

Týmy odpovědné za plnění priorit

Řízení státu je specifická disciplína, která vyžaduje synergii úředníků s politiky. Ministři proto potřebují šéfúředníka ministerstva, který jim bude za plnění úkolů zodpovídat, i silný politický tým, který na to bude dohlížet.

Popis problému

Ministr obvykle přímo řídí více než deset vrcholných úředníků, skrze které má plnit svoje priority. Než se alespoň základně zorientuje v jejich agendách, trvá to měsíce. Navíc už od začátku musí rozhodovat kompetenční spory mezi úředníky, jejichž agendám logicky detailně nerozumí. Činí tak v systému, kde postihy i odměny úředníků obhájí (v úřednickém jazyce, který neovládá a s doložením detailů, které nemůže znát) před státním tajemníkem, který práci hodnocených úředníků sám nesleduje. Ministrovu pozornost odvádí časově náročné úkoly spojené s politickou funkcí – vysvětlování a prosazování svých kroků uvnitř strany, na vládě, v Parlamentu, před novináři i veřejností, a také zastupování České republiky v zahraničí, obvykle na jednáních orgánů Evropské unie. Dále řídí svůj politický tým včetně několika náměstků, ředitele kabinetu a poradců.

Uřídit takto velký tým je složitý úkol. Zlaté manažerské pravidlo hovoří o max. 7 lidech,⁵ ministr jich řídí kolem patnácti, s většinou nemá vybudovanou důvěru, zažité způsoby kooperace, sdílené předporozumění tématu apod. Z dobrých důvodů obrany nestrannosti úředníků nemá ani nástroje, jak u všech efektivně vymáhat kvalitní plnění úkolů. Přivést si vlastní silný tým, který mu s řízením pomůže, je nepopulární, proto přichází jen s malým týmem kabinetu a další „svoje lidi“ dosazuje do úřednických pozic (typicky vrchních ředitelů či ředitelů kanceláří). To narušuje důvěru veřejnosti i následujících vlád v nestrannost úředníků a vzbuzuje nedůvěru úředníků ve vlastní vedení.

⁵ Schulz-Hardt, S. & Brodbeck, F. C. Group Performance and Leadership. Dostupné z: <https://www.blackwellpublishing.com/content/hewstonesocialpsychology/chapters/chapter13.pdf>.
Metalogue Consulting. Dostupné z: https://metalogue.co.uk/2024/03/19/does-team-size-matter/#_edn6.

Navrhované řešení

Ministr potřebuje hned při nástupu jednoho kompetentního šéfúředníka. Tomu sdělí vládní priority a dohodne se s ním, jak, kdy a kým budou realizovány – tak, jako je to běžné v Nizozemí⁶ nebo v Evropské komisi⁷. Když se úkoly neplní, je jasné, kdo se ministroví zodpovídá. Na plnění zadaných úkolů průběžně dohlíží kompetentní tým ministra složený z náměstků, poradců a kabinetu. Politický tým tématům odborně rozumí, aby byl úředníkům partnerem, ale především zajišťuje politickou dimenzi tvorby politiky – zprostředkovává názory z politické strany ministra, vyjednává s ostatními kabinety, poslanci a veřejností a dává pozor, aby z různých dostupných řešení bylo zvoleno to, které odpovídá ideové preferenci vlády a není v kolizi s jejími plány (o nichž úředníci konkrétního ministerstva často nemusí přesně vědět).

Šéfúředník je chráněn služebním zákonem před tlakem na ohýbání zákonů, ale zároveň je ministroví funkčně odpovědný. Ministr v něm má totiž jednoho partnera na vrcholu úřednické hierarchie místo deseti, který je odpovědný za úkoly úřadu a má i nástroje, jak nedostatečné výkony svých podřízených řešit a dokáže úřad pro plnění priorit flexibilně přizpůsobit. Ideálně by tak měl šéfúředník vzniknout rozšířením odpovědnosti státních tajemníků – měl by koordinovat práci vrchních ředitelů tak, jak to bylo původně při zakládání státní služby v plánu.⁸ Státní tajemníci musí tuto roli bez větších obtíží zvládnout, přesně takto totiž fungují šéfové Digitální agentury, Národního bezpečnostního úřadu a dalších ústředních úřadů (byť nečelí nutnosti koordinace s politickým vedením úřadu).

Dopady

Zavedení pozice šéfúředníka v kombinaci se silným politickým týmem ministra, který bude přiznaně v kabinetu, ne dosazený na úřednických místech, usnadní a zrychlí realizaci vládních priorit, zejména velkých reforem. Zvýší se totiž důvěra v nestrannost a odbornost úřednického stavu, zejména jeho top managementu, a ministr nebude ztrácet čas a energii orientací v neznámém prostředí a řešením kompetenčních sporů.

⁶ Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/07/performance-based-arrangements-for-senior-civil-servants-oecd-and-other-country-experiences_g17a198e/160726630750.pdf.

⁷ Evropská komise: Strategické dokumenty. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents_cs.

⁸ § 9 odst. 5 zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon.

Doporučení

- **Vybudovat a zveřejnit robustní politický tým**

Do 100 dnů od nástupu do funkce každý ministr na vládních webech zveřejní složení svého politického týmu, včetně rolí a odpovědností (na průměrném ministerstvu lze legitimně očekávat politický tým o 10 až 15 lidech, který mu pomáhá iniciovat, řídit, vyjednávat a komunikovat plnění priorit).⁹ Členové politického týmu nebudou v pozicích úředníků (pod služebním zákonem). Změny v týmech budou zveřejněny do 30 dní.

- **Zřídit pozici šéfúředníka**

Do dvou let od nástupu do funkce vláda novelizuje zákon o státní službě a příslušné podzákoné předpisy tak, aby státní tajemník odpovídal za koordinaci činnosti vrchních ředitelů a byly mu podřízeny zejména strategické, legislativní a případně další průřezové útvary.

- **Posílit nezávislou kontrolu personálních změn**

Do dvou let od nástupu do funkce vláda novelizuje zákon o státní službě tak, aby nezávislá služební komise měla pravomoc přezkoumat personální a organizační změny a zrušit ty, které uzná za motivované snahou politiků „dosadit svoje lidi“. Obdobný úkol má například i britská Civil Service Commission.¹⁰

- **Zvýšit flexibilitu změn v organizačním uspořádání ministerstva**

Do dvou let od nástupu do funkce vláda novelizuje zákon o státní službě a příslušné podzákoné předpisy tak, že umožní šéfúředníkovi flexibilnější změny v organizační struktuře úřadů i formálně zavede pozici projektových manažerů, k čemuž už je připraven kariérní řád.¹¹

⁹ Např. viz Evropská komise: https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/jozef-sikela/jozef-sikelas-team_en.

¹⁰ The Civil Service Commission. Dostupné z: <http://dmo.gov.uk/careers/civil-service-commission/>.

¹¹ Služební předpis nejvyššího státního tajemníka 4/2024 ze dne 30. prosince 2024, kariérní řád státní služby. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.