



Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/06

Peněžní prostředky vynakládané na projekty a aktivity k zajištění modernizace veřejné správy

Kontrolní akce (dále také „KA“) byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky na projekty a aktivity, které mají zajistit modernizaci veřejné správy, vynakládány účelně a efektivně.

Kontrolovaná osoba: Ministerstvo vnitra (dále také „MV“).

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v období od října 2022 do července 2023.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Výstupy projektu *Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů pro výkon prioritních agend veřejné správy* (dále také „PMA 3“) byly kontrolovány k datu 31. 3. 2023.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. jednání, které se konalo dne 11. prosince 2023,

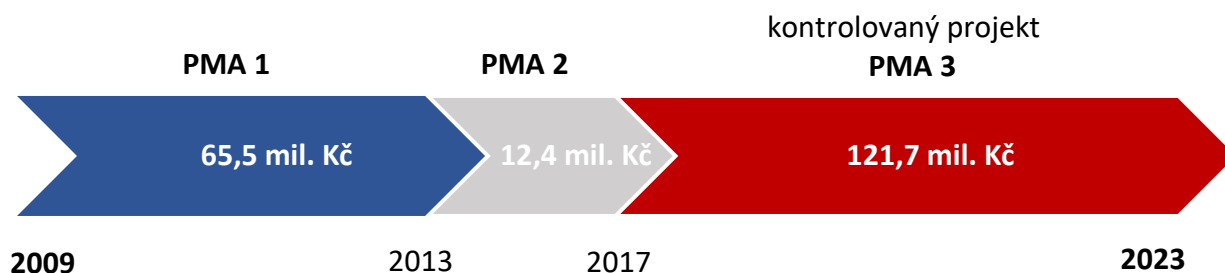
schválilo usnesením č. 4/XVIII/2023

kontrolní závěr v tomto znění:

Projekty a aktivity MV k zajištění modernizace veřejné správy

Peněžní prostředky vynaložené MV na modernizaci veřejné správy
v rámci projektů procesního modelování agend (PMA)

200 mil. Kč



MV v rámci projektu PMA 3 navrhlo optimalizační opatření, jejichž realizace měla občanovi zjednodušit řešení jeho životních událostí. Ani po 6 letech trvání projektu nebyla většina navržených opatření zavedena do praxe.



Ukázka nezavedených opatření a dopad na občana:

Občanský průkaz stále obsahuje údaj o trvalém pobytu, což přináší v případě jeho změny povinnost občana zažádat o výměnu občanského průkazu.

Zbrojní oprávnění má nadále podobu pouze fyzického dokladu, s čímž je spojeno riziko jeho padělání či ztráty a nutnosti žádat o výměnu dokladu před skončením jeho platnosti.

Občan nemůže v případě odcizení či ztráty zneplatnit občanský průkaz, cestovní doklad nebo řidičský průkaz po přihlášení na *Portál občana* a vyřešit související úkony online.

Rodič nadále musí oznámit narození dítěte zdravotní pojišťovně, ačkoli matriky zadávají údaje do informačního systému a tím do centrálního registru pojištěnců.

Interaktivní zobrazení údajů obsažených v tomto kontrolním závěru lze najít na adrese:

<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=13562>

I. Shrnutí a vyhodnocení

I.1 NKÚ zkontroloval, zda byly peněžní prostředky na projekty a aktivity, které měly v kontrolovaném období zajistit modernizaci veřejné správy, vynakládány Ministerstvem vnitra účelně a efektivně. Současně se NKÚ zaměřil na kontrolu optimalizace systému financování výkonu státní správy v přenesené působnosti a snižování regulatorní zátěže.

I.2 Vláda České republiky (dále také „ČR“) schválila *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* (dále také „Strategický rámec“). V této strategii byly popsány problémy veřejné správy a stanoveny cíle pro její modernizaci (viz kap. II.4 a příloha č. 1). K modernizaci veřejné správy měl zásadním způsobem přispět projekt PMA 3, na nějž MV v letech 2017–2023¹ vynaložilo 121,7 mil. Kč. Záměrem MV bylo reagovat na jím identifikované problémy popsané ve Strategickém rámci a dosáhnout optimalizace vybraných agend² ve smyslu zrychlení, zjednodušení a zpřehlednění jejich výkonu, včetně snížení administrativních nároků a zkvalitnění služeb pro občany.

I.3 NKÚ vyhodnotil peněžní prostředky vynaložené na zásadní projekt modernizace veřejné správy PMA 3 jako neúčelné³. MV nemodernizovalo veřejnou správu tak, jak stanovil Strategický rámec. Výstupy projektu nevedly k zrychlení, zjednodušení a zpřehlednění výkonu agend ani k snížení administrativní zátěže občanů při kontaktu s úřady. Současně nedošlo k zamýšlenému snížení nákladů na výkon agend.

I.4 MV v průběhu projektu PMA 3 rezignovalo na optimalizaci celých agend. Místo zjednodušení agend se zaměřilo na řešení životních událostí občanů při kontaktu s úřady. MV například vytvářelo návody, jak má občan při řešení životní události postupovat. Ty však pouze popisují stávající stav. Do praxe prosadilo MV pouze 4 z celkem 56 předložených návrhů optimalizačních opatření pro řešení životních událostí občanů, což NKÚ vyhodnotil jako neefektivní použití peněžních prostředků až do výše 35 mil. Kč. Přínos projektu PMA 3 pro občany i úřady byl tak podle zjištění NKÚ i v této oblasti minimální.

I.5 Nehospodárně vynaložilo MV peněžní prostředky až do výše 7 mil. Kč na vytvoření tzv. kompetenčních modelů úředníků. Ty definují požadavky na jejich odbornost, znalosti a dovednosti. Podle zjištění NKÚ byly téměř totožné modely veřejně dostupné ještě před zahájením samotného projektu a MV je tak pouze převzalo.

I.6 Výše uvedené vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

- a) Jedním z hlavních cílů Strategického rámce byla modernizace veřejné správy prostřednictvím procesního modelování agend, tj. popis jednotlivých úkonů a jejich následné zjednodušení s cílem snížit náklady a administrativní zátěž pro občany i úřady. Procesy vybraných agend mělo MV zmapovat, optimalizovat a standardizovat tak, aby byl zaručen jejich jednotný výkon v rámci příslušných úřadů na všech úrovních státní správy

¹ Projekt reg. č.: CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0004225 *Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů pro výkon prioritních agend veřejné správy*. Projekt PMA 3 přímo navazoval na projekty PMA 1 a PMA 2, které MV realizovalo v obdobích 2009–2014 a 2013–2015 a vynaložilo na ně celkem 77,9 mil. Kč.

² Agenda je definována v § 2 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech; jedná se o ucelenou oblast působení orgánu veřejné moci a ucelenou oblast působení soukromoprávního uživatele údajů (například agenda občanských průkazů, agenda matrik, evidence řidičů atd.)

³ MV neprovedlo celkovou optimalizaci vybraných agend vykonávaných úřady ani nesjednotilo jejich postupy v rámci těchto agend.

- i samosprávy, viz odst. II.6. NKÚ zjistil, že MV v rozporu s cíli projektu i Strategického rámce nevytvořilo požadované výstupy. Konkrétně v projektu:
- nevytvořilo pro vybrané agendy procesní modely, které by popsaly aktuální úřední postupy a následně definovaly optimální postup úřadů, jak vykonávat svěřené agendy, viz odst. IV.10;
 - nenavrholo optimalizační opatření, která by vedla k zefektivnění či zlevnění výkonu celých vybraných agend, viz odst. IV.12;
 - pro vybrané agendy nezpracovalo standardy, které měly být základem pro to, aby příslušné ústřední správní úřady navrhly takové změny právních předpisů, které by zajistily stejné postupy úřadů vůči občanům, viz odst. IV.11.
- b)** MV také nevytvořilo tzv. nákladové modely agend, které měly být podkladem pro změnu systému financování výkonu státní správy v přenesené působnosti, tak, aby byl zohledněn konkrétní výkon úřadů. Stát tak stále nemá celkový přehled o tom, kolik skutečně stojí výkon agend státní správy v přenesené působnosti a zda je efektivní. Například v roce 2023 stát na tyto příspěvky obcím vynaloží 10,78 mld. Kč, viz odst. II.18. Výkonové platby (příspěvek za realizovaný úkon) přitom tvoří 13,7 % z celkového objemu vyplacených příspěvků ze státního rozpočtu. Zbývající část příspěvků je rozdělována způsobem, který nezohledňuje skutečný výkon, viz odst. IV.31 až IV.33.
- c)** MV nesplnilo dílčí cíle projektu PMA 3 č. 4, 5, 6 a 9 (viz odst. IV.13), a tedy ani hlavní cíl projektu PMA 3, kterým bylo „*vytvoření reálného přehledu o způsobu výkonu agend a nákladech na tento výkon, optimalizace procesního řízení výkonu agend, zlevnění a zefektivnění řízení nákladů na výkon agend ve veřejné správě*“. Nedosáhlo tak očekávaného přínosu procesního modelování (viz odst. II.9) a nesplnilo specifický cíl 1.1 Strategického rámce, neboť jeho splnění bylo plně závislé na výsledcích projektu PMA 3. V důsledku toho MV nesplnilo ani příslušný specifický cíl operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020*, ze kterého byl projekt financován. Podmínky financování projektu PMA 3 z operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020* byly nicméně tak obecné, resp. nekonkrétní, že MV mohlo projekt realizovat, aniž by naplňovalo jeho cíle, viz odst. IV.16.
- d)** MV v roce 2019 za souhlasu vlády ČR i řídicího orgánu OPZ zásadním způsobem změnilo klíčové aktivity projektu PMA 3, přestože se cíle projektu ani Strategického rámce nezměnily. Důvodem byla skutečnost, že MV v průběhu realizace projektu PMA 3 rezignovalo na snahu procesně optimalizovat a standardizovat celé agendy. V procesu schvalování těchto změn se přitom MV dopustilo několika pochybení, viz odst. IV.6 až IV.8.
- e)** MV zaměřilo projekt PMA 3 nově na řešení životních událostí občanů. V projektu PMA 3 tak např. vytvářelo návody, jak má klient veřejné správy postupovat neoptimalizovanou agendou při řešení své životní události. Takzvané „průvodce životní událostí“ zveřejněné na *Portálu veřejné správy* (portal.gov.cz) jsou však pouhým popisem stávajícího stavu. Výstupy projektu nevedly k zrychlení nebo zjednodušení výkonu agend ani k snížení administrativní náročnosti při vyřizování úředních záležitostí. Za dobu šesti let trvání projektu PMA 3 zveřejnilo MV na portálu celkem 9 těchto on-line průvodců, viz odst. IV.11.
- f)** MV vynaložilo neefektivně peněžní prostředky až do výše 35 mil. Kč určené na tvorbu optimalizačních opatření, která měla občanům zjednodušit řešení jejich životních

událostí, viz podrobně odst. IV.24 až IV.29. Během šest let trvajícího projektu PMA 3 se však podařilo do praxe zavést pouze 4 z 56 předložených návrhů MV. Prosazování změn negativně ovlivnila skutečnost, že se Ministerstvu vnitra nepodařilo do pracovních týmů projektu PMA 3 aktivně zapojit zástupce ústředních správních úřadů odpovědných za jednotlivé agendy, což bylo jedním z předpokladů úspěšné realizace projektu. Návrhy však MV nedokázalo prosadit ani ve vlastním resortu. MV řadu problémů a nedostatků, které ztěžují občanům řešení jejich životních situací, sice konkrétně identifikovalo, ale nevyřešilo; např.:

– **Úhrada správních poplatků** se týká řešení řady životních událostí. MV v souvislosti s nimi zdůrazňovalo významnost centrální platební brány pro veřejnou správu. Platební brána měla občanům umožnit úhradu správních poplatků jednoduše on-line platbou namísto např. nákupu papírových kolkových známek. Na zavedení platební brány pracoval tým MV v projektu PMA 3 od roku 2018, platební bránu se však do roku 2023 nepodařilo zavést a klienti veřejné správy nadále nemají možnost on-line plateb správních poplatků, viz odst. IV.20.

– Komplikace občanům působí např. **povinnost měnit si občanský průkaz** při každé změně trvalého pobytu, neboť tato položka je povinnou součástí dokladu. Samo MV v projektu PMA 3 navrhlo informaci o trvalém pobytu z občanského průkazu odstranit, čímž by odpadla nejen nutnost výměny dokladu v případě stěhování, ale snížily by se i náklady na výrobu nových dokladů. Do roku 2023 se však Ministerstvu vnitra nepodařilo tuto změnu zavést do praxe, přestože se jedná o životní událost řešenou v rámci agendy MV, viz příklad č. 1, odst. IV.27.

– MV dále vyhodnotilo, že **vydání úmrtního listu** často prodlužuje nečitelnost nebo nekompletnost listu o prohlídce zemřelého. Lékaři do něj totiž údaje často zaznamenávají ručně. Údaje musí následně ověřit a zpracovat příslušné matriky, což může prodloužit vydání úmrtního listu z několika hodin až na několik týdnů. Občan tak nadále musí úřady informovat v některých případech o úmrtí svého blízkého, někdy i pod hrozbou pokuty (viz příklad č. 3, odst. IV.37), přestože stát má tuto informaci již k dispozici, pouze ji nedokáže zpracovat v přiměřeném čase a následně sdílet v rámci příslušných úřadů.

- g)** MV vynaložilo nevhodně peněžní prostředky na minimálně 13 z 15 kompetenčních modelů úředníků vytvořených v projektu PMA 3. MV těmito modely chtělo nově specifikovat role/činnosti úředníků v agendách a požadavky na jejich odbornost, znalosti a dovednosti. NKÚ zjistil, že informace, které obsahovaly modely vytvořené Ministerstvem vnitra, byly veřejně dostupné v obsáhlejší podobě ještě před samotným zahájením projektu, a to na webu *Národní soustava povolání*, spravovaném Ministerstvem práce a sociálních věcí. Pouhé převzetí informací z již jinde vypracovaných modelů vyhodnotil NKÚ jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně až do výše 7 mil. Kč, což je částka, která byla v rámci rozpočtu projektu vyčleněna na tvorbu kompetenčních modelů. Více viz odst. IV.21 a IV.22.

- h) NKÚ na základě výsledků kontrolovaného projektu PMA 3 a vybraných aktivit konstatuje, že přetrvává řada nedostatků ve výkonu agend veřejné správy, zejména nejednotnost při výkonu stejných činností na jednotlivých úradech, neznalost procesů ve veřejné správě a především značná regulatorní zátěž klientů veřejné správy při kontaktu s úřady v souvislosti s řešením jejich životních událostí, viz odst. IV.30.

I.7 Nejvyšší kontrolní úřad na základě výše uvedených výsledků kontroly doporučuje MV:

- a) v rámci jím plněné koordinační úlohy v oblasti organizace a výkonu veřejné správy přistupovat ke konkrétním návrhům optimalizačních opatření ve výkonu agend veřejné správy vždy v součinnosti se subjekty (orgány veřejné moci), které se přímo podílejí na výkonu agendy;
- b) zpracovávat návrhy optimalizačních opatření v podobě, která má na zřeteli snížení administrativní zátěže občanů a současně respektuje hledisko efektivnosti a účelnosti vynaložených peněžních prostředků na zabezpečení výkonu agendy;
- c) posílit adresnost rozdělování příspěvku ve vazbě na měřitelný výkon u agend v přenesené působnosti. K tomu by MV mělo vytvořit podmínky spočívající zejména v efektivním sběru relevantních dat o využití příspěvku na přenesený výkon státní správy v území.

II. Informace o kontrolované oblasti

Kompetence Ministerstva vnitra

II.1 MV je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, mimo jiné pro oblast matrik, občanských průkazů a evidence obyvatel. Od roku 2006 plní koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy. Z pozice ústředního orgánu se podílí na reformě veřejné správy, která započala koncem 90. let a měla být završena modernizací veřejné správy.

II.2 MV navrhuje metodiku (postup) pro stanovení výše příspěvku poskytovaného obcím a krajům na výkon státní správy v přenesené působnosti, kdy obce a kraje plní úkoly zadané státem a vykonávají svěřené činnosti týkající se například matrik, agendy občanských a řidičských průkazů či oblasti opatrovnictví. MV je rovněž odpovědné za přípravu podkladů pro tu část státního rozpočtu, která se týká příspěvku obcím, krajům a hl. městu Praze⁴.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy

II.3 *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* je základní strategický dokument, který stanovil směr dalšího rozvoje veřejné správy v daném období. Účelem Strategického rámce bylo nastavit další směřování rozvoje a investic do vybraných oblastí veřejné správy v programovém období 2014–2020 a zajistit plnění předběžných podmínek stanovených Evropskou komisí jako podmínky pro umožnění čerpání evropských strukturálních a investičních fondů.

II.4 Neznalost procesů, jimiž je výkon konkrétních agend realizován, označilo MV ve Strategickém rámci za jeden ze systémových nedostatků ústřední státní správy. Tento stav vede k situaci, že úřady v rámci jedné agendy volí často odlišné postupy, přičemž tato nejednotnost komplikuje řešení úředních záležitostí i občanům. MV si ve strategickém cíli

⁴ Příspěvek vyplácený hlavnímu městu Praze a krajům nebyl předmětem kontroly.

1 *Modernizace veřejné správy* Strategického rámce dalo za úkol tyto procesy zmapovat, optimalizovat (zjednodušit) a standardizovat, tj. sjednotit jejich průběh. V rámci podrobnějšího specifického cíle 1.1 *Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů vybraných agend* Strategického rámce mělo MV vytvořit procesní modely celých prioritních agend veřejné správy, doporučit gestorům agend optimalizační opatření a stanovit po konzultaci s nimi ideální průběh (standard) těchto agend. Prostředkem k dosažení těchto cílů byl projekt PMA 3.

II.5 Strategický rámec byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu* (dále také „usnesení vlády 680/2014“). Strategický rámec prošel čtyřmi aktualizacemi, které však nijak neměnily jeho cíle.

Tabulka č. 1: Přehled usnesení vlády ČR ke Strategickému rámci

Název dokumentu	Usnesení schválená vládou ČR
Implementační plány <i>Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i> Příloha č. 2: <i>Změna Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i>	Usnesení vlády ČR ze dne 14. ledna 2015 č. 21
Doplnění a aktualizace implementačních plánů <i>Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020</i>	Usnesení vlády ČR ze dne 20. srpna 2015 č. 654
Aktualizace <i>Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i>	Usnesení vlády ČR ze dne 5. prosince 2016 č. 1088
Technická revize implementačních plánů <i>Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i>	Usnesení vlády ČR ze dne 18. září 2017 č. 658

Zdroj: portál informačního systému ODok Úřadu vlády ČR.

II.6 Strategický rámec stanovil:

- Procesní modelování představuje vytvoření přehledného a úplného popisu výkonu agend prostřednictvím procesních modelů. Toto zmapování procesu je předpokladem pro zrychlení, zjednodušení a zpřehlednění výkonu agend, včetně snížení administrativních nároků na jejich výkon. Procesní modelování má vést ke zkvalitnění služeb směrem ke klientům a k vyčíslení reálných úspor.
- K vytvořeným modelům agend budou navrhována optimalizační opatření, která budou promítnuta do tvorby závazného standardu agendy/činnosti.
- Standardy agend, resp. standardy výkonů konkrétních činností realizovaných úřady v rámci dané agendy jsou dalším krokem modernizace veřejné správy. Stát, resp. jednotlivé úřady mají poskytovat občanovi stejnou veřejnou službu ve srovnatelné kvalitě, ve srovnatelném čase a za obdobných, ne-li shodných podmínek bez vazby na to, kde a kým je veřejná služba zabezpečována. Stanovené standardy měly být základem pro novou konstrukci financování výkonu státní správy.

Procesní modelování agend a standardy agend

II.7 MV realizovalo od roku 2009 do roku 2015 (v rámci programového období 2007–2013) v souvislosti s procesním modelováním agend celkem čtyři projekty financované z operačního

programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*. Kromě projektů PMA 1⁵ a PMA 2⁶ uskutečnilo MV projekt *Optimalizace životních situací ve vztahu k Registru práv a povinností* (reg. číslo CZ.1.04/4.1.00/D9.00002) a projekt *Pilotní ověření standardizace – Agenda 121*. Celkové proplacené náklady těchto čtyř projektů činily 88,485 mil. Kč.

II.8 Projekt PMA 1, který měl naplnit strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* (strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015), byl předmětem dřívější kontrolní akce NKÚ č. 14/15⁷. NKÚ tehdy zjistil, že MV nedosáhlo stanoveného účelu projektu PMA 1. V rámci realizace projektu nezajistilo MV splnění cílů projektu v podobě efektivního, standardizovaného a transparentního řízení výkonu agend a veřejné správy jako celku. Optimalizace agend na základě modelování tak zůstala úkolem pro Strategický rámec, tedy pro období 2014–2020.

Očekávané přínosy procesního modelování agend

II.9 V předkládací zprávě k usnesení vlády ČR ze dne 14. července 2014 č. 585⁸ Ministerstvo vnitra vyčíslilo očekávaný přínos na úrovni úspor plynoucích z procesního modelování agend na příkladu agendy živnostenského podnikání:

„S jistotou mírou zjednodušení lze tedy říci, že každá vložená koruna do této agendy na ústřední úrovni státní správy ušetří při výkonu této agendy na všech úrovních veřejné správy 91 Kč. Uvedená čísla jsou příkladem jednoho optimalizačního opatření.“

Projekt PMA 3

II.10 Projekt PMA 3 pro plnění cílů Strategického rámce a operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020* (dále také „OPZ“) zahájilo MV (odbor eGovernmentu) dne 1. 3. 2017. Realizace projektu měla být ukončena 31. 10. 2021, byla ale následně prodloužena až do 30. 6. 2023. MV realizovalo projekt do 31. 3. 2023, poté jeho realizaci převzala Digitální a informační agentura⁹ (dále také „DIA“). Podpora zahrnuje prostředky Evropského sociálního fondu¹⁰ (80,863 %) a prostředky státního rozpočtu (19,137 %).

II.11 Hlavním cílem projektu PMA 3 zahájeného 1. 3. 2017 bylo podle žádosti o podporu *„Vytvoření reálného přehledu o způsobu výkonu agend a nákladech na tento výkon, optimalizace procesního řízení výkonu agend, zlevnění a zefektivnění řízení nákladů na výkon agend ve veřejné správě.“* Hlavního cíle chtělo MV dosáhnout prostřednictvím deseti dílčích cílů, viz příloha č. 2. V rámci projektu mělo dojít především k rozpracování postupů mapování

⁵ Projekt *Procesní modelování agend veřejné správy*, reg. č. CZ.1.04/4.1.00/38.00003, (tzv. projekt PMA 1) realizovalo MV od 15. 9. 2009 do 15. 3. 2014. Celkové náklady dosáhly 65 458 385 Kč.

⁶ Projekt *Podpora tvorby standardů pro výkon agend veřejné správy*, reg. č. CZ.1.04/4.1.00/A3.00002, (tzv. projekt PMA 2) realizovalo MV od 1. 12. 2013 do 30. 6. 2015. Celkové náklady činily 12 400 782 Kč.

⁷ KA č. 14/15 – *Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů.*

⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 14. července 2014 č. 585, *k postupu při procesním modelování agend a tvorby standardů agend veřejné správy pro jednotný a finančně měřitelný výkon veřejné správy.*

⁹ V souladu se zákonem č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, MV požádalo, aby byl projekt PMA 3 od 1. 4. 2023 dále veden a realizován DIA. Řídicí orgán převod projektu schválil.

¹⁰ Jedná se o prostředky ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu (§ 44 odst. 2 písm. e) rozpočtových pravidel).

60 prioritizovaných agend na ústředních správních úřadech s cílem připravit 20 standardů agend. Vazby mezi výstupy projektu PMA 3 a cíli Strategického rámce, OPZ a projektu PMA 3 jsou znázorněny v příloze č. 1.

II.12 Cílovou skupinu projektu PMA 3 tvořily podle *žádosti o podporu* správní úřady, organizační složky státu a organizace a organizační složky zřizované/řízené těmito úřady, které jsou garanty prioritních agend dle usnesení vlády ze dne 13. července 2015 č. 565¹¹. Přednostní modelování a standardizaci uložilo toto usnesení šestnácti úřadům.

Změna projektu PMA 3

II.13 MV předložilo vládě *Souhrnný materiál o dalším postupu v procesním modelování do roku 2021*, ve kterém informovalo o změně zaměření projektu PMA 3 a jeho klíčových aktivit. Tento materiál schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 21. ledna 2019 č. 52, *o dalším postupu v projektu Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů pro výkon prioritních agend veřejné správy* (dále také „usnesení vlády 52/2019“).

II.14 V návaznosti na schválené usnesení vlády 52/2019 předložilo MV dne 30. 5. 2019 řídicímu orgánu *žádost o změnu č. 9 projektu PMA 3*. Klíčové aktivity projektu PMA 3, které měly vést k naplnění cílů projektu, MV změnilo. Řídicí orgán žádost MV o změnu projektu PMA 3 schválil a vydal „*rozhodnutí č. 1 o změně Podmínek použití podpory z Operačního programu Zaměstnanost*“, čímž došlo ke změně právního aktu s datem účinnosti od 1. července 2019.

Předání projektu mezi MV a DIA

II.15 V souvislosti se vznikem Digitální a informační agentury a v souladu se zákonem č. 12/2020 Sb. předložilo MV 9. března 2023 řídicímu orgánu žádost o převedení projektu PMA 3 na DIA. Tuto žádost řídicí orgán OPZ schválil a projekt k 1. dubnu 2023 převedl tři měsíce před jeho ukončením na DIA. V rámci převedení projektu uzavřelo MV s DIA *dohodu o přechodu práv a povinností k projektu*, která obsahuje shodné a taxativně vyjmenované cíle projektu PMA 3 uvedené v *žádosti o podporu*.

Financování z operačního programu Zaměstnanost 2014–2020

II.16 Projekt PMA 3 byl financován z OPZ (z prioritní osy 4 *Efektivní veřejná správa*), a to na základě „*výzvy pro projekty podporující implementaci Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020*“ (výzva č. 019 vyhlášená 31. 8. 2015). Projekt PMA 3 měl naplnit mj. specifický cíl OPZ 4.1.1 *Optimalizovat procesy a postupy ve veřejné správě zejména prostřednictvím posílení strategického řízení organizací, zvýšení kvality jejich fungování a snížení administrativní zátěže*, který měl vazbu na strategický cíl 1 *Modernizace veřejné správy* (viz příloha č. 1) a jeho specifické cíle 1.1 a 1.2.

II.17 V rámci implementace specifického cíle OPZ 4.1.1 měla ČR dosáhnout specifických výsledků, kdy mj. v oblasti kvality fungování institucí veřejné správy měly být sestaveny procesní modely u cca 60 nejnákladnějších agend veřejné správy a standardizováno cca třicet občanů nejvíce využívaných agend. OPZ počítal rovněž s využitím alokovaných peněžních prostředků k nastavení financování přeneseného výkonu působnosti státu dle výkonového modelu (u definovaných agend).

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 13. července 2015 č. 565, *k prioritizaci agend a k dalšímu postupu procesního modelování a standardizaci agend veřejné správy*.

Financování výkonu přenesené působnosti státní správy

II.18 Na výdaje spojené s výkonem státní správy poskytuje stát obcím a krajům příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Příspěvek je určen na částečnou úhradu výdajů, které územním samosprávám vznikají při výkonu státní správy. Výdaji se rozumí zejména mzdové náklady a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu. Příspěvek na výkon přenesené působnosti státní správy obcím není skutečným mandatorním výdajem. Proto nejsou určena žádná kritéria pro stanovení jeho celkové výše. Stanovenou celkovou výší příspěvku přerozděluje MV mezi jednotlivé obce. Celková výše těchto příspěvků vyplacených obcím v letech 2015–2023 činila 82 214 627 300 Kč.

II.19 Na úpravu a optimalizaci systému financování přeneseného výkonu státní správy byl zaměřen specifický cíl 2.4 Strategického rámce. Podle MV byly hlavními problémy v oblasti financování systému přeneseného výkonu státní správy:

- neefektivní způsob rozdělování finančních prostředků na zajištění výkonu státní správy;
- absence zpětné vazby o tom, kolik výkon státní správy v přenesené působnosti skutečně stojí a zda je efektivní;
- obtížná kvantifikace jednotlivých změn ve výkonu přenesené působnosti u jednotlivých kategorií obcí.

II.20 MV ve Strategickém rámci uvedlo, že stát neví, v jaké míře a na jaké účely a agendy jsou poskytované finanční prostředky v rámci příspěvku konkrétně vynakládány a zda jsou územními samosprávami vynakládány účelně a efektivně. Nový způsob financování řešený ve specifickém cíli 2.4 měl proto úzce navazovat na výstupy specifického cíle 1.1 Strategického rámce, resp. výstupy projektu PMA 3. MV předpokládalo, že výkon přenesené působnosti státní správy bude stát územním samosprávám proplácet na základě skutečně vykonaných činností a podle nákladového modelu stanoveného na základě standardu každé agendy.

Snižování regulatorní zátěže

II.21 Regulatorní zátěž definovaná MV ve Strategickém rámci je zátěž, kterou veřejná správa klade na podnikatele, občany, neziskové organizace a další subjekty, ale i sama na sebe. Ve Strategickém rámci MV uvedlo, že chybí standardizace procesů u nejčastějších životních situací, což vede k prodlužování doby vyřízení žádosti a regulatornímu zatěžování samotného procesu ať už ve vztahu k občanům, podnikatelskému sektoru, či uvnitř samotné veřejné správy. Prostřednictvím specifického cíle 1.2 *Snižování regulatorní zátěže* Strategického rámce chtělo MV snížit časovou a finanční zátěž dotčených subjektů při kontaktu s veřejnou správou i v jejím rámci, a tím rovněž zvýšit kvalitu fungování veřejné správy v ČR i její přínos k vyšší konkurenceschopnosti ČR.

III. Rozsah kontroly

III.1 Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky vynakládané na projekty a aktivity¹² k zajištění modernizace veřejné správy. Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky vynakládány účelně a efektivně. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2014 do roku 2023, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

¹² Aktivity kontrolované mimo projekt PMA 3 zahrnovaly především doplňující podkladové analýzy vytvořené v oblasti úpravy systému financování a snižování regulatorní zátěže.

III.2 Strategický rámec zahrnuje celkem čtyři strategické cíle, které jsou dále rozpracovány do 14 specifických cílů. Kontrola NKÚ se zaměřila na prověření peněžních prostředků vynaložených na plnění strategického cíle 1, konkrétně na plnění specifického cíle 1.1 *Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů vybraných agend*, pro jehož splnění mělo MV vytvořit procesní modely vybraných agend, závazné standardy vybraných agend a návrhy optimalizačních opatření. Kontrolován byl i specifický cíl 1.2 *Snižování regulatorní zátěže*. NKÚ prověřil i peněžní prostředky vynakládané na plnění strategického cíle 2, konkrétně na jeho specifický cíl 2.4 *Úprava a optimalizace systému financování přeneseného výkonu státní správy*.

III.3 NKÚ v návaznosti na výše uvedené specifické cíle Strategického rámce podrobil kontrole peněžní prostředky v celkové výši 121 674 432,55 Kč vynaložené MV v projektu PMA 3, jehož výstupy a výsledky měly zásadně přispět k plnění tří výše uvedených specifických cílů, přičemž specifický cíl 1.1 Strategického rámce byl na výstupech projektu plně závislý.

III.4 Projekt PMA 3 realizovalo MV prostřednictvím 13 klíčových aktivit, jejichž uskutečněním mělo naplnit 10 vytyčených dílčích cílů projektu. NKÚ zkontroloval výstupy¹³ realizované MV v klíčových aktivitách projektu č. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 a 13, které byly zásadní nejen pro vlastní cíle projektu, ale také pro plnění specifických cílů 1.1 a 2.4 Strategického rámce i specifického cíle 4.1.1 OPZ (viz příloha č. 1). V rámci těchto aktivit mělo MV vytvářet procesní modely agend, navrhnout jejich optimalizaci, stanovit závazné standardy agend či vytvořit kompetenční role úředníků. Zbývající klíčové aktivity projektu č. 1, 4, 11 a 12 zahrnovaly administraci projektu, softwarovou podporu, realizaci školení a marketingové aktivity.

III.5 Při posuzování účelnosti vycházel NKÚ z definice uvedené v ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb., podle které je účelné takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Za kritérium pro posuzování účelnosti tedy NKÚ stanovil cíle definované v žádosti o podporu projektu PMA 3.

III.6 Rovněž při posuzování efektivnosti vynaložených peněžních prostředků v případě tvorby a zavádění optimalizačních opatření do praxe a při vyhodnocování aktivit vedoucích ke snížení regulatorní zátěže vycházel NKÚ z definice uvedené v ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb., podle které je efektivní takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Dále využil jako kritéria kontroly příklady dobré praxe, viz odst. IV.29 a IV.36.

III.7 NKÚ prověřil i aktivity, které byly realizovány v rámci projektu PMA 3 z iniciativy MV a byly uskutečňovány mimo závazné indikátory projektu. Jednalo se mj. o přípravu platební brány a její plánovanou implementaci v prostředí veřejné správy a o testování použitelnosti a uživatelské přívětivosti *Portálu veřejné správy* pro externí subjekty.

III.8 NKÚ dále prověřoval účelnost a efektivnost prostředků vynakládaných MV na úpravu systému financování přeneseného výkonu státní správy podle cílů stanovených ve specifickém cíli 2.4 Strategického rámce. Na úrovni systému byly prověřovány aktivity vedoucí k úpravě příspěvků, které jsou vypláceny obcím na přenesený výkon státní správy. Aktivity vedoucí k úpravě příspěvků vyplácených hlavnímu městu Praze a krajům nebyly předmětem kontroly.

¹³ V rámci závazného indikátoru 8 05 00 *Počet napsaných a zveřejněných analytických a strategických dokumentů (vč. evaluačních)*.

Dopady úprav, jež provedlo MV v systému financování přeneseného výkonu státní správy, zjišťoval NKÚ na vzorku tří agend, a to u agendy matrik, občanských průkazů a v oblasti opatrovnictví.

III.9 NKÚ kontroloval rovněž účelnost a efektivnost peněžních prostředků, které MV v rámci plnění specifického cíle 1.2 Strategického rámce vynakládalo na snížení regulatorní zátěže subjektů přicházejících do kontaktu s veřejnou správou.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

IV.1 Ministerstvo vnitra realizovalo od roku 2009 do roku 2015 v programovém období 2007–2013 na podporu procesního modelování agend celkem čtyři projekty (projekt PMA 1 – 65,5 mil. Kč, PMA 2 – 12,4 mil. Kč, *Optimalizace životních situací ve vztahu k Registru práv a povinností* – 3 mil. Kč a *Pilotní ověření standardizace – Agenda 121: Živnostenské podnikání* – 7,6 mil. Kč) s celkovými náklady 88,5 mil. Kč. Třetí etapu procesního modelování agend zahájilo projektem PMA 3, ten byl realizován od 1. 3. 2017 a MV na něj do 31. 3. 2023 vynaložilo celkem 121,7 mil. Kč.

IV.2 Cíle projektu PMA 3 nastavilo MV v přímé vazbě a v rámcovém souladu s cíli Strategického rámce, konkrétně s jeho specifickými cíli 1.1, 1.2 a 2.4, a tedy v souladu s usnesením vlády 680/2014, kterým byl Strategický rámec schválen. Nastavení projektu PMA 3, který měl především optimalizovat vnitřní procesy a výkon veřejné správy, bylo rovněž v souladu s programovým dokumentem OPZ, jeho specifickými cíli 4.1.1¹⁴ a 4.1.2¹⁵ i parametry výzvy č. 19, prostřednictvím které byl projekt financován.

Ministerstvu vnitra se v průběhu 14 let a po vynaložení téměř 200 mil. Kč¹⁶ nepodařilo dokončit optimalizaci vnitřních procesů a agend úřadů prostřednictvím procesního modelování agend.

IV.3 MV zahájilo projekt PMA 3 se zkušenostmi z předchozích dvou projektů PMA a na základě těchto zkušeností vyčíslilo i jeho očekávaný přínos na úrovni úspor, viz odst. II.9. Navzdory tomu v roce 2019, necelé dva roky po zahájení projektu PMA 3, opustilo ambici tvořit kompletní procesní standardy výkonu agend, což odůvodnilo tím, že dokončení komplexního přehledu fungování veřejné správy by spotřebovalo příliš mnoho zdrojů. Efektivnější podle MV mělo být „*optimalizovat vybrané části veřejné správy kousek po kousku a zejména vyvinout co nejvyšší možné úsilí, aby bylo dosaženo reálné změny v praxi.*“

IV.4 MV se rozhodlo změnit část klíčových aktivit projektu PMA 3, přičemž ale upravenými výstupy následně již nemohlo naplnit cíle projektu (a návazně ani Strategického rámce), které se po celou dobu trvání projektu nezměnily. Projekt, který měl optimalizovat procesy uvnitř ústředních správních úřadů a výkon jimi vykonávaných agend, zaměřilo MV na řešení životních událostí občanů. MV tak upustilo od pojetí procesního modelování agend zahájeného již v roce

¹⁴ Specifický cíl 4.1.1 *Optimalizovat procesy a postupy ve veřejné správě zejména prostřednictvím posílení strategického řízení organizací, zvýšení kvality jejich fungování a snížení administrativní zátěže.*

¹⁵ Specifický cíl 4.1.2 *Profesionalizovat veřejnou správu zejména prostřednictvím zvyšování znalostí a dovedností jejich pracovníků, rozvoje politik a strategií v oblasti lidských zdrojů a implementace služebního zákona.*

¹⁶ Jedná se o součet částek vynaložených na projekt PMA 3 (121,7 mil. Kč) a projekty PMA 1 a PMA 2 realizované v obdobích 2009–2014 a 2013–2015 (77,9 mil. Kč).

2009 a realizovaného prostřednictvím předchozích projektů PMA 1 a PMA 2. Optimalizaci vnitřních procesů a agend úřadů tak MV v plánovaném rozsahu neprovedlo.

Změnu aktivit projektu PMA 3 schválila vláda i řídicí orgán, MV v procesu schvalování těchto změn vícekrát pochybilo.

IV.5 V souvislosti s navrhovanými změnami systému procesního modelování a úpravou aktivit projektu PMA 3 zjistil NKÚ několik pochybení MV, která měla ve svém důsledku významný dopad na strategická rozhodnutí či vynakládání peněžních prostředků, viz odst. IV.6 až IV.8.

IV.6 MV podle zjištění NKÚ pochybilo, když předložilo vládě ČR ke schválení *Souhrnný materiál o dalším postupu v procesním modelování do roku 2021*. Tento dokument popisoval záměr MV upustit od modelování celých agend, modelovat jen jejich vybrané části a místo optimalizace procesů uvnitř úřadů a agend optimalizovat především řešení životních událostí občanů. Materiál byl posléze schválen usnesením vlády 52/2019. V materiálu Ministerstvo vnitra informovalo, že cíle projektu PMA 3 jsou čtyři:

- „*optimalizace řešení životních situací,*
- *elektronizace vybraných služeb veřejné správy,*
- *tvorba popisů, návodů a průvodců na PVS, PO a do aplikace Co dělat, když...,*
- *rozvoj RPP.*“

Ve skutečnosti měl však projekt PMA 3 (tehdy již realizovaný) odlišné cíle, tedy hlavní cíl a deset dílčích cílů (viz příloha č. 2), které byly zaměřeny na procesní modelování, optimalizaci a standardizaci celých agend veřejné správy.

IV.7 Přestože materiál MV schválený usnesením vlády 52/2019 předpokládal zásadní změnu aktivit projektu PMA 3, a tedy i nemožnost naplnit tímto pozměněným projektem příslušné cíle Strategického rámce, MV o těchto souvislostech vládu v materiálu neinformovalo. Do návrhu usnesení nevedlo skutečnost, že předložený materiál je v rozporu s dřívějšími usneseními vlády týkajícími se procesního modelování agend a především s usnesením vlády 680/2014, kterým vláda schválila Strategický rámec. MV tak nepostupovalo v souladu s ustanovením odst. 6 čl. IV usnesení vlády ČR ze dne 16. září 1998 č. 610, o *Jednacím řádu vlády*, podle kterého musí předkladatel materiálu pro jednání schůze vlády dbát, aby navržené usnesení nebylo v rozporu s jiným, dříve vládou přijatým usnesením. Vláda tedy předchozí usnesení týkající se Strategického rámce nezrušila ani nezměnila a cíle Strategického rámce tak zůstaly v platnosti.

IV.8 O projektových změnách uvedených v materiálu, který byl přílohou usnesení vlády 52/2019, informovalo MV i řídicí orgán OPZ. Dne 30. 5. 2019 mu předložilo *žádost o změnu č. 9 projektu PMA 3*, ve které zásadním způsobem měnilo klíčové aktivity projektu. Plnění nových aktivit již nemohlo dosáhnout cílů projektu, které měly rovněž přímou vazbu na plnění cílů Strategického rámce a OPZ. Ve zdůvodnění změny č. 9 pro řídicí orgán Ministerstvo vnitra uvedlo, že vybrané obsahové části budou šetrně doplněny tak, aby byl stále naplňován účel projektu. Ten byl však definován obecně a nebyl podmíněn splněním cílů definovaných v *žádosti o podporu*, viz odst. IV.16.

IV.9 MV dále pochybilo při snaze změnit relevantní indikátory specifického cíle 1.1 Strategického rámce. Podle implementačního plánu¹⁷ strategického cíle 1 Strategického rámce je úprava cílových hodnot indikátorů podstatnou změnou, která vyžaduje schválení vládou. Podle zjištění NKÚ Ministerstvo vnitra vládě tuto změnu ke schválení v průběhu kontrolovaného období nepředložilo.

Smyslem modernizace veřejné správy byla systémová úprava procesů celých agend, MV se rozhodlo optimalizovat jen jejich vybrané části.

IV.10 MV podle zjištění NKÚ v klíčové aktivitě č. 5 projektu PMA 3 kvůli změně projektu nevytvořilo plánovaných 60 procesních modelů prioritních agend. Místo nich vytvořilo 63 procesních modelů pouze částí agend. V projektu PMA 3 tak MV procesně nezmapovalo ani jednu kompletní agendu veřejné správy.

IV.11 MV dále nevytvořilo 20 závazných standardů výkonu agendy, které chtělo původně využít k optimálnímu nastavení výkonu konkrétních procesů zpracované agendy. Místo závazného standardu průběhu agendy vytvářelo MV v klíčové aktivitě č. 8 projektu tzv. „standardy životní události“. Devět z těchto 11 vytvořených standardů životních událostí zveřejnilo MV na *Portálu veřejné správy* (portal.gov.cz) ve formě on-line „průvodců životními událostmi“. Průvodce obsahují výčet povinností občanů a doporučení vztažených k předmětné životní situaci. Dle MV zprostředkovávají informace pro typické případy cca 80 % cílové skupiny. Pro získání kompletních informací odkazuje MV občany nadále na weby příslušných úřadů.

IV.12 MV nenavrhlo ani optimalizační opatření pro (celé) prioritní agendy veřejné správy. Místo nich v rámci klíčových aktivit č. 5 a 7 vytvářelo návrhy optimalizačních opatření k řešení životních událostí občanů (podrobně viz odst. IV.24 až IV.29).

IV.13 Nevytvořením výše uvedených výstupů nesplnilo MV čtyři dílčí cíle projektu:

- **Dílčí cíl č. 4:** *Vznik 60 procesních modelů prioritních agend veřejné správy stanovených usnesením vlády ze dne 13. července 2015 č. 565 a to na úrovni TO-BE, včetně stanovení návrhů optimalizačních opatření, přičemž každá z agend je v jinak pokročilém stavu rozpracování z projektů PMA 1 a PMA 2 (na výsledky z těchto projektů bude v PMA 3 navázáno).* Tento dílčí cíl měl být realizován klíčovou aktivitou projektu č. 5 a podpořen klíčovými aktivitami č. 3, 4 a 7. Nesplněním tohoto cíle nebyly splněny aktivity 2.b, 2.c a 2.d¹⁸ specifického cíle 1.1 Strategického rámce.
- **Dílčí cíl č. 5:** *Příprava na aplikaci standardů prioritních agend, včetně stanovení návrhů výkonového financování.* Tento dílčí cíl měl být realizován klíčovou aktivitou projektu č. 8 a podpořen klíčovými aktivitami č. 3, 4 a 5.
- **Dílčí cíl č. 6:** *Vytvoření podmínek pro modernizaci a optimalizaci výkonu agend veřejné správy prostřednictvím využití prvků procesního řízení.* Tento dílčí cíl měl být realizován klíčovou aktivitou projektu č. 2 a podpořen klíčovými aktivitami č. 7 a 10.
- **Dílčí cíl č. 9:** *Vytvoření standardů vybraných agend a jejich pilotní komparace s reálným výkonem daných agend v praxi, kde počet agend je určený kvalifikovaným odhadem na základě zkušeností z předchozích projektů tak, aby bylo reálné naplnit indikátor výstupy v požadované kvalitě.* Tento dílčí cíl měl být naplněn klíčovou aktivitou projektu č. 8

¹⁷ Viz část 5. „Postupy řízení a organizační struktura“ a část 7. „Postupy monitorování a hodnocení implementace“ Implementačního plánu pro strategický cíl 1: Modernizace veřejné správy.

¹⁸ Číslování aktivit odpovídá číslování použitému v evaluačních zprávách ke Strategickému rámci.

a podpořen klíčovými aktivitami č. 3, 4 a 10. Nesplněním tohoto cíle nebyly splněny aktivity 3.a, 3.b a 3.c¹⁸ specifického cíle 1.1 Strategického rámce.

IV.14 Přestože MV převedlo projekt PMA 3 k 1. 4. 2023 na DIA, je podle NKÚ nereálné, aby tato agentura příslušné cíle projektu za pouhé tři měsíce (tedy do 30. 6. 2023) splnila. MV k 31. 3. 2023 předložilo řídicímu orgánu OPZ většinu výstupů, na kterých pracovalo od roku 2017, přičemž náklady na jejich realizaci dosáhly k tomuto datu 121,7 mil. Kč. MV tedy vyčerpalo téměř 92 % ze 132,4 mil. Kč schváleného rozpočtu projektu.

IV.15 S ohledem na neplnění příslušných dílčích cílů projektu PMA 3 k 31. 3. 2023 NKÚ vyhodnotil, že MV nesplnilo ani hlavní cíl projektu. Dílčí ani hlavní cíle projektu se na rozdíl od klíčových aktivit podle zjištění NKÚ nezměnily po celou dobu realizace projektu. Tuto skutečnost ostatně potvrdilo samo MV při převedení projektu PMA 3 na Digitální a informační agenturu ke dni 1. 4. 2023 v dokumentu *Dohoda o přechodu práv a povinností k projektu*. Beze změny zůstal rovněž strategický cíl 1 *Modernizace veřejné správy* Strategického rámce a jeho specifické cíle 1.1, 1.2, 2.4 a rovněž specifický cíl OPZ 4.1.1. Splnění cílů projektu přitom bylo zásadní pro řešení nedostatků veřejné správy definovaných ve Strategickém rámci, proto NKÚ tyto cíle zvolil jako kritérium pro hodnocení účelnosti vynaložených peněžních prostředků. Nedostatky veřejné správy, které tyto cíle měly vyřešit, zůstaly podle zjištění NKÚ aktuální po celé kontrolované období (viz např. odst. IV.30).

IV.16 Formálně však MV postupovalo v souladu s podmínkami použití podpory, protože cíle projektu byly stanoveny v *žádosti o podporu*, nikoli v následně uzavřeném a pro MV závazném právním aktu. V *Podmínkách použití podpory* byl sice stanoven účel projektu, ten však nebyl spojen s dosažením konkrétních cílů, ale vymezen obecně jako: „*vytvoření podmínek pro zavádění prvků procesního řízení ve veřejné správě a implementaci standardů pro výkon prioritních agend za účelem zvýšení efektivity jejich správy, včetně snížení nákladů a optimalizace výkonu*“.

Místo k zefektivnění vnitřních procesů ústředních správních úřadů využívalo MV peněžní prostředky na aktivity eGovernmentu.

IV.17 V roce 2018 uzavřelo MV v rámci projektu PMA 3 podle ustanovení § 11 (vertikální spolupráce) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, rámcovou dohodu a navazující dílčí smlouvy na dodávku externích konzultačních služeb, které chtělo původně využít při tvorbě kompetenčních modelů úředníků a pro podporu ústředních správních úřadů při zavádění standardů agend.

IV.18 Podle zjištění NKÚ uhradilo MV za externí dodávky služeb do 31. 3. 2023 celkem 24 808 456,38 Kč s DPH. Vynaložené peněžní prostředky však MV nevyužilo k dosažení cílů projektu. Podle zjištění NKÚ využilo MV většinu peněžních prostředků pro zcela jiné potřeby, především z oblasti eGovernmentu. Pro tyto nové aktivity nebyly v *Podmínkách použití podpory* stanoveny indikátory ani požadované výstupy, a proto nelze vyhodnotit jejich přínos v rámci projektu. Z prostředků vynaložených na celkem 165 různých pracovních činnostech směřovala největší část na testování publikace dat na *Portálu veřejné správy* a *Portálu občana* (minimálně 1 250 535 Kč s DPH).

IV.19 K dalším aktivitám realizovaným po změnách projektu a bez přímé vazby na závazné indikátory projektu patřily mj. návrhy spojené s rozšířením funkcionalit agendového

informačního systému *Registr práv a povinností*, úložištěm otevřeného kódu „GitLab“ a modernizací portálu *CzechPOINT*. Projektový tým PMA 3 spolupracoval také na rozvoji a úpravách *Portálu veřejné správy*, *Portálu občana* a věnoval se i přípravě platební brány na *Portálu občana*.

IV.20 Přípravné práce k implementaci platební brány zahájilo MV již v prosinci roku 2018. Do 31. 3. 2023 však MV centrální platební bránu, která by mj. umožňovala občanům úhradu různých poplatků na *Portálu občana*, provozovaném MV, nezprovoznilo a na portálu informuje, že projekt platební brány byl pozastaven.

Peněžní prostředky na tzv. kompetenční modely úředníků vynaložilo MV nehospodárně. MV vynakládalo peněžní prostředky na výstupy, které téměř doslovně převzalo z veřejné databáze.

IV.21 Pouze formálně splnilo MV dílčí cíl projektu č. 8, v jehož rámci mělo vytvořit 15 kompetenčních modelů úředníků a stanovit jimi požadavky na odbornost, znalosti a dovednosti vybraných úředníků vykonávajících agendu veřejné správy. K 31. 3. 2023 předložilo všech 15 kompetenčních modelů a dosáhlo tak závazného indikátoru. Podrobnou kontrolou 15 předložených modelů však NKÚ zjistil, že informace obsažené v modelech byly zveřejněny v profilech povolání na webu *Národní soustava povolání*¹⁹ již před 31. 3. 2017, tedy v době zahajování projektu PMA 3. Informace tak MV pouze převzalo z již existujících profilů povolání. Obsahovou shodu jednoho z 15 modelů (finanční manažer) vytvořených v rámci projektu PMA 3 a profilu zveřejněného na webu *Národní soustava povolání* (finanční analytik)²⁰ dokládá tabulka č. 2.

IV.22 Peněžní prostředky na vytvoření kompetenčních modelů úředníků v projektu PMA 3 tak vynaložilo MV podle zjištění NKÚ nehospodárně, čímž porušilo zásadu přiměřenosti stanovenou pro způsobilé výdaje v části 6 *Specifické části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci OPZ pro projekty se skutečně vzniklými výdaji a případně také s nepřímými náklady*. Ministerstvo vnitra se tím dopustilo jednání nasvědčujícího porušení rozpočtové kázně až do výše 7 066 007 Kč vyčleněných v rozpočtu projektu na tyto modely.

Tabulka č. 2: Srovnání obsahu informací v *Národní soustavě povolání* a v kompetenčním modelu vytvořeném v projektu PMA 3

Profil povolání „finanční analytik“	Kompetenční model „finanční manažer“
<i>zpracovaný a veřejně dostupný v Národní soustavě povolání od 31. 3. 2017</i>	<i>vytvořený Ministerstvem vnitra v rámci projektu PMA 3 (stav k 31. 3. 2023)</i>
Charakteristika pozice:	Charakteristika pozice:
Finanční analytik zpracovává finanční analýzy, spolupracuje na přípravě plánů a prognóz finančního vývoje, hodnotí efektivnost a návratnost investic, identifikuje příležitosti a rizika a zpracovává finanční reporty.	Finanční manažer zpracovává finanční analýzy, spolupracuje na přípravě plánů a prognóz finančního vývoje, hodnotí efektivnost a návratnost investic, identifikuje příležitosti a rizika a zpracovává finanční reporty.
Pracovní činnosti:	Pracovní činnosti:
<ul style="list-style-type: none"> – Příprava podkladů a zpracování finančních analýz a prognóz. – Sledování a vyhodnocování finančního vývoje organizace. 	<ul style="list-style-type: none"> – Příprava podkladů a zpracování finančních analýz a prognóz. – Sledování a vyhodnocování finančního vývoje organizace.

¹⁹ *Národní soustavu povolání* zabezpečuje Ministerstvo práce a sociálních věcí.

²⁰ Dostupné ke dni 17. 10. 2023 na <https://nsp.cz/jednotka-prace/financni-analytik>.

Profil povolání „finanční analytik“	Kompetenční model „finanční manažer“
<ul style="list-style-type: none"> – Kontrola a analýza nákladů organizace. – Hodnocení efektivnosti a návratnosti investic. – Posuzování finančních rizik a příležitostí. – Tvorba a kontrola finančních plánů. – Sestavování kalkulací produktů a služeb. – Provádění finančního oceňování. – Poskytování expertních konzultací. – Vypracování pravidelných reportů a hlášení pro management organizace. – Příprava statistik a prezentací. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kontrola a analýza nákladů organizace. – Hodnocení efektivnosti a návratnosti investic. – Posuzování finančních rizik a příležitostí. – Tvorba a kontrola finančních plánů. – Sestavování kalkulací produktů a služeb. – Provádění finančního oceňování. – Poskytování expertních konzultací. – Vypracování pravidelných reportů a hlášení pro management organizace. – Příprava statistik a prezentací.

Zdroj: Národní soustava povolání a výstupy projektu PMA 3.

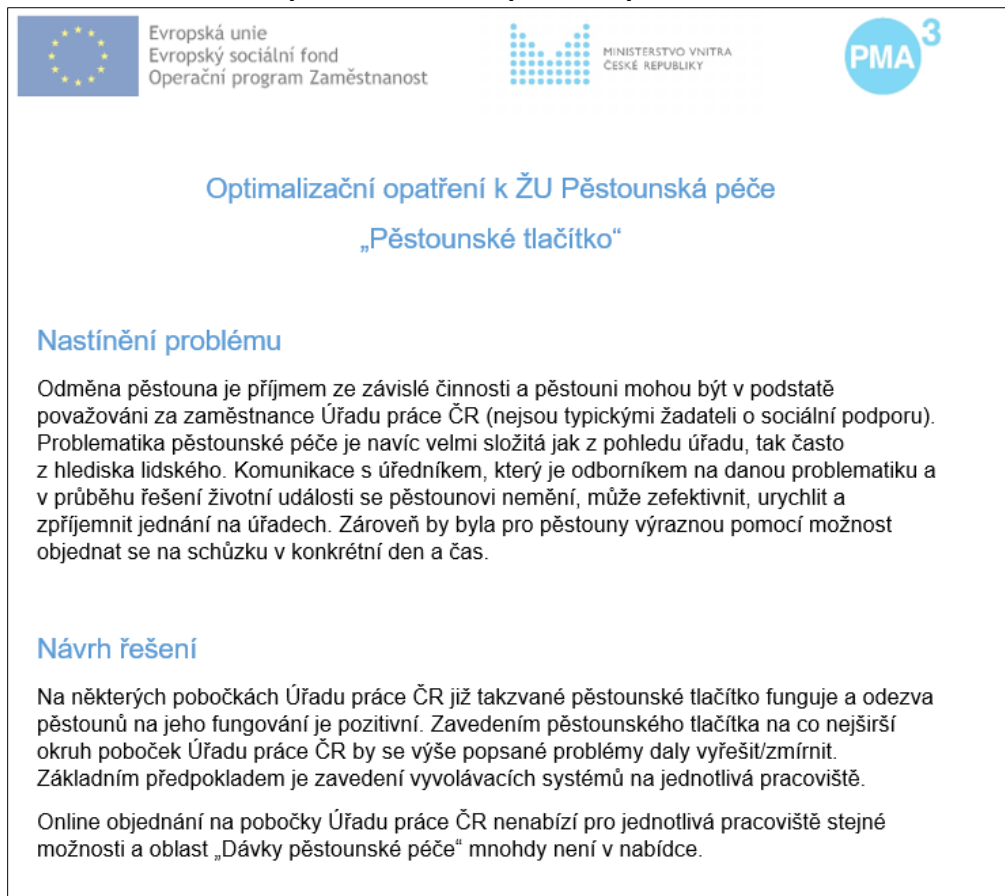
IV.23 V rámci OPZ byly Ministerstvu vnitra propláceny mzdové prostředky. Skutečné náklady v detailu dílčích aktivit či realizovaných výstupů Ministerstvo vnitra nesledovalo a tento postup nebyl vyžadován ani *Podmínkami použití podpory*. Náklady vynaložené na jednotlivé aktivity, resp. výstupy se tak mohly lišit od plánovaného rozpočtu. Vzhledem k těmto skutečnostem NKÚ v případě kontroly hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládání peněžních prostředků v rámci projektu PMA 3 vycházel z částek na jednotlivé aktivity stanovených v rozpočtu projektu.

Po změně aktivit projektu PMA 3 se MV snažilo usnadnit řešení životních událostí občanů. Dílčí návrhy se však Ministerstvu vnitra nedařilo prosadit, a to ani ve vlastním resortu. Přínos byl minimální nejen pro úřady, ale i pro občany.

IV.24 MV v projektu PMA 3 po změně jeho aktivit místo optimalizace výkonu jednotlivých agend a úřadů vytvářelo optimalizační opatření, která měla usnadnit kontakt občanů s úřady a řešení jejich životních událostí. MV provádělo kvalitativní výzkumy mezi občany a úředníky, kterých se účastnily v průměru jednotky respondentů. Na základě těchto průzkumů pak MV vytvářelo návrhy (doporučení), jak řešení životních událostí optimalizovat.

IV.25 Výstupy, které MV v rámci projektu PMA 3 navrhlo pro optimalizaci řešení životních událostí, měly podobu doporučení gestorům příslušných agend, viz obrázek č. 1 zachycující návrh jednoho optimalizačního opatření v oblasti pěstounské péče.

Obrázek č. 1: Návrh optimalizačního opatření „pěstounské tlačítko“



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

PMA³

Optimalizační opatření k ŽU Pěstounská péče „Pěstounské tlačítko“

Nastínění problému

Odměna pěstouna je příjmem ze závislé činnosti a pěstouni mohou být v podstatě považováni za zaměstnance Úřadu práce ČR (nejsou typickými žadateli o sociální podporu). Problematika pěstounské péče je navíc velmi složitá jak z pohledu úřadu, tak často z hlediska lidského. Komunikace s úředníkem, který je odborníkem na danou problematiku a v průběhu řešení životní události se pěstounovi nemění, může zefektivnit, urychlit a zpříjemnit jednání na úřadech. Zároveň by byla pro pěstouny výraznou pomocí možnost objednat se na schůzku v konkrétní den a čas.

Návrh řešení

Na některých pobočkách Úřadu práce ČR již takzvané pěstounské tlačítko funguje a odezva pěstounů na jeho fungování je pozitivní. Zavedením pěstounského tlačítka na co nejširší okruh poboček Úřadu práce ČR by se výše popsané problémy daly vyřešit/zmírnit. Základním předpokladem je zavedení vyvolávacích systémů na jednotlivá pracoviště.

Online objednání na pobočky Úřadu práce ČR nenabízí pro jednotlivá pracoviště stejné možnosti a oblast „Dávky pěstounské péče“ mnohdy není v nabídce.

Zdroj: výstup projektu PMA 3 předložený Ministerstvem vnitra.

Navržené opatření „pěstounské tlačítko“ nebylo podle zjištění NKÚ do praxe zavedeno. MV tento výsledek zdůvodnilo tím, že úřady práce neprovedly interní šetření za účelem zefektivnění poradenství občanům při specifických případech, jako je například pěstounství.

IV.26 Kontrolou bylo zjištěno, že MV plnilo hodnotu závazného indikátoru projektu tím, že předložilo návrhy 56 konkrétních optimalizačních opatření. Do praxe však podle zjištění NKÚ příslušní gestoři agend zavedli k 31. 3. 2023, tedy po šesti letech trvání projektu PMA 3, jen čtyři níže uvedené návrhy MV:

- Opatření „*důvod nepřechýlení ženského příjmení*“, které spočívalo v novele zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách. Ženy si tak od roku 2022 mohou bez omezení zvolit, zda chtějí oficiálně používat své příjmení v přechýlené či nepřechýlené podobě. Do té doby tak mohly učinit pouze ve čtyřech pevně vymezených situacích.
- Opatření „*průvodce vyplněním formulářů Úřadu práce a napojení na NIA*“, kdy MV navrhovalo, aby formuláře Úřadu práce byly převedeny do elektronické podoby.
- Dvě opatření v podobě průvodců životními událostmi („ztráta dokladů“ a „úmrtí“).

S ohledem na uvedená zjištění vyhodnotil NKÚ mzdové náklady související s přípravou optimalizačních opatření projektu PMA 3 jako neefektivní vynaložení peněžních prostředků až do výše celkového rozpočtu předmětných klíčových aktivit projektu č. 5 a č. 7 v hodnotě 35 327 114 Kč.

IV.27 Neúspěch při zavádění optimalizačních opatření do praxe vysvětlilo MV tím, že gestoři agend neprovedli návrhy změn, které jim MV předložilo, přičemž realizaci opatření nelze podle MV řešit bez spolupráce s gestorem jednotlivých opatření. Optimalizační opatření se však nedařilo Ministerstvu vnitra prosadit ani ve vlastním resortu, viz příklad č. 1.

Příklad č. 1

A. Do praxe se Ministerstvu vnitra nepodařilo zavést mj. návrh na odstranění údaje o místě trvalého pobytu z občanského průkazu, což by znamenalo, že by občané nemuseli měnit občanský průkaz v případě stěhování. Ve zdůvodnění, proč se nepodařilo návrh prosadit, MV uvedlo, že gestorem agendy je jiný odbor MV než odbor eGovernmentu, který návrh v rámci projektu PMA 3 vypracoval: „... neumíme zdůvodnit, proč byla povinnost zachování údaje o místě trvalého pobytu zachována.“

B. MV rovněž vypracovalo a předložilo v rámci výstupů projektu PMA 3 návrh na optimalizační opatření „jasná dokladová pravidla u domácích porodů“. Ve zdůvodnění, proč se tento návrh nepodařilo zavést do praxe, MV uvedlo, že po vypracování návrhu následovala konzultace s příslušným oddělením matrik a ověřování (rovněž MV), po které MV od realizace upustilo, neboť: „... jsme došli k závěru, že z širšího pohledu by přísnější výčet dokladů k prokázání domácích porodů mohl zkomplikovat situaci pro všechny, kteří nerodí v porodnici například proto, že do porodnice nestihli dojet.“

IV.28 NKÚ vyhodnotil, že zapojení gestorů agend, resp. zástupců jednotlivých ústředních správních úřadů / samospráv do projektu PMA 3 neproběhlo podle předpokladů projektu. V rozpočtu projektu plánovalo MV zapojení 30 zástupců úřadů formou dohod o provedení práce, na což vyčlenilo 12 850 000 Kč. Ve skutečnosti se však tímto způsobem zapojili pouze dva externisté, přičemž odměny jim uhrazené činily za dobu trvání projektu 129 800 Kč.

IV.29 Nezapojení zástupců úřadů do projektových týmů mělo podle NKÚ nepříznivý vliv na kvalitu návrhů optimalizačních opatření i na ochotu úřadů zavést je do praxe. V této souvislosti NKÚ uvádí jako příklad dobré praxe přístup úřadů (gestorů agend) ve Velké Británii, kde se občané, úřady a další subjekty zapojují do návrhů řešení životních situací a jejich změn přímo z vlastní iniciativy gestora agendy, a to formou otevřených on-line konzultací. Výsledky těchto konzultací, kterých se účastní tisíce respondentů, pak příslušný úřad sám vyhodnotí, zpracuje a zavede do praxe. Od počátku je tak zajištěna vůle gestora k prosazení změny.

IV.30 Projekt PMA 3 tak kvůli změně svého zaměření, resp. aktivit, nevyřešil podle zjištění NKÚ některé hlavní problémy veřejné správy uvedené ve Strategickém rámci, zejména neznalost procesů, jimiž je realizován výkon konkrétních agend v konkrétním orgánu státní správy, a nejednotnost při výkonu stejných agend a činností na různých úrovních a na jednotlivých úřadech, viz příklad č. 2.

Příklad č. 2

V jedné z výzkumných zpráv vytvořených v rámci projektu PMA 3 popisuje MV problémy, které v oblasti pěstounské péče způsobuje nejednotnost procesů v různých úřadech a krajích. Na jejich rozdílnost si podle MV shodně stěžovali všichni respondenti. „Nejednotnost se týká například procesu zprostředkování, kdy jsou na žadatele v různých krajích kladeny různě přísné požadavky (v některých případech jsou žadatelé dokonce od pěstounství např. orgány sociálně-právní ochrany dětí záměrně odrazováni), nebo povinného vstupního vzdělávání, které nemá dle vyjádření respondentů žádnou jednotnou

strukturu ani základ a přípravy tak mnohdy neposkytují potřebné a užitečné informace, které pěstouni potřebují ke správnému výkonu jejich činnosti.

(...)

Problematika nejednotnosti a obrovských mezikrajových rozdílů v přístupu k pěstounské péči se dále objevuje i v dalších tématech a službách veřejné správy spojených s pěstounskou péčí.

(...)

Nejednotné postupy zmínili respondenti také v souvislosti s činností Úřadů práce ČR (hodnocení případů hodných zvláštního zřetele, vyžadování nestandardních dokumentů a rozdílné postupy v souvislosti s prohlášením poplatníka daně z příjmů FO ze závislé činnosti atd.) a jednotlivých soudů, které o pěstounské péči rozhodují...“

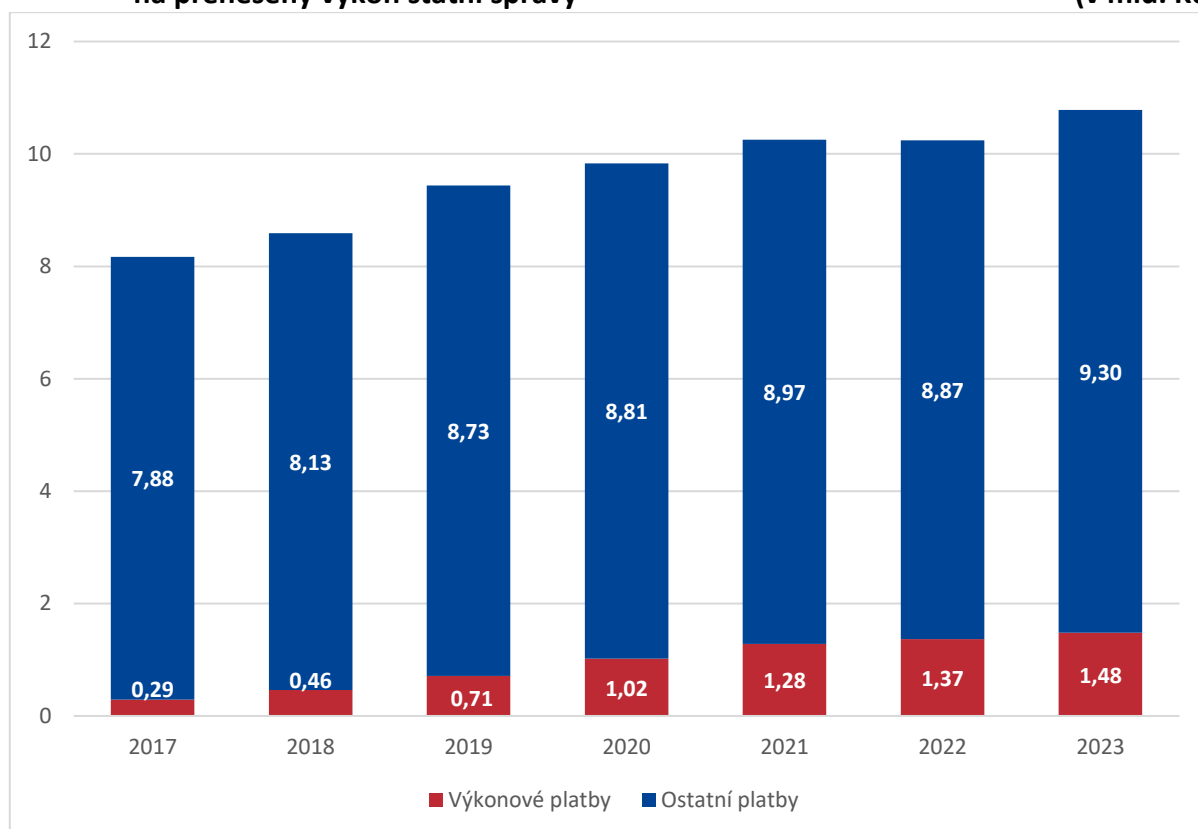
MV v projektu PMA 3 nevytvořilo nákladové modely agend. Stát tedy stále nezná reálné náklady na zajištění výkonu agend státní správy v přenesené působnosti, a neví tak, zda vynakládá peněžní prostředky efektivně.

IV.31 MV nezajistilo, aby byl výkon státní správy v přenesené působnosti financován tak, jak zamýšlelo ve specifickém cíli 2.4 Strategického rámce, tedy na základě skutečně vykonaných činností a podle nákladového modelu stanoveného na základě standardu každé agendy.

IV.32 MV má omezené možnosti pro sledování a následné vyhodnocování skutečného výkonu a nákladů a inkasovaných poplatků v rámci přenesené působnosti státní správy u jednotlivých obcí a dopadů provedených změn. Obce samy rozhodují o své vnitřní organizaci a nemají zákonnou povinnost odděleně sledovat a vykazovat výkon přenesené působnosti státní správy ani náklady a příjmy s ním spojené. K měření výkonu a nákladů veřejné správy proto plánovalo MV využít výstupy projektu PMA 3, konkrétně standardy agend a následně vytvořené nákladové modely agend. Tyto výstupy však MV nevytvořilo (kvůli změně aktivit projektu v polovině roku 2019). Stát tak nadále nezná reálné náklady na zajištění výkonu agend, resp. v jaké míře a na jaké činnosti jsou finanční prostředky poskytnuté v rámci příspěvku konkrétně vynakládány.

IV.33 Podle dokumentu *Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy včetně příslušných podkladových analýz (zaměřených zejména na náklady, přínosy a dopady)* bylo pro jistý druh výkonového financování vhodných 17 agend veřejné správy. Z toho 8 agend bylo navrženo pro čistě výkonové financování, kdy by stát proplácel skutečně provedené úkony vykonané v rámci těchto agend. Dalších 9 agend bylo navrženo na financování dle počtu adekvátních úvazků, což lze považovat za jistý druh adresného (výkonového) financování. Výkonové financování státní správy v přenesené působnosti obcí zavedlo MV do roku 2023 u těchto sedmi agend: veřejné opatrovnictví (2017); obecní živnostenský úřad – jednotná kontaktní místa (2018) a avízo živnostenskému úřadu (2021); občanské průkazy – zpracování žádosti o občanský průkaz (2018) a aktivace el. čipu občanského průkazu (2021); územní plánování (2019); částečně matriční úřady (2020); řidičské průkazy (2020); zkušební komisaři (2022). V roce 2023 činil podíl výkonových plateb na celkovém vyplaceném příspěvku na přenesený výkon státní správy obcím 13,73 %.

Graf č. 1: Vývoj podílu výkonových plateb (příspěvek za úkon) na celkovém příspěvku obcím na přenesený výkon státní správy (v mld. Kč)



Zdroj: data MV o příspěvcích obcím (bez hl. m. Prahy) na přenesený výkon státní správy v letech 2015–2023.

IV.34 NKÚ z výše uvedených důvodů vyhodnotil, že MV nevyřešilo jeden z problémů financování výkonu státní správy v přenesené působnosti, a to problém, který byl popsán v kapitole 4 Strategického rámce těmito slovy: „*Stát tedy neví, v jaké míře a na jaké účely a agendy jsou poskytnuté finanční prostředky v rámci příspěvku konkrétně vynakládány a zda jsou poskytované finanční prostředky vynakládány územními samosprávami účelně a efektivně.*“

IV.35 MV sice od roku 2014 učinilo systém financování výkonu státní správy v přenesené působnosti adresnější a transparentnější, přesto jej nelze považovat za plně efektivní. Ve Strategickém rámci si MV stanovilo za cíl optimalizovat celý systém financování přeneseného výkonu státní správy, neboť většina peněžních prostředků je stále rozdělována způsobem, který nezohledňuje, kolik výkon státní správy v přenesené působnosti skutečně stojí. V roce 2023 má stát vyplatit obcím za zajištění přeneseného výkonu státní správy celkovou částku 10,78 mld. Kč. Výše výkonových plateb z této částky představuje 1,48 mld. Kč.

MV nesleduje, jak se mu daří snižovat administrativní zátěž. Občané stále musí úřadům oznamovat informace, které má stát již k dispozici.

IV.36 V případě specifického cíle 1.2 *Snižování regulatorní zátěže* Strategického rámce Ministerstvo vnitra nepostupovalo v souladu s *Metodikou přípravy veřejných strategií*, neboť u indikátorů dopadu 1.2.6 *Snížení administrativní zátěže občanů* a 1.2.7 *Snížení administrativní*

zátěže veřejné správy nenastavilo výchozí ani cílové hodnoty²¹, s jejichž pomocí by mohlo průběžně sledovat a vyhodnocovat dopady aktivit určených ke snižování administrativní zátěže. MV plánovalo nastavit cílové hodnoty těchto indikátorů zpětně s odůvodněním, že pro stanovení konkrétních hodnot nemělo při tvorbě implementačního plánu specifického cíle 1.2 dostatek relevantních dat. V této souvislosti NKÚ uvádí jako příklad dobré praxe postup Ministerstva průmyslu a obchodu, které u srovnatelného indikátoru 1.2.8. *Snížení administrativní zátěže podnikatelů* stanovilo jako měrnou jednotku nikoli „počet“, ale procentuální snížení administrativní zátěže, což umožňuje vyhodnotit úspěch při snižování této zátěže i v případě, kdy počet zatěžujících povinností bude zjištěn až dodatečně.

IV.37 Ministerstvu vnitra se nedařilo prosadit dílčí návrhy optimalizačních opatření, která měla občanům usnadnit kontakt s úřady, viz odst. IV.25 a IV.26. Snižování administrativní zátěže občanů a odstranění „iritujících povinností“ tak zůstává úkolem MV pro další období. Občané jsou nadále nuceni poskytovat úřadům data, která má stát již k dispozici²². Jedním z těchto konkrétních problémů je například přetrvávající povinnost občanů popsaná v příkladu č. 3.

Příklad č. 3

Standardy životních událostí, které MV v rámci projektu PMA 3 zpracovalo, jsou shrnujícím popisem stávajícího stavu životních událostí, kterými občan běžně během života prochází, a to z pohledu jeho práv a povinností. Standardy nepředstavují optimalizovaný, tj. zlepšený stav životní události z pohledu činností, které musí občan řešící příslušnou životní situaci vykonat.

S tímto souvisí např. problematika ohlášení úmrtí osoby na Úřad práce ČR. Dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, má osoba blízká, pokud poskytovala oprávněné osobě pomoc, povinnost oznámit úmrtí oprávněné osoby příslušné krajské pobočce Úřadu práce ČR, a to ve lhůtě do 8 dnů ode dne úmrtí oprávněné osoby. V případě neohlášení může Úřad práce ČR vyměřit dotčenému pokutu až do 20 000 Kč. Stát přitom má tuto informaci k dispozici prostřednictvím matrik, které obdrží list o prohlídce zemřelého, pouze ji nedokáže zpracovat v přiměřeném čase a následně sdílet v rámci příslušných úřadů.

Povinnost občana uvedená v příkladu č. 3 zůstává i po realizaci projektu PMA 3 zachována.

IV.38 MV se přitom snaží do běžné praxe veřejné správy zavést zásadu „only once“ (pouze jednou), kdy tzv. „obíhají data, nikoli lidé“, kterou si stanovilo jako dílčí cíl v *Informační koncepci České republiky*. Koncepci schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 3. října 2018 č. 629, k programu „Digitální Česko“ a návrhu změn Statutu Rady vlády pro informační společnost.

IV.39 Dopad aktivit MV, které měly vést k optimalizaci systému financování výkonu státní správy v přenesené působnosti, prověřoval NKÚ na vzorku agend: matriční agenda, veřejné opatrovnictví a občanské průkazy.

²¹ Měrná jednotka „počet zjednodušených procesů (životních situací)/předpisů“ a „počet odstraněných iritujících povinností“.

²² Postup při úmrtí upravují § 83–86 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Systém financování agendy matrik učinilo MV adresnější, stále však existuje prostor pro jeho další optimalizaci

IV.40 MV od roku 2018 připravilo celkem tři návrhy na změnu financování matriční agendy. V roce 2018 počítalo MV s optimalizací matriční sítě, kdy mělo zaniknout 445 menších matričních úřadů a zbývající měly být financovány na základě skutečného výkonu. Další návrh spočíval v zavedení čistě výkonového financování, bez optimalizace sítě úřadů.²³ Ani jeden z těchto návrhů však nebyl z důvodu politických rozhodnutí a nesouhlasu územních samospráv přijat. MV v roce 2020 zavedlo kompromisní variantu spočívající v kombinaci paušálního a výkonového financování. Rozdělení příspěvku na výkon matriční agendy mezi jednotlivé obce se tak, i přes stále existující prostor pro optimalizaci sítě matrik a úspory (viz další odstavec), stalo spravedlivější a lépe odpovídá reálným výkonům v agendě.

IV.41 Více než 80 % výkonu matriční agendy zajišťují matriční úřady obcí s rozšířenou působností. Obce I. typu²⁴ zajišťují jen 11 % výkonu, vyplaceno jim však bylo 29 % z celkového objemu příspěvku na přenesený výkon této agendy. Vzhledem k uvedeným skutečnostem a hustotě matriční sítě byl dle NKÚ záměr MV snížit počet matričních úřadů a výkon matriční agendy převést na obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem, a tím celou síť optimalizovat, logickým řešením, které odpovídalo relevantnímu specifickému cíli Strategického rámce.

Výkon v oblasti veřejného opatrovnictví komplikuje gesční neukotvení

IV.42 Paušální částka vyplácená za jednoho opatrovance v roce 2023 činí 30 500 Kč, přičemž celkový příspěvek představoval v roce 2023 přibližně 402 mil. Kč. Při zvýšení této paušální platby v roce 2021 využilo MV výsledky dotazníkového šetření, které podle zjištění NKÚ nepředstavuje dostatečný zdroj informací o oblasti veřejného opatrovnictví. Celkové výsledky šetření Ministerstvo vnitra v rozporu s *Metodikou optimalizace sběru dat* váhově neupravilo tak, aby dané kategorie měly stejnou váhu jako ve výběrovém souboru. V této souvislosti NKÚ upozorňuje na skutečnost, že oblast veřejného opatrovnictví je gesčně neukotvená, což působí problémy při výkonu předmětných činností. Na tento fakt Ministerstvo vnitra opakovaně v meziresortní komunikaci upozorňovalo a žádalo legislativní úpravu.

Agenda občanských průkazů je financována na základě skutečného výkonu

IV.43 Pro agendu občanských průkazů bylo na základě návrhu MV zavedeno výkonové financování od roku 2018. V roce 2023 činil tento příspěvek 141 Kč za jednu přijatou žádost o vydání občanského průkazu. MV podle zjištění NKÚ stanovilo standard části agendy, který určil, jak dlouho by měl uvedený výkon trvat (15 minut na agendu spojenou s žádostí občana o vydání občanského průkazu a pět minut na výdej nového občanského průkazu). MV se též zabývalo nákladovým modelem, popsalo, z jakých úkonů se agenda skládá a jaké služby jsou veřejnosti v této agendě nabízeny. V případě této části agendy tak MV splnilo požadavek Strategického rámce, který ve specifickém cíli 2.4 stanoví, že výkon státní správy v přenesené působnosti by měl stát územním samosprávám proplácet na základě skutečně vykonaných činností a podle nákladového modelu stanoveného na základě standardu každé agendy.

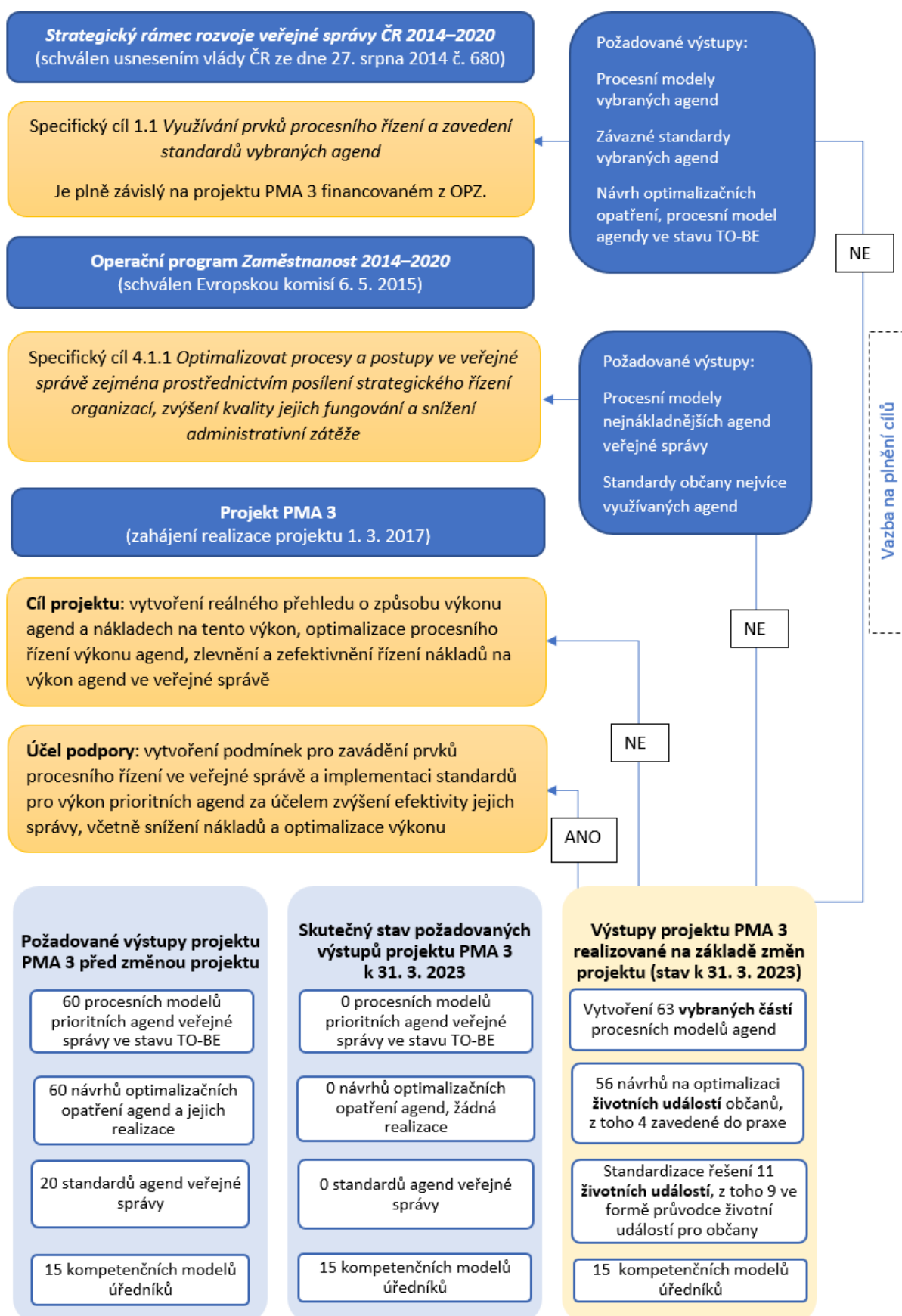
²³ V případě, že by Ministerstvo vnitra zavedlo jeden z těchto dvou návrhů, vynaložená částka by byla podle výpočtů NKÚ (založených na datech MV) v obou případech v období 2020–2023 o cca 560 mil. Kč nižší.

²⁴ Obce I. typu vedou evidenci obyvatel, zajišťují v obci volby, zabezpečují ochranu veřejného pořádku atd.

Seznam zkratek a pojmů

ČR	Česká republika
DIA	Digitální a informační agentura
DPH	daň z přidané hodnoty
KA	kontrolní akce
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
MV	Ministerstvo vnitra
PMA	procesní modelování agend
PMA 1	projekt <i>Procesní modelování agend veřejné správy</i> , reg. č. CZ.1.04/4.1.00/38.00003
PMA 2	projekt <i>Podpora tvorby standardů pro výkon agend veřejné správy</i> , reg. č. CZ.1.04/4.1.00/A3.00002
PMA 3	projekt <i>Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů pro výkon prioritních agend veřejné správy</i> , reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0004225
<i>Podmínky použití podpory</i>	<i>Podmínky použití podpory z Operačního programu Zaměstnanost</i>
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost 2014–2020</i>
rozpočtová pravidla	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
Strategický rámec	<i>Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i>
TO-BE	model budoucího stavu (v rámci procesního modelování agend veřejné správy)
usnesení vlády 52/2019	usnesení vlády ČR ze dne 21. ledna 2019 č. 52, <i>o dalším postupu v projektu Využívání prvků procesního řízení a zavedení standardů pro výkon prioritních agend veřejné správy</i>
usnesení vlády 680/2014	usnesení vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 680, <i>ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu</i>

Schéma vazeb cílů Strategického rámce, OPZ a projektu PMA 3 na výstupy projektu PMA 3



Hlavní cíl a dílčí cíle projektu PMA 3

Hlavní cíl projektu PMA 3	
Vytvoření reálného přehledu o způsobu výkonu agend a nákladech na tento výkon, optimalizace procesního řízení výkonu agend, zlevnění a zefektivnění řízení nákladů na výkon agend ve veřejné správě	
Dílčí cíle projektu PMA 3	
Dílčí cíl č.	Znění
1	Podpora úřadů při vytváření kompetenčních základů procesního modelování pro přípravu na zavedení standardů agend na ústředních správních úřadech (ÚSÚ)
2	Aktualizace a aplikace jednotné metodiky procesního modelování agend s využitím souvisejícího softwarového nástroje, včetně přípravy na zavedení standardů výkonového financování
3	Vyškolení zástupců ústředních správních úřadů a dalších zaměstnanců ve veřejné správě v oblasti zavádění prvků procesního řízení
4	Vznik 60 procesních modelů prioritních agend veřejné správy stanovených usnesením vlády ze dne 13. července 2015 č. 565, a to na úrovni TO-BE, včetně stanovení návrhů optimalizačních opatření, přičemž každá z agend je v jinak pokročilém stavu rozpracování z projektů PMA 1 a PMA 2 (na výsledky z těchto projektů bude v PMA 3 navázáno)
5	Příprava na aplikaci standardů prioritních agend, včetně stanovení návrhů výkonového financování
6	Vytvoření podmínek pro modernizaci a optimalizaci výkonu agend veřejné správy prostřednictvím využití prvků procesního řízení
7	Zpřesnění způsobu a redefinice obsahu ohlašování agend veřejné správy v Registru práv a povinností
8	Vznik 15 kompetenčních modelů úředníků pro stanovení procesních rolí úředníků v agendách a požadavků na jejich odbornost, znalosti a dovednosti
9	Vytvoření standardů vybraných agend a jejich pilotní komparace s reálným výkonem daných agend v praxi, kde počet agend je určený kvalifikovaným odhadem na základě zkušeností z předchozích projektů tak, aby bylo reálné naplnit indikátor výstupy v požadované kvalitě
10	Zpracování sebeevaluační studie

Zdroj: žádost o podporu projektu PMA 3.

Klíčové aktivity k naplnění cílů projektu PMA 3

Klíčová aktivita č.	Název klíčové aktivity před změnou č. 9 projektu PMA 3	Název klíčové aktivity po změně č. 9 projektu PMA 3	Plánovaný rozpočet* (v Kč)
01	Řízení a administrace projektu	Řízení a administrace projektu	14 428 195
02	Vyhodnocení a konsolidace dosavadních výstupů procesního modelování agend	Vyhodnocení a konsolidace dosavadních výstupů procesního modelování agend	7 419 635
03	Věcné a administrativní zajištění dodávky podpůrných analytických, výzkumných a modelovacích prací	Věcné a administrativní zajištění dodávky podpůrných analytických, výzkumných a modelovacích prací	21 105 431
04	Podpůrný softwarový nástroj	Podpůrný softwarový nástroj	1 105 431
05	Tvorba finálních procesních modelů agend	Tvorba finálních procesních modelů vybraných částí agend	28 723 907
06	Tvorba kompetenčních modelů úředníků vykonávajících agendy veřejné správy	Tvorba kompetenčních modelů úředníků vykonávajících agendy veřejné správy	7 066 007
07	Realizace optimalizačních opatření	Realizace optimalizačních opatření	6 603 207
08	Výběr agend k zafixování podle standardu a vytvoření standardu agendy	Vytvoření standardu k řešení životní události	18 528 807

Klíčová aktivita č.	Název klíčové aktivity před změnou č. 9 projektu PMA 3	Název klíčové aktivity po změně č. 9 projektu PMA 3	Plánovaný rozpočet* (v Kč)
09	Vytvoření předpokladů pro další využití výstupů projektu pro implementaci dalších cílů Strategického rámce	Vytvoření předpokladů pro další využití výstupů projektu pro implementaci dalších cílů Strategického rámce	8 022 207
10	Legislativní a systémová implementace výstupů projektu	Legislativní a systémová implementace výstupů projektu	7 044 307
11	Realizace školení	Realizace školení	7 543 849
12	Marketing a PR aktivity	Marketing a PR aktivity	4 428 359
13	Sebeevaluace	Sebeevaluace	390 000

Zdroj: žádost o podporu projektu PMA 3, žádost o změnu č. 9 projektu PMA 3.

* Rozpočtované částky na jednotlivé aktivity nebyly změnou č. 9 dotčeny.

Pozn.: Rozdíly v klíčových aktivitách po změně č. 9 jsou zvýrazněny tučným písmem.

Výstupy projektu PMA 3 vytvářené v klíčových aktivitách po změně projektu

Klíčová aktivita č.	Výstupy plánované před změnou č. 9 projektu PMA 3	Výstupy po změně č. 9 projektu PMA 3
01	<ul style="list-style-type: none"> – standardní projektová dokumentace – zprávy a reporty – vytvoření kompletního realizačního týmu 	<ul style="list-style-type: none"> – standardní projektová dokumentace – zprávy a reporty – vytvoření kompletního realizačního týmu
02	<ul style="list-style-type: none"> – plán využití výstupů předchozích projektů – konsolidované výstupy připravené pro další použití – aktualizovaná a rozšířená metodika procesního modelování a standardizace výkonu agend veřejné správy 	<ul style="list-style-type: none"> – plán využití výstupů předchozích projektů – konsolidované výstupy připravené pro další použití – aktualizovaná a rozšířená metodika procesního modelování
03	<ul style="list-style-type: none"> – smlouva na služby s vítězným dodavatelem po celé trvání projektu 	<ul style="list-style-type: none"> – smlouva na služby s vítězným dodavatelem
04	<ul style="list-style-type: none"> – licence k využívání podpůrných softwarových nástrojů – pořízené datové celky 	<ul style="list-style-type: none"> – licence k využívání podpůrných softwarových nástrojů – pořízené datové celky
05	<ul style="list-style-type: none"> – procesní modely vybraných agend – návrhy optimalizačních opatření vybraných agend – podklady pro standardy vybraných agend včetně ustavení institucionálních vazeb pro aplikaci procesních a nákladových standardů – návrh na aktualizaci metodiky ohlašování agend v Registru práv a povinností – aktualizované ohlášení agend v Registru práv a povinností 	<ul style="list-style-type: none"> – procesní modely vybraných částí agend – návrhy optimalizačních opatření vybraných agend (životních událostí) – podklady pro standardy vybraných částí agend včetně ustavení institucionálních vazeb pro optimalizaci výkonu veřejné správy – aktualizované ohlášení agend v Registru práv a povinností
06	<ul style="list-style-type: none"> – zpracované kompetenční modely úředníků vykonávajících činnosti v rámci agend 	<ul style="list-style-type: none"> – zpracované kompetenční modely úředníků vykonávajících činnosti v rámci agend
07	<ul style="list-style-type: none"> – návrh a realizace všech nutných kroků, které povedou k optimalizovanému výkonu agendy 	<ul style="list-style-type: none"> – návrh a realizace všech nutných kroků, které povedou k optimalizovanému výkonu veřejné správy (poskytované služby veřejné správy, agendy)

Klíčová aktivita č.	Výstupy plánované před změnou č. 9 projektu PMA 3	Výstupy po změně č. 9 projektu PMA 3
08	<ul style="list-style-type: none"> – analýza agend vhodných ke standardizaci – návrh agend, které jsou vhodné k vytvoření standardu agendy – vytvoření standardu agend a pilotní ověření vykonávání agendy podle standardu 	<ul style="list-style-type: none"> – analýza částí agend vhodných ke standardizaci řešení životních událostí – vytvoření standardu řešení vybraných životních událostí – pilotní ověření vykonávání interaktivních (online) průvodců řešení vybraných životních událostí
09	<ul style="list-style-type: none"> – produkty projektu transformované pro účely řízení kvality a řízení financování výkonu přenesené působnosti státní správy 	<ul style="list-style-type: none"> – produkty projektu transformované pro účely rozvoje zejména českého eGovernmentu
10	<ul style="list-style-type: none"> – metodika zapojení procesního řízení do legislativního procesu – legislativní návrh, který učiní výkon agendy podle standardu závazným 	<ul style="list-style-type: none"> – návrhy legislativních změn v rámci jednotlivých optimalizačních opatření vzešlých z analýz vybraných životních událostí, případně jen vybraných služeb veřejné správy
11	<ul style="list-style-type: none"> – je plánována účast 75 osob, přičemž kvalifikace v oblasti procesního modelování agend dosáhne 60 z nich 	<ul style="list-style-type: none"> – je plánována účast 75 osob, přičemž kvalifikace v oblasti optimalizace a elektronizace služeb veřejné správy dosáhne 60 z nich
12	<ul style="list-style-type: none"> – propagační materiály – webové stránky – strategie řízení vztahů se zástupci veřejné správy a s veřejností 	<ul style="list-style-type: none"> – propagační materiály – webové stránky – strategie řízení vztahů se zástupci veřejné správy a s veřejností – newsletter
13	<ul style="list-style-type: none"> – Sebeevaluační studie zohledňující 5U kritéria 	<ul style="list-style-type: none"> – Sebeevaluační studie zohledňující 5U kritéria

Zdroj: žádost o podporu projektu PMA 3, žádost o změnu č. 9 projektu PMA 3.

Pozn.: Rozdíly ve výstupech po změně č. 9 jsou zvýrazněny tučným písmem.