoucí k vytvoření výstupů projektu. Řízení rozsahu je definování a kontrola, jaké práce budou a nebudou součástí projektu a provázanosti jednotlivých opatření a činností v rámci kritérií zlepšování, která spolu mohou souviset a mít na sebe vliv, příp. se duplikovat apod.

Rizika: Řízení rizik a příležitostí je neustálý proces, který se odehrává v průběhu všech fází životního cyklu projektu. Jeho cílem je minimalizovat potenciální negativní rizika při současné maximalizaci potenciálních pozitivních rizik. Základními kroky spojenými s řízením rizik jsou identifikace rizik,

hodnocení rizik a plánování, identifikace a realizace vhodných opatření.

Změny: V případě neočekávané situace při realizaci projektu může dojít k vynucené úpravě projektu. Změnové řízení se skládá z následujících základních činností: příjem požadavku na změnu, analýza požadavku na změnu (*identifikace potřeby změny*), zpracování návrhu změny (*zpracování požadavků na změnu*), schválení změny kompetentním orgánem, akceptování změny projektu (*realizace změn - úprava*). Předmětem řízení změn jsou zejména situace, které by mohly mít zásadní vliv na rozpočet projektu a kvalitu jeho výstupů.

Komunikace / zainteresané strany: Po schválení projektu je žádoucí vést proaktivní komunikaci a zajišťovat podporu projektu pro jeho pozitivní vnímání na straně služebního úřadu, příp. i mimo něj. Z tohoto důvodu se doporučuje, aby gestor systému řízení kvality s manažerem kvality vypracovali seznam všech zainteresaných stran a u každé zainteresané strany doplnili vztah k projektu a jeho výstupům a také odhalili podstatu/východiska, ze kterých jejich postoj vychází. Následně je vhodné vybrat a určit obsah a formu komunikace pro každou zainteresanou stranu s cílem dosažení co nejúčinnějšího působení na jejich postoj k projektu. Takto vytvořený „plán komunikace“ by se měl stát součástí projektové dokumentace a uvedené aktivity by měly patřit ke standardní pracovní náplni zejména manažera kvality. K řízení zainteresaných stran patří trvalý monitoring postojů identifikovaných stran, neboť jejich postoj se může v čase měnit, případně naplánovaná komunikace nemusí být dostatečná. S ohledem na obsah požadavků Metodického pokynu se tato aktivity jeví jako naprosto zásadní pro jejich úspěšnou realizaci na daném služebním úřadu.

Průběžné interní vyhodnocování zaváděného systému řízení kvality: Průběžné interní vyhodnocování projektu zastřešuje ucelený systém plánovacích, řídicích, kontrolních a nápravných činností, prostředků (*technik, nástrojů*), jejichž cílem je zajistit plánovaný a koordinovaný postup realizace tak, aby mohl být projekt ukončen ve stanoveném rozsahu, v požadovaném

termínu a s plánovanými náklady. Interní vyhodnocování je obvykle zahrnuto do většiny aktivit v projektu, proto klíčovým prvkem je jeho určitá standardizace pomocí definice formy, struktury a obsahu, četnosti a způsobu zpracování získaných výsledků.

Metodický pokyn považuje za vhodnou formu využití institutu interního auditu a útvarů interního auditu k nezávislému a objektivnímu vyhodnocování operací uvnitř úřadu a také postupu prací tohoto projektu, vedoucí v konečném důsledku k ujištění, že schválené záměry a cíle jsou nebo budou naplněny.

...podpora

Metodický pokyn pro úspěšné zavedení v něm definovaných požadavků na jednotlivých služebních úřadech ukládá úkoly rovněž sekci pro státní službu, jedná se například o následující aktivity:

- konzultace v průběhu zavádění požadavků Metodického pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech
- konzultace v průběhu přípravy a realizace projektů spolufinancovaných z Operačního programu Zaměstnanost
- konzultace při přípravě a průběhu veřejné zakázky
- realizace školení pro týmy kvality služebních úřadů
- zpracování vzorů interních předpisů
- zpracování vzorů projektů (*interní projekt v rozsahu tzv. plánů realizace; interní projekt podle pravidel projektového řízení; projektový záměr a žádost o podporu Operačního programu Zaměstnanost pro účely realizace minimální míry kvality, tedy kritérií zlepšování; projektový záměr a žádost o podporu Operačního programu Zaměstnanost pro účely zavedení systému řízení kvality dle normy ISO 9001*)
- příprava webového prostředí pro účely metodické podpory a sdílení dobrých praxí. ■

Autor: **Mgr. Kateřina Břenková**, MBA, Kancelář náměstka MV pro státní službu sekce pro státní službu, v rámci projektu Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy s registračním číslem CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0006173.