# Dopady pandemie COVID-19 na organizační změny a digitalizaci ve veřejné správě v ČR

(se zaměřením na úřady státní správy)

## Shrnutí hlavních zjištění výzkumného projektu

*David Špaček*[1]*, Pavel Horák, Marek Navrátil,*

*Dagmar Špalková, Martin Viktora, Filip Hrůza*

*(verze 1. 12. 2023)*

**Obsah**

1 Představení výzkumu ..... 2

2 Shrnutí hlavních zjištění ..... 4

2.1 Co naznačují rozhovory ohledně dopadů prvního kritického období pandemie COVID-19 na úřady? ..... 4

2.2 O jakých změnách v úřadech se hovořilo v rozhovorech? ..... 7

2.3 Co ukazují rozhovory o životnosti změn? ..... 11

2.4 Co ukazují výsledky dotazníkového šetření? ..... 12

[1] Vedoucí řešitelského týmu Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity a kontaktní osoba, e-mail: david.spacek@econ.muni.cz.

# 1 Představení výzkumu

V této zprávě shrnujeme hlavní zjištění našeho výzkumu, který jsme provedli v rámci slovinsko-českého projektu „Dopady koronaviru na organizační změny a digitalizaci ve veřejné správě“ (projekt financovaný GAČR, reg. č. 21-47171L).

Výzkum se v souladu s projektem zaměřoval na úřady státní správy. Do vzorku organizací byly v případě výzkumu v ČR zařazeny také obce s rozšířenou působností, a to kvůli rozsahu jejich úkolů v oblasti státní správy. Výzkum byl založen na následující kombinaci metod:

- V projektu jsme nejprve provedli analýzu právních předpisů, které byly přijaty v období od začátku pandemie do konce října 2021 a které předpokládaly změny v úřadech státní správy. V této zprávě související výsledky neuvádíme – využili jsme je do určité míry při přípravě polostrukturovaných rozhovorů v další fázi řešení projektu. Vybrané výsledky byly publikovány (např. Špaček, Horák a Navrátil, 2022).
- V další fázi řešení projektu jsme připravili a provedli kvalitativní výzkum, který byl založen na polostrukturovaných rozhovorech. Rozhovory probíhaly v období od září 2022 do ledna 2023. Podařilo se nám provést rozhovory s pracovníky 14 organizací (ve vzorku organizací byla 3 ministerstva, 4 úřady podřízené ministerstvům, 2 další ústřední úřady, 2 agentury a 3 obce s rozšířenou působností). Dohromady jsme provedli 81 rozhovorů s pracovníky na různých pozicích v organizaci; v případě každé organizace byli zastoupeni vedoucí pracovník a řadový zaměstnanec. Na základě rozhovorů jsme připravili 14 případových studií. Dotazované jsme požádali o upřímné komentáře a slíbili jsme jim naprostou anonymitu. Proto v této zprávě neuvádíme jejich jména ani jména jejich organizací a výsledky prezentujeme pouze souhrnně.
- Na polostrukturované rozhovory navazovalo dotazníkové šetření. Protože jsme předpokládali využití metody SEM (*structural equation modelling*), proběhlo dotazníkové šetření ve dvou vlnách – jako pilotní a jako následné šetření. Pro pilotní šetření jsme využili zejména kontakty z rozhovorů a shromáždili další kontakty z několika dalších organizací. Pilotní průzkum byl distribuován 198 kontaktům na konci března 2023 a byl otevřen po dobu tří týdnů. Pro závěrečné šetření jsme připravili databázi kontaktů (v případě obcí byly v databázi kontakty na vrcholové manažery, střední manažery a řadové zaměstnance odborů a útvarů, které se zabývají především úkoly státní správy). Závěrečný průzkum byl distribuován 13 170 kontaktům dne 18. dubna 2023 a byl otevřen po dobu tří týdnů; v jeho průběhu byly zaslány dvě upomínky s výzvou k účasti. Dohromady se nám podařilo získat 1177 vyplněných dotazníků, z toho 945 jich bylo vyplněno kompletně. Odhadovaná míra návratnosti dotazníku je asi 8,8 %. Nicméně v obou kolech šetření (pilotním i závěrečném) jsme požádali respondenty, aby informace o průzkumu distribuovali také svým kolegům. Byli jsme si vědomi, že nám to znemožní kontrolu návratnosti, ale chtěli jsme zvýšit počet vyplněných dotazníků, se kterými bychom mohli pracovat. Struktura respondentů byla následující:

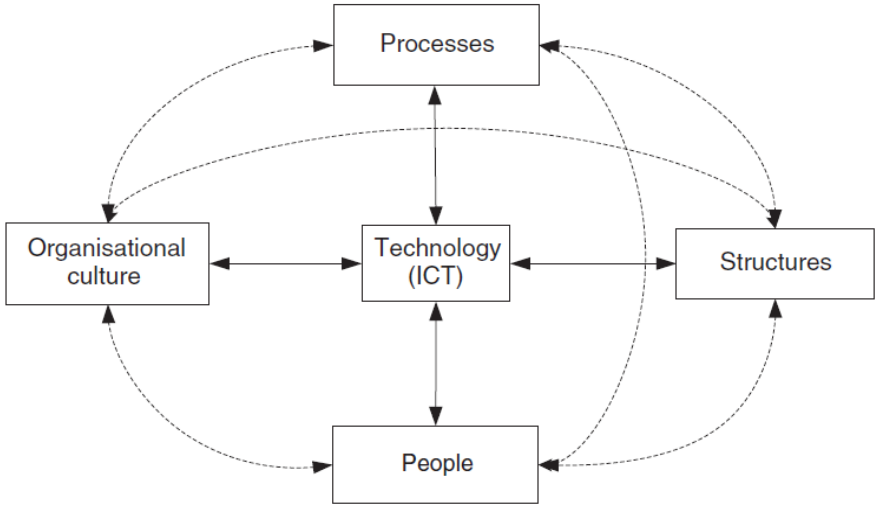
16,4 % pracovníků ministerstev, 15,1 % pracovníků služebních úřadů podřízených ministerstvům, 7,9 % pracovníků služebních úřadů nepodřízených ministerstvům, 4,1 % pracovníků agentur, 54,3 % pracovníků obcí s rozšířenou působností. Dotazník byl založen zejména na vnímané míře souhlasu s vybranými tvrzeními; k vyjádření míry byla využita škála od 1 (= rozhodně nesouhlasím) do 5 (= rozhodně souhlasím); respondenti měli rovněž možnost zvolit odpověď „Nevím, nedokážu posoudit" a možnost uvést komentáře u otevřených otázek.

Ve výzkumu jsme využili teoretického modelu Nograška a Vintara (2014). Tento model znázorňuje Obrázek 1. Model je založen na následujících dvou hlavních předpokladech, které jsou v souladu se zjištěními a závěry z literatury o roli informačních a komunikačních technologií (ICT) při zvládání pandemie a krize COVID-19 (např. Špaček, Navrátil a Špalková, 2023):

1) ICT hrají ústřední roli jako klíčová hnací síla organizační transformace a
2) ICT jsou závislé na dalších organizačních komponentách (procesech, lidech, struktuře a kultuře).

V případě rozhovorů jsme model využili především ke strukturování otázek ohledně stavu organizací před pandemií a změn, které byly v úřadech v důsledku pandemie provedeny. V případě dotazníkového šetření byl model využit rovněž ke strukturování otázek ohledně změn; vazby mezi oblastmi změn byly následně statisticky analyzovány s využitím metod SEM.

*Obrázek 1. Model Nograška a Vintara (2014)*



# 2 Shrnutí hlavních zjištění

## 2.1 Co naznačují rozhovory ohledně dopadů prvního kritického období pandemie COVID-19 na úřady?

Výsledky výzkumu ukazují **nerovnoměrný dopad krize COVID-19 na české úřady**. Z rozhovorů jednoznačně vyplývá, že **pro zvládání první koronavirové krize byla důležitá připravenost organizací, tzn. jejich stav v oblasti pracovníků, procesů, struktur, technologií a organizační kultury před pandemií**.

Z případových studií vyplývá, že **rozhodující roli v připravenosti a následném provádění změn (vč. jejich životnosti, resp. přetrvání) hrály tři vzájemně propojené prvky – lidé, technologie a organizační kultura**. Z rozhovorů také vyplývá, že o životnosti změn provedených v období pandemie rozhodoval zejména vrcholový výkonný management jednotlivých organizací (to platí i pro ministerstva, protože, jak bylo v rozhovorech zdůrazněno, ministry/ministryně obvykle vnitřní fungování jednotlivých resortů příliš nezajímá, jsou pro ně relevantní zejména rozpočty). Také proto, že před pandemií COVID-19 se v Česku žádná podobná krize nevyskytla, byla krize způsobená COVID-19 nepředstavitelná a řada postupů krizového řízení existovala jen na papíře. Plány krizového řízení byly často ve zkoumaných organizacích zpracovány již v období před pandemií, ale v praxi chyběly zkušenosti s jejich využitím v průběhu krize podobného rozsahu.

**Prvotní opatření, která organizace přijaly, se týkala reorganizace zaměstnanců za účelem jejich ochrany a zároveň zachování funkčnosti organizace** (zejména využitím práce na dálku, kde to bylo v té době možné, později v průběhu pandemie také rotací zaměstnanců). Tato počáteční opatření reagovala i na celostátní restriktivní opatření přijatá vládou a dalšími ústředními orgány (např. Ministerstvem zdravotnictví), která nařizovala téměř úplné a později částečné uzavření institucí veřejné správy.

**Případové studie jasně potvrzují, že technologie byly důležitým nástrojem změn v českých organizacích a byly zásadní pro rozhodnutí, jaké změny je třeba v organizacích provést, aby se vyrovnaly s důsledky krize COVID-19 a požadavky zakotvenými v národních opatřeních**. To se potvrdilo u úřadů, které měly své interní i externí procesy do značné míry digitalizované již před pandemií COVID-19. Z rozhovorů vyplývá, že to byl případ všech úřadů kromě ministerstev. Zejména v případě ministerstev rozhovory naznačily nižší míru digitalizace některých interních postupů a využívání technologií při práci (např. těch, které se týkají oběhu a správy dokumentů, což se projevilo i v nižším využívání elektronického podpisu v interní i externí komunikaci ministerstev). Zmíněná nevyváženost v digitalizaci již před pandemií – vyšší digitalizace externích procesů vs. nižší digitalizace interních procesů, měla vliv na připravenost ministerstev na počáteční fázi krize COVID-19. Podle našich zjištění byla tato situace jednou z hlavních příčin existence bariér spojených s prací zaměstnanců na dálku, kteří nemohli vykonávat svou práci ze svých kanceláří.

**Z rozhovorů vyplývá, že na počátku pandemie měla problémy zejména ministerstva** (v porovnání s jinými typy organizací z našeho vzorku). Připravenost ministerstev na krizi COVID-19 byla dána

předchozí zkušeností a zvyklostmi. Protože před pandemií úřady nezažily žádný lockdown, fungovala ministerstva na bázi osobního kontaktu. Tomu napomáhala i poměrně striktně vymezená pracovní doba, o které hovořili někteří pracovníci ministerstev. Způsob práce před pandemií byl předurčen také vybavením a softwarem, který měli zaměstnanci k dispozici (obvykle měli k dispozici stolní počítače, nikoli notebooky, a některé IT systémy, které při své práci používali, byly dostupné pouze z jejich kanceláří). V několika rozhovorech bylo také poukázáno na vysokou roztříštěnost interních a externích IT systémů ministerstev, případně i jejich zastaralost. Částečně kvůli zavedenému způsobu práce byly některé procesy před pandemií stále pouze analogové nebo – pokud byly digitalizovány – byla stále preferována či vyžadována tištěná/papírová forma. To se projevilo i v nízkém využívání elektronického podpisu uvnitř ministerstev a v jejich externí komunikaci (obvykle jím byli vybaveni hlavně vrcholoví manažeři, to však neznamená, že jej aktivně využívali; vrcholoví manažeři nebo manažeři střední úrovně byli obvykle také těmi lidmi, kteří měli k dispozici notebook). Pracovní návyky a preference určovaly IT gramotnost zaměstnanců na všech úrovních – vzhledem k práci z kanceláře zaměstnanci ministerstev většinou nevyužívali IT pro online jednání, neměli větší zkušenosti se sdílením dokumentů online, elektronickým podepisováním dokumentů apod.

**Z rozhovorů však vyplývá, že úroveň digitalizace a pracovní zvyklosti nebyly uvnitř jednotlivých ministerstev stejné**. Některé útvary byly dostatečně vybaveny již před pandemií – zaměstnanci útvarů, které představovaly "mladší" část organizačních struktur ministerstev (z hlediska doby vzniku těchto útvarů a průměrného věku zaměstnanců), např. těch, které se zabývají evropskou agendou a projekty financovanými z fondů EU, měli k dispozici notebooky a mobilní telefony pro plnění svých úkolů již před pandemií (to bylo vidět i na způsobu vyjadřování – obvykle se používalo "my" a "oni", aby se porovnaly rozdíly ve vybavení technologiemi, způsobech práce apod.). Jejich pružnější pracovní metody se však na ministerstvech ne vždy rozšířily dále.

**Předpandemické pracovní zvyklosti také znemožňovaly větší rozšíření práce na dálku** (na ministerstvech, ale i v dalších organizacích z našeho vzorku). Teoreticky sice práce na dálku možná byla, ale pouze v přísně regulovaných případech (např. dlouhodobá péče o děti nebo o jiné členy rodiny). Mezi důvody většího nevyužívání práce na dálku zmiňovali pracovníci na nižších úrovních vedení a řadoví pracovníci zejména nedůvěru managementu vůči nim. Především manažeři (z vrcholové a vyšší střední úrovně) poukazovali na nedostatečnou legislativu týkající se práce na dálku a zdůrazňovali, že některé typy pracovních pozic nejsou pro tento typ práce vhodné (mimo jiné z bezpečnostních důvodů, kdy lidé mohou přistupovat k potřebným informačním systémům pouze ze svých kanceláří kvůli ochraně osobních údajů občanů).

**Startovní podmínky byly v případě ostatních organizací odlišné. Největší kontrast byl patrný v rozhovorech s pracovníky agentur a dalších ústředních orgánů, které nejsou podřízeny ministerstvům.** Většina těchto organizací byla podle rozhovorů vybavena technologiemi již před pandemií. Většina jejich zaměstnanců měla pro svou práci k dispozici notebook a mobilní telefon. Rovněž jejich vnější procesy a služby, ale i ty vnitřní, byly ve srovnání s ministerstvy před pandemií COVID-19 více digitalizovány. Proto jejich zaměstnanci často zdůrazňovali: *"Moc jsme toho nezměnili. Lockdown nám příliš neublížil. Pouze jsme přešli na online kanály, které jsme předtím tolik nevyužívali, a jinak jsme si organizovali práci."; "Nijak výrazně jsme se nezměnili, bylo to víceméně stejné, ale*

*začali jsme masivně využívat to* (pozn.: technologie), *co jsme měli k dispozici už předtím.*" Zaměstnanci agentur a dalších ústředních orgánů nepodřízených ministerstvům a také zaměstnanci městských úřadů často popisovali své organizace v předpandemické době jako flexibilní, neformální a založené na spolupráci (včetně využívání pružné pracovní doby, práce s hybridními, nikoliv rigidními, hierarchickými strukturami). Důvodem byla patrně také mladší věková struktura zaměstnanců některých z nich. V některých organizacích bylo před pandemií již zavedeno procesní řízení, což zvýšilo transparentnost a přehlednost jejích procesů a přineslo do nich určitou prioritizaci (tj. rozlišení hlavních služeb a souvisejících požadavků interních či externích zákazníků). Lepší připravenost na krizi koronaviru přinesla také větší agilnost jejich vedení již v období před pandemií.

**V případě organizací, které jsou do určité míry podřízeny ministerstvům, ovlivnila dopady krize koronaviru jejich velikost:**

- V **menších organizacích** z námi zkoumaného vzorku se zdá, že situace před pandemií byla podobná té v agenturách. Činnosti a procesy byly digitalizovány již před pandemií, zaměstnanci byli vybaveni pro práci mimo své kanceláře (měli k dispozici mobilní telefony, vlastní notebook, vzdálený přístup umožňující připojení k internímu softwaru, někteří z nich disponovali elektronickým podpisem; jejich IT systémy zahrnovaly spisovou službu, elektronickou docházku, elektronické cestovní příkazy, dovolené, plánování kontrolních týmů či hodnotící formuláře a jejich technologie byly také průběžně aktualizovány). Organizační kultura byla pracovníky hodnocena jako založená na spolupráci, loajalitě a vstřícnosti.
- Z rozhovorů vyplývá, že na počátku pandemie COVID-19, během první vlny, byly zejména **větší subjekty** podřízené ministerstvům v podobné situaci jako ministerstva – vzhledem k jejich hierarchickým a centralizovaným rysům, používanému hardwaru a softwaru a pracovním návykům preferovaným před pandemií nebylo pro některé zaměstnance možné během prvního lockdownu pracovat mimo svoji kancelář. Mnoha zaměstnancům byly v jejich kancelářích k dispozici pouze stolní počítače, IT systémy pro jejich agendy byly popsány jako roztříštěné a zastaralé (také kvůli problémům s některými dodavateli) a externí služby byly ve srovnání s některými interními procesy více digitalizovány. Během pandemie byli pracovníci těchto organizací také přetíženi poskytováním služeb (které začali občané či organizace v důsledku pandemie více využívat) nebo novými úkoly, které jim ministerstva v souvislosti s pandemií zadala. Z tohoto důvodu se někteří zaměstnanci rozhodli z úřadů odejít. Některé z těchto organizací neměly podle rozhovorů dostatečný počet zaměstnanců ani před pandemií a tyto výpovědi přinesly další problémy.

**Situace v městských úřadech (obcí s rozšířenou působností) byla zčásti podobná situaci na ministerstvech, zčásti situaci v agenturách a dalších subjektech, které nepodléhaly ministerstvům.** Bez ohledu na své pracovní zařazení respondenti z obcí většinou shodně uváděli, že obecní úřady (tj. výkonné orgány obcí v ČR) nebyly na pandemii připraveny, protože byla (vzhledem ke svému rozsahu a rychlosti) spíše neočekávaná. S takovou krizovou situací nepočítaly ani jejich krizové plány, které byly zpracovány již před pandemií COVID-19 (na základě požadavků krizové legislativy). První opatření realizovaná na městských úřadech byla utvářena nejistotou a obavami a také požadavky, které byly stanoveny v národních opatřeních. Byla rovněž ovlivněna připraveností

pracoviště a pracovníků – do opatření se promítla např. dostupnost ochranných pomůcek, charakter vybavení, které měli zaměstnanci k dispozici (dostatek notebooků a hardwaru a softwaru pro umožnění práce z domova), ICT kompetence pracovníků. Důležité byly opět pracovní návyky a podobně jako v ostatních organizacích z našeho vzorku byly preferovány osobní kontakty, což se projevilo i ve vybavení a nástrojích používaných při práci. Technologie, které obce využívaly (a využívají), jsou dány také jejich rolí ve správním systému – v Česku obce vykonávají i státní správu, pro své úkoly ve státní správě využívají IT systémy pořízené nebo vyvinuté (liniovými) ústředními orgány státní správy odpovědnými za danou oblast (obvykle ministerstvy). Jak již bylo naznačeno, postupy při poskytování služeb byly často digitalizovány na celostátní úrovni, takže to nemělo negativní dopad na obecní úřady. V případě některých služeb – např. sociálně-právní ochrany dětí a sociálních služeb, které jsou vykonávány jako služby státní správy obcí, bylo respondenty ze souvisejících resortů jednoznačně zdůrazněno, že jejich digitální podoba by nebyla vhodná (vzhledem k povaze a poslání těchto služeb, např. jejich vysoké závislosti na osobním kontaktu s klienty).

*Obrázek 2. Kategorizace zkoumaných organizací*

## 2.2 O jakých změnách v úřadech se hovořilo v rozhovorech?

Rozhovory se věnovaly také změnám, ke kterým na úřadech došlo po první krizové vlně pandemie. Hlavní změny, které byly zmíněny během rozhovorů, shrnujeme v Tabulce 1.

*Tabulka 1. Přehled změn provedených v důsledku krize Covid-19*

| Typ organizace | Shrnutí hlavních změn |
|---|---|
| **Ministerstva** | • Nákup nového hardwaru a softwaru nebo opětovné použití starého, ale použitelného vybavení s cílem umožnit zaměstnancům pracovat z domova.<br>• Práce na dálku nebo (později) směny zaměstnanců.<br>• Přechod na online komunikační kanály, je-li to možné a vhodné.<br>• Nové ICT dovednosti zaměstnanců (pro online schůzky, elektronické podepisování).<br>• Rychlé úpravy dílčích částí IT systémů (např. pro elektronické podepisování dokumentů).<br>• Ochrana zaměstnanců (vybavení, distancování, testování) a intenzivnější krizové řízení.<br>• Změna vnitřních pravidel (ochrana, práce na dálku).<br>• Zvýšená centralizace rozhodování.<br>• Intenzivnější a méně formální vnitřní spolupráce.<br>• Intenzivnější a méně formální vnější spolupráce (včetně zvýšení počtu metodik).<br>• Agilnější vedení.<br>• Zkrácení úředních hodin a některých procesů (např. kontrola, nábor) a služeb (pokladna). |
| **Úřady podřízené ministerstvům** | ***Větší organizace ze vzorku***<br>• Nákup nového hardwaru a softwaru nebo opětovné použití starého, ale použitelného vybavení s cílem umožnit zaměstnancům pracovat z domova.<br>• Práce na dálku nebo (později) směny zaměstnanců.<br>• Přechod na online komunikační kanály, je-li to možné a vhodné.<br>• Nové ICT dovednosti zaměstnanců (pro online schůzky, elektronické podepisování).<br>• Rychlé úpravy dílčích částí systémů (např. pro elektronické podepisování dokumentů).<br>• Ochrana zaměstnanců (vybavení, distancování, testování) a intenzivnější krizové řízení.<br>• Zkrácení úředních hodin a některých procesů (např. kontrola).<br>• Zvýšená centralizace D-M.<br>• Intenzivnější a méně formální interní spolupráce (také z důvodu zvýšené pracovní zátěže nebo nových úkolů, častější nemoci nebo nepřítomnosti zaměstnanců – např. z důvodu péče o děti – a odchodů některých zaměstnanců; práce o sobotách).<br>• Intenzivnější a méně formální vnější spolupráce (včetně zvýšení počtu metodik).<br>• Nová pravidla (práce na dálku, směny, ochrana).<br><br>***Malá organizace ze vzorku***<br>• Práce na dálku a intenzivnější využívání technologií, které byly k dispozici již před pandemií.<br>• Přechod na online komunikační kanály, pokud je to možné a vhodné.<br>• Školení zaměstnanců v používání nástrojů pro online schůzky.<br>• Ochrana zaměstnanců (vybavení, distancování, testování).<br>• Nová pravidla (práce na dálku, směny, ochrana). |

| Typ organizace | Shrnutí hlavních změn |
|---|---|
| **Ostatní ústřední orgány (nepodřízené ministerstvům)** | ***Malá organizace ze vzorku***<br>• Práce na dálku a intenzivnější využívání technologií, které byly k dispozici již před pandemií.<br>• Přechod na online komunikační kanály, je-li to možné a vhodné.<br>• Použití bezpečnějšího elektronického podpisu (v jednom z orgánů ze vzorku).<br>• Rychlé opravy IT systémů (s cílem umožnit administrativní úkony související s lidskými zdroji, které dříve nebyly digitalizovány, a umožnit elektronické podepisování).<br>• Zlepšení extranetu pro předkládání dokumentů větší velikosti (v jednom z úřadů).<br>• Školení zaměstnanců v používání nástrojů pro online schůzky.<br>• Ochrana zaměstnanců (vybavení, distancování, testování).<br>• Zkrácení úředních hodin a některých procesů (např. kontrola).<br>• Nová pravidla (práce na dálku, směny, ochrana). |
| **Agentury** | • Práce na dálku a intenzivnější využívání technologií, které byly k dispozici již před pandemií.<br>• Přechod na online komunikační kanály, je-li to možné a vhodné.<br>• Nákup dalšího softwaru (licence, bezpečnější elektronický podpis).<br>• Školení zaměstnanců v používání nástrojů pro online schůzky.<br>• Ochrana zaměstnanců (vybavení, distancování, testování).<br>• Nová pravidla (práce na dálku, směny, ochrana).<br>• Nábor nových zaměstnanců z důvodu zvýšené pracovní zátěže a nových úkolů (v jedné z agentur ze vzorku).<br>• Větší důraz na kybernetickou bezpečnost. |
| **Obce** | • Nákup nového hardwaru a softwaru nebo opětovné použití starého, ale použitelného vybavení s cílem umožnit zaměstnancům pracovat z domova.<br>• Práce na dálku a intenzivnější využívání technologií, které byly k dispozici již před pandemií.<br>• Přechod na online komunikační kanály, pokud je to možné a vhodné (někdy nové nebo speciální komunikační nástroje pro interní nebo externí komunikaci – aplikace WhatsApp, mobilní vysílání).<br>• Nákup dalšího softwaru (licence, bezpečnější elektronický podpis).<br>• Školení zaměstnanců v používání nástrojů pro online schůzky.<br>• Ochrana zaměstnanců (vybavení, distancování, testování, změny v přijímání klientů).<br>• Redukce některých procesů (např. koordinace mezi odděleními; personální činnosti – adaptace, pravidelné hodnocení zaměstnanců, školení na místě) (pouze v některých).<br>• Nové služby pro zaměstnance (např. péče o děti) (v jednom).<br>• Nové služby pro klienty (např. elektronické rezervace, elektronické platby).<br>• Nová pravidla (pro práci na dálku, směny, ochranu; v některých případech také nová pravidla kybernetické bezpečnosti). |

Ve všech organizacích se **práce na dálku a hybridní způsob práce** staly standardním způsobem práce v nejkritičtějších obdobích pandemie; na počátku byla práce na dálku jediným možným způsobem pro většinu zaměstnanců organizací, protože nemohli přijít do svých kanceláří. Práce se pro některé zaměstnance během pandemie stala složitější i kvůli elektronickému podepisování dokumentů (postup se stal složitějším ve srovnání s pouhým podepisováním perem), jež některé organizace při své interní i externí komunikaci často nevyužívaly. To se týkalo zejména ministerstev, ale podobné druhostupňové změny byly identifikovány i v dalších organizacích. Přestože byly většinou (nebo ve větší míře ve srovnání např. s ministerstvy) dostatečně vybaveny pro práci na dálku již před pandemií, nebyly zvyklé využívat technologie a pracovat mimo kancelář, také v komunikaci s kolegy z vlastní organizace často preferovaly osobní komunikaci. Krize COVID-19 tedy vedla ke změně organizační kultury. Rozhovory naznačují, že tato změna není dočasná, protože například online schůzky (podobně jako práce na dálku) po krizi nezmizely a jsou stále využívány a přinejmenším hybridní schůzky jsou často možné i v současnosti.

Bez ohledu na rozdíly v připravenosti na krizi si pandemie vyžádala některé **změny ve stylu vedení a také nové druhy spolupráce.** Lidé museli uvnitř organizací více spolupracovat a z rozhovorů vyplývá, že si mnohem více uvědomovali posloupnost činností nutných ke splnění úkolů, za které byly jejich organizace odpovědné (vliv na to měl především fakt, že byli nuceni pracovat na směny – resp. rotovat na pracovištích). V případě některých orgánů existujících v hierarchii ministerstev jsme zaznamenali nové způsoby spolupráce mezi zaměstnanci. Tato situace byla způsobena mimořádnou pracovní zátěží, kterou přinesla pandemie (např. množství podání od klientů nebo nové služby). Zaměstnanci, kteří nemohli pracovat (např. z důvodu odložení kontrolní činnosti), pomáhali svým kolegům, aby bylo zajištěno dodržení zákonem předpokládaných termínů. Z rozhovorů také vyplývá, že v průběhu pandemie COVID-19 organizace státní správy více sdílely své zkušenosti a znalosti ve srovnání s obdobím před pandemií.

Krize COVID-19 vedla také k **nové regulaci** (např. práce na dálku, která nebyla před pandemií dostatečně regulována, postupy krizového řízení). Dále byla příčinou **změny nákupních zvyklostí** – v mnoha organizacích, jejichž zaměstnanci se účastnili našich rozhovorů, se začalo upřednostňovat používání, a tedy nákup notebooků před stolními počítači.

V některých organizacích (např. v rámci ministerstev, ale i v jedné z agentur) se výrazně zvýšil **rozsah práce na jednoho zaměstnance**, a to z důvodu nárůstu podání, odchodů zaměstnanců nebo častějších absencí zaměstnanců z důvodu péče o děti nebo příbuzné). Jak vyplynulo z některých rozhovorů, někteří střední a vrcholoví manažeři byli přetíženi administrativními úkoly (např. těmi, které se týkaly kontroly pracovních výkazů zaměstnanců, kteří pracovali na dálku, či plánování porad, protože někdy bylo organizováno příliš mnoho porad).

**Některé procesy byly v úřadech redukovány a neměly prioritu**. Jednalo se například o kontrolu (směřovanou na externí organizace), některé personální procesy, jako je adaptace, pravidelné hodnocení výkonu zaměstnanců, nábor; v menším počtu případů bylo omezeno školení, ale obvykle bylo alespoň do určité míry nahrazeno školením online.

Z případových studií vyplývá, že **centralizace** se zvýšila v důsledku krize COVID-19, nebo alespoň v její počáteční fázi, kdy centralizace

umožnila rychlé rozhodování pro zvládnutí krize a souvisela také s požadavky na omezení přijatá vládou nebo jinými orgány. Nejvyšší a vyšší střední manažeři všech organizací, s nimiž jsme vedli rozhovory, naznačovali, že krizové řízení bylo nezbytné a muselo být řešeno shora dolů a koordinovaně. Zároveň z rozhovorů vyplývá, že centralizace byla doprovázena inkluzivnějším rozhodováním, kdy bylo na poradních zasedáních orgánů krizového řízení zastoupeno více resortů (v případě obcí byli na zasedání aktivněji zváni zástupci externích subjektů ve srovnání s obdobím před pandemií).

Z případových studií vyplývá, že krize COVID-19 neměla na **agentury a další malé organizace z našeho vzorku** závažný dopad. Jak bylo uvedeno, byly digitalizovány a vybaveny již před pandemií, zejména díky agilnějšímu přístupu jejich vrcholového vedení. V kritických obdobích pandemie musely v rámci interní komunikace přejít především na elektronické kanály. Přesto v případě své externí komunikace potřebovaly ve srovnání s obdobím před pandemií více komunikovat elektronicky a pracovat s elektronickými nástroji v praxi, ve které je před pandemií častěji nevyužívaly (například v praxi náboru zaměstnanců začaly často využívat online schůzky, mnohem více začaly preferovat e-learning a online školení; bylo tomu podobně jako u ostatních organizací ze vzorku).

## 2.3 Co ukazují rozhovory o životnosti změn?

V rozhovorech jsme se věnovali také tomu, zda provedené změny přežily kritické období pandemie. Rozhovory jasně ukazují, že některé změny dosud přetrvávají. Na druhou stranu je však z rozhovorů zřejmé, že tempo změn s doznívání kritického období výrazně klesalo.

Rozhovory naznačují, že v případě ministerstev a větších organizací, které jsou ministerstvům podřízeny, neměly výraznější životnost změny, které nebyly kompatibilní s předpandemickou organizační kulturou a které bylo snadné „odstranit". Data z rozhovorů ukazují, že jde zejména o následující:

- **Práce z domova („Home office").** Rozhovory sice nenaznačují, že by home office přestal být kompletně využíván; jasně ale ukazují, že míra jeho využití se snížila a zaměstnanci si ho nemohou nárokovat. Jak vedoucí, tak řadoví pracovníci si uvědomovali, že pro určité pozice není práce z domova vhodná. Na druhou stranu pracovníci z nižších úrovní upozorňovali na to, že vstřícnost povolovat práci z domova je u vedení úřadu nižší. Podobně jako v případě období před pandemií toto spojovali zejména s nedůvěrou ze strany vedoucích zaměstnanců, což může některé z nich i výrazně demotivovat. Home office nemůže být také podle pracovníků vnímán výlučně jako benefit – jde dle nich o práci odjinud, která vychází z toho, co umožňují nové technologie a je (či má podle nich být) výsledkem určitého přirozeného vývoje v uplatňovaných metodách práce. Problémy může způsobovat i to, že podle rozhovorů není praxe home office napříč ministerstvy sjednocená.
- **Intenzita spolupráce uvnitř organizací.** Pracovníci některých ministerstev upozorňovali na to, že míra spolupráce mezi různými odbory a odděleními (což považovali za přínosné) rovněž ochabla.
- **Tempo digitalizace.** Rozhovory ukázaly, že pandemie vedla zejména k rychlým dílčím úpravám stávajících IT systémů spíše než k výraznějším změnám. Na základě případových studií

můžeme tvrdit, že k digitalizaci se v případě ministerstev nepřistoupilo proaktivně a strategicky.

- **Důvěra.** Rozhovory naznačily, že fungování ministerstev během pandemie se neobešlo bez větší důvěry v pracovníky. Sami vedoucí pracovníci během rozhovorů uváděli, jak byli překvapení flexibilitou a výkonností svých zaměstnanců. I proto bylo pro některé pracovníky překvapením, že se s prací domova nyní nepracuje lépe (s ohledem na zkušenosti s home office během pandemie, motivování pracovníků apod.).
- **Politické vedení ministerstev.** Rozhovory také naznačují, že krize COVID-19 nepřinesla reorientaci zájmu politického vedení – spíše než o vnitřní fungování úřadů a zlepšování vnitřních procesů se podle rozhovorů politické vedení ministerstev nadále zajímá zejména o rozpočtovou stránku.

**V případě agentur a menších úřadů** krize koronaviru podle rozhovorů přinesla zejména intenzivnější využívání technologií, které byly sice k dispozici v převážné míře již před pandemií, ale více se (oproti pandemii) nevyužívaly. I u jedné z agentur však řadoví pracovníci upozorňovali na to, že využívání home office není tak obvyklé, a to i kvůli nedůvěře vedení organizace.

## 2.4 Co ukazují výsledky dotazníkového šetření?

**Většina respondentů (74 %) byla toho názoru, že první změny se v jejich organizacích dotkly především zaměstnanců**. To je podobné jako naše zjištění z rozhovorů. Vedení veřejné správy muselo reagovat na opatření ústřední vlády, která rozhodla o uzavření úřadů a zavedla související restriktivní opatření. Většina zaměstnanců institucí státní správy musela zůstat doma. To ovlivnilo poskytování služeb a procesy – nástroje založené na ICT se začaly intenzivněji využívat kvůli omezením kladeným na osobní kontakty.

**Respondenti souhlasili s tvrzeními, že krize COVID-19 ovlivnila používání technologií**. Výsledky analýzy dat z dotazníkového šetření jasně naznačují to, co ukázaly již rozhovory – v úřadech se začaly intenzivněji využívat stávající technologie a začaly se testovat a využívat i další nové technologie. Tradiční interní a externí komunikace byla nahrazena komunikací elektronickou. Nadprůměrnou míru shody s tvrzeními ohledně dopadů pandemie na využívání technologií jsme zaznamenali zejména u respondentů z ministerstev. To opět potvrzuje naše zjištění z rozhovorů, z nichž vyplynulo, že zejména ministerstva se z kulturních důvodů potýkala s mírou digitalizace svých interních procesů a využíváním technologií. Tyto úřady preferovaly pracovní metody založené na papírových a osobních kontaktech, což se promítlo do vybavení zaměstnanců (stolní počítače, používané IT systémy – některé IT systémy byly z důvodu bezpečnostních opatření přístupné pouze z kanceláří na ministerstvech) a také ICT kompetence zaměstnanců. Na druhou stranu s výroky méně souhlasili řadoví zaměstnanci; vyšší míra shody byla u zaměstnanců z nejvyššího a vyššího středního managementu. Pro další vysvětlení těchto zjištění bychom potřebovali získat více odpovědí od jednotlivých typů organizací a také více informací o digitalizaci úřadů.

**Respondenti také souhlasili nejvíce s tvrzením, že pandemie změnila způsob sdílení informací mezi zaměstnanci v organizacích**. Pravděpodobně je to dáno intenzivnějším využíváním ICT v interní komunikaci, které přinesla krize. Potvrdilo se i zjištění z rozhovorů, že zaměstnanci institucí státní správy cítili větší potřebu spolupracovat. Důvodem byla především potřeba zajistit poskytování

služeb včas (více si uvědomovali sled činností potřebných k dokončení úkolů, což bylo proto více zohledněno při střídání zaměstnanců na pracovišti). Ve výsledcích je opět patrný rozdíl ve vnímání dané situace vedoucími pracovníky ve srovnání s řadovými zaměstnanci. Jejich hodnocení zpravidla nepřesáhlo celkový průměr.

Výsledky dotazníkového šetření ukazují, že **krize COVID-19 neovlivnila nábor zaměstnanců ani jejich propouštění**. Jak bylo naznačeno již v některých rozhovorech, které jsme provedli, v nejkritičtějších obdobích pandemie nábor neprobíhal, úřady někdy využívaly část svých zaměstnanců, aby pomohly svým kolegům (přesun mezi útvary). COVID-19 neovlivnil ani povahu práce, protože pokud to bylo možné, úkoly byly prováděny z jiného místa (z domova). Odpovědi v této části dotazníku rovněž potvrzují zjištění o **důležitosti technologií v interní komunikaci a zároveň naznačují, že zaměstnanci získali nové kompetence a dovednosti** (z rozhovorů vyplývá, že to souviselo zejména se schopnostmi souvisejícími s využíváním ICT nástrojů pro online jednání, sdílení dokumentů či využívání elektronických podpisů nebo přístupu k IS z domova).

Výsledky také jasně ukazují, že krize koronaviru nedopadla nikterak zásadně na **organizační strukturu úřadu**. Nejvyšší průměrnou míru souhlasu jsme zaznamenali u výroku o **větší formalizaci** způsobené COVID-19. Rozhovory naznačují, že by to mohlo být způsobeno novými pravidly a nařízeními upravujícími dodržování bezpečné vzdálenosti a používání ochranných hygienických prostředků a také formalizací práce na dálku, která před krizí COVID-19 chyběla. Větší dopady na formalizaci uváděli zejména pracovníci agentur. To může znamenat, že COVID-19 přinesl vyšší úroveň centralizace a formalizace, na kterou nebyli zaměstnanci zvyklí. Odpovědi byly poměrně jednotné napříč různými pracovními pozicemi.

**Zdroje:**

Nograšek, J., Vintar, M. (2014). E-government and organisational transformation of government: Black box revisited? *Government Information Quarterly*, 31(2014): 108–118.

Špaček, D., Horák, P. & Navrátil, M. (2022). COVID-19 and national measures expecting changes in state administration – the case of Czechia. In Profiroiu, M. et al. The 30th NISPAcee Annual Conference e-proceedings – Crises, *Vulnerability and Resilience in Public Administration*. Bratislava: NISPAcee PRESS. s. 1-18. ISBN 978-80-99939-08-1.

Špaček, D., Navrátil, M. & Špalková, D. (2023). New development: Covid 19 and changes in public administration—what do we know to date? *Public Money & Management*, 43(8): 862-866.