



Přehled o stavu veřejné správy

ČESKÁ REPUBLIKA

ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ K MODERNĚJŠÍ
A EFEKTIVNĚJŠÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ



Přehled o stavu veřejné správy: Česká Republika

ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ K MODERNĚJŠÍ
A EFEKTIVNĚJŠÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Tento dokument ani žádná v něm uvedená data a mapy se nedotýkají statusu ani svrchovanosti jakéhokoli území, vymezení mezinárodních hranic ani názvu jakéhokoli území, města nebo oblasti.

Statistická data pro stát Izrael poskytl na svou odpovědnost příslušné izraelské úřady. Použitím těchto údajů ze strany OECD není dotčen status Golanských výšin, východního Jeruzaléma ani izraelských osad na Západním břehu Jordánu podle mezinárodního práva.

Poznámka Turecké republiky

Informace uvedené v tomto dokumentu odkazující na „Kypř“ se vztahují na jižní část ostrova. Na ostrově není žádný jednotný orgán, který by zastupoval zároveň kyperské Turky a kyperské Řeky. Turecko uznává Severokyperskou tureckou republiku (SKTR). Turecko zachová svůj postoj k tzv. kyperské otázce, dokud nebude nalezeno trvalé a spravedlivé řešení v rámci OSN.

Poznámka všech členských států Evropské unie, které jsou členy OECD a EU

Kyperskou republiku uznávají všechny členské státy OSN s výjimkou Turecka. Informace uvedené v tomto dokumentu se týkají oblasti, která je skutečně spravována vládou Kyperské republiky.

V citacích tuto publikaci uvádějte následovně:

OECD (2023), *Přehled o stavu veřejné správy: Česká Republika: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2651546f-cs>.

ISBN 978-92-64-77155-0 (tištěná verze)

ISBN 978-92-64-72575-1 (PDF)

ISBN 978-92-64-90080-6 (HTML)

ISBN 978-92-64-72474-7 (epub)

Původní název: OECD (2023), *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>.

Zpracování tohoto překladu zadalo Ředitelství pro veřejnou správu (Public Governance Directorate) a OECD nemůže zaručit jeho přesnost. Jedinou původní verzí jsou texty dokumentu v angličtině, případně francouzštině.

Fotografie: Design na obálce Mohamad Sabra s využitím fotografie © Ivan Serebryannikov/Shutterstock.com.

Opravy publikací lze nalézt online na adrese: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2023

Na používání tohoto díla v digitální i tištěné podobě se vztahují Podmínky uvedené na <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Předmluva

Veřejná správa se při formování politik stále častěji potýká s komplexními výzvami, jež vyžadují koordinovanou reakci napříč resorty. Situaci v České republice v poslední době ovlivnilo několik po sobě jdoucích krizí – pandemie onemocnění covid-19, rostoucí inflace a válka na Ukrajině. V tomto novém globálním kontextu musí veřejná správa posílit svou odolnost vůči neočekávaným šokům a zároveň reagovat a řešit okamžité priority i dlouhodobé závazky a zajišťovat vysokou kvalitu a kontinuitu veřejných služeb.

Před pandemií covid-19 a následujícím nepříznivým vývojem, jež bychom mohli nazvat polykrizí, se České republice do značné míry dařilo vyhýbat se nerovnostem a většina občanů byla s poskytováním klíčových veřejných služeb velmi spokojena. Ve fázi oživení po covidové krizi se Česká republika, stejně jako mnoho zemí OECD, musela vyrovnat s důsledky vypuknutí ozbrojeného konfliktu na Ukrajině, jež přinesl ekonomické a sociální problémy od inflace až po energetickou nejistotu a mělo za následek příliv uprchlíků, jenž vytváří další tlak na sociální služby a veřejné finance. Dekarbonizace a digitalizace ekonomiky jsou a zůstanou hlavními průřezovými výzvami, a to i navzdory zvýšenému úsilí zejména v oblasti omezování emisí skleníkových plynů. V této souvislosti může zvýšení efektivity a modernizace veřejné správy v České republice plošně zvýšit kvalitu veřejných služeb, podpořit klientsky orientovanou a více digitalizovanou veřejnou správu a pomoci řešit průřezové výzvy.

Tento *Přehled o stavu veřejné správy v České republice*, zpracovaný organizací OECD, hodnotí kapacity veřejného sektoru a podporuje aktéry veřejné správy, aby posílili své snahy o ambiciózní reformy veřejné správy pod hlavičkou koncepce rozvoje veřejné správy „Klientsky orientovaná veřejná správa 2030“. Přehled poukazuje na prioritní oblasti reformy na centrální i místní úrovni, jež se soustřeďují především na participaci občanů, strategické řízení a koordinační schopnost centra vládnutí, digitalizaci, tvorbu politik na základě podložených informací (EIDM), státní správu a územní samosprávu. Tento Přehled rovněž zkoumá reakci České republiky na výzvy spojené s pandemií covid-19 a její odolnost vůči případným budoucím otřesům. Na základě této analýzy poskytuje doporučení na podporu inkluzivního, na důkazech založeného, efektivního a odolného přístupu ke správě věcí veřejných na všech úrovních veřejné správy. Konečným cílem je dosáhnout lepších výsledků a služeb pro občany a posílit zapojení občanů a jejich důvěru v instituce veřejné správy.

Informace a údaje shromážděné pro tento Přehled přispívají k širšímu pracovnímu programu OECD zaměřenému na efektivní, inovativní, na budoucnost připravené, digitalizované a klientsky orientované orgány veřejné správy a jejich služby a na posílení důvěry ve veřejnou správu. OECD je připravena dále podporovat ambice České republiky na cestě ke kvalitnější veřejné správě, k čemuž by Česká republika mohla využít zejména doporučení vyplývající z tohoto Přehledu o stavu veřejné správy.

Zpracování této publikace bylo financováno Islandem, Lichtenštejnskem a Norskem prostřednictvím Fondů EHP a Norska.

Přehled o stavu veřejné správy v České republice byl schválen a uvolněn k publikování Výborem OECD Public Governance Committee dne 17. března 2023 a připraven ke zveřejnění Sekretariátem.

Poděkování

Tento Přehled zpracovalo Ředitelství pro veřejnou správu (Directorate for Public Governance/GOV), vedené ředitelkou Elsou Pilichowski a jejím zástupcem Janosem Bertokem, za přispění Centra OECD pro živnostenské podnikání, malé a střední podniky, regiony a města (Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities/CFE), vedeného ředitelkou Lamiou Kamal-Chaoui, konkrétně Oddělení regionálního rozvoje a víceúrovňové správy, vedeného Dorothee Allain-Dupré. Zpráva vznikala pod strategickým vedením Martina Forsta, vedoucího oddělení pro přehledy o stavu veřejné správy a partnerství (Public Governance Reviews and Partnerships Division), a Sary Fyson, vedoucí oddělení pro přehledy o stavu veřejné správy (Public Governance Reviews Unit). Další vstupy a podněty poskytl Daniel Trnka (Public Governance Reviews Unit/GOV), manažerem projektu byl Arnault Prêtet, koordinaci práce na projektu měli na starosti Carla Musi a Johannes Klein za Public Governance Reviews Unit a Isidora Zapata za Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities.

Sekretariát OECD tímto děkuje Ministerstvu vnitra, a to zejména Petru Schlesingerovi a Janě Ticháčkové, kteří projekt za Českou republiku za podpory projektového manažera Jakuba Jaňury a pod vedením Davida Slámy, pověřeného vrchního ředitele sekce veřejné správy a e-governmentu koordinovali. Oba na projektu pracovali s velkým nasazením a angažovali se nejen jako výborné zdroje informací, ale i jako zprostředkovatelé komunikace se všemi příslušnými zainteresovanými stranami a v neposlední řadě i poskytovatelé logistické podpory. Zásadní informace poskytli členové týmů Ministerstva vnitra a Ústředního krizového štábu, díky si jmenovitě zaslouží především náměstek pro státní službu Jindřich Fryč, dále pak Renata Brožková, Zuzana Brücknerová, Štěpánka Cvejnová, Michal Czudek, Radka Domanská, Marek Jetmar, Petr Jirman, Tomáš Johanovský, Alena Klímová, Iva Kocourková, Martin Koňářík, Vít Kunický, Kristián Malina, Michal Richtr, Tomáš Šedivec a také Jiří Procházka a Jana Kuklová z Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru. OECD děkuje Úřadu vlády, zejména Davidu Havlíčkovi, Oldřichu Körnerovi a Danielu Münichovi, a také týmům Úřadu vlády, zejména zástupcům Odboru vládní agendy, Odboru kabinetu místopředsedy vlády pro digitalizaci, Odboru vládní legislativy, Oddělení RIA, Radě RIA, Odboru lidských práv a ochrany menšin a jednotlivým radám na Úřadu vlády.

Zvláštní poděkování vyjadřujeme Michalu Šalomounovi, ministru pro legislativu, Karlu Blahovi, náměstkovi ministra pro legislativu, Marku Havrdovi, náměstkovi ministra pro evropské záležitosti, Janu Kněžínkovi, náměstkovi ministra pro řízení Sekce Legislativní rady vlády, Štěpánu Jurajdovi, náměstkovi ministryně pro vědu, výzkum a inovace. Za podporu dále děkujeme Andree Baršové, Monice Callerové, Tomáši Dundrovi, Blance Espinoza, Haně Fungačové, Jiřímu Holíkovi, Jiřině Jílkové, Janu Kravčíkovi, Alexandře McGehee a Pavlu Ptáčníkovi. Sekretariát si rovněž dovoluje ocenit příspěvky zástupců jednotlivých ministerstev a úřadů, zejména Richarda Juřika, Jana Mareše, Martina Poláška a Veroniky Rampírové z Ministerstva životního prostředí, Věry-Karin Brázové, Miroslava Daňka a Jany Drílkové z Ministerstva pro místní rozvoj, Adama Gazdy a Františka Kučery z Ministerstva spravedlnosti, Jaroslavy Hejdové z Ministerstva zdravotnictví, Stanislava Volčika z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, náměstkyně ministra Jiřího Valenty, Kateřiny Helikarové, Alexandry Hrstkové, Miroslava Mateje a Tomáše Sluky z Ministerstva financí, Vojtěcha Podhorského a Martina Rataje z Ministerstva průmyslu a obchodu a Petra Jiříčka z Ministerstva práce a sociálních věcí. Tým dále vyjadřuje poděkování Dominiku Hrubému ze Sdružení místních samospráv, Miroslavu Mockovi z Asociace krajů České republiky, Monice Štěpánové

ze Svazu měst a obcí a zástupcům konkrétních obcí, Davidu Lísalovi a Tomáši Veselému z Hlavního města Prahy, Petru Štikovi ze statutárního města Brna a Ivo Minaříkovi z Jihomoravského kraje.

OECD by dále ráda poděkovala všem, kteří svými odpověďmi v dotazníku poskytli pro tuto zprávu podklady, a účastníkům zjišťovacích a poradních misí. Během dvou zjišťovacích misí a mise Sounding Board hovořili zástupci OECD se zástupci reprezentativního vzorku ministerstev, úřadů, rad a nevládních organizací, konkrétně Svatavou Janouškovou z *Národní sítě Zdravých měst*, Šárkou Homfray a Rudolfem Pospíšilem z Českomoravské konfederace odborových svazů, Karinou Kubelkovou z Hospodářské komory a Petrem Bouchalem, Ladislavem Fruehaufem a Davidem Ondračkou z expertního think-tanku *České priority*. Tyto rozhovory pomohly zástupcům OECD lépe porozumět kontextu České republiky a nasměrovaly jejich činnost tak, aby zpráva odrážela celé spektrum priorit na národní, ministerské, krajské i obecní úrovni.

OECD by také ráda vyjádřila poděkování hodnotitelům a expertům, kteří poskytli neocenitelné podněty a během různých misí konaných v České republice v roce 2022 sdíleli zkušenosti ze svých domovských zemí.

- Za Irsko: Niall Leavy, vedoucí oddělení Market Engagement na úřadu Public Appointment Services;
- Za Slovenskou republiku: Matej Kurian, bývalý zástupce vedoucího slovenského analytického útvaru Hodnota za peníze, vláda Slovenské republiky;
- Za Estonsko: Keit Kasemets, bývalý pověřenec pro strategii Úřadu vlády, Estonsko.

Zpracování této publikace bylo financováno Islandem, Lichtenštejnskem a Norskem prostřednictvím Fondů EHP a Norska. OECD by rovněž ráda poděkovala to zejména Dimitře Fellner, za podporu a pomoc při realizaci projektu, a Velvyslanectví Norska v České republice, zejména pak jeho excelenci Victoru Conradovi Rønnebergovi, jeho excelenci Robertu Kvile a panu Per Øystein Vatnemu.

Sekretariát OECD by rád vyjádřil své poděkování Otovi Melcherovi, ekonomickému a finančnímu radovi ze Stálé mise ČR při OECD, který poskytoval neocenitelné rady a poznatky po dobu přípravy tohoto Přehledu.

OECD rovněž děkuje Patricii Klimešové Vlachové a Lucii Kubíčkové (VerbumPRO s.r.o.) za tlumočnické a překladatelské služby v průběhu celého projektu.

Na Přehledu pracovala v průběhu projektu řada autorů. Úvodní kapitolu zpracoval Arnault Prêtet za přispění Urbana Sily z ekonomického oddělení OECD (ECO). Kapitulu 1 o participaci vypracoval David Goessmann, kapitolu 2 na téma koordinace a strategického plánování centra vládnutí napsala Teresa Lazzaroni Andina pod metodickým vedením Arnaulta Prêteta. Kapitulu o tvorbě politiky založené na podložených informacích vypracovali Paul Davidson a Daniel Trnka s přispěním Claire Salama. Isidora Zapata, Yingyin Wu a Michael Duffy (CFE), pod metodickým vedením Isabelle Chatry a Marie Varinia Michalun (CFE), spolu s Johannesem Kleinem (GOV) vypracovali kapitolu 4 o veřejné správě na regionální a místní úrovni. Kapitulu 5 o zvýšení atraktivity a profesních dovedností zaměstnanců veřejné správy napsal Dónal Mulligan. Kapitulu 6 o digitalizaci veřejné správy v České republice napsala Seong Ju Park. Autorkou kapitoly 7 – případové studie covid-19 je Carla Musi, jež pracovala za podpory Javiera Baraibara s přispěním Jacka Radische a Johna Roche. Ciara Muller připravila celý projekt ke zveřejnění a Gabriella Scaduto-Mendola a Barbara Acs poskytly administrativní podporu. Jazykovou korekturu původního textu měla na starosti Jennifer Allain.

Obsah

Předmluva	3
Poděkování	4
Shrnutí	12
Úvod: Přehled veřejné správy v České republice	14
Úvod	15
Reforma veřejné správy a vládnutí v České republice	18
Efektivita veřejného sektoru	24
Výdaje	34
Účast občanů na rozhodování o veřejných záležitostech a důvěra občanů	36
Digitalizace	37
Integrita	39
Koordinace ochrany klimatu	41
Cílem tohoto Přehledu o stavu veřejné správy je podpořit Českou republiku při zefektivňování politik a služeb tak, aby byly lépe koordinované, podložené fakty a klientsky orientované	43
Odkazy	47
1 Podpora participace občanů a stakeholderů v České republice na veřejném dění	52
Úvod	53
Ochrana a podpora občanského prostoru s cílem umožnit participaci v České republice	57
Posílení prostředí pro občanskou participaci v České republice: přechod od ad hoc postupů k institucionalizovaným mechanismům	58
Rozvíjení participativních dovedností v české veřejné správě a ve společnosti	77
Základním předpokladem participace občanů a stakeholderů je zvýšení transparentnosti a poskytování kvalitních informací	83
Experimentování s novými nástroji a postupy v České republice	89
Doporučení	92
Odkazy	93
2 Koordinační kapacita řízená z centra vládnutí v České republice	98
Úvod	99
Strategické plánování: Posílení role centra	101
Koordinace politik a rozhodování	119
Rady vlády	129
Strategie reformy veřejné správy	136
Doporučení	141
Odkazy	144

Poznámka	147
3 Informované rozhodování (EIDM) v české veřejné správě	148
Úvod	149
Zvýšení poptávky po informovaném rozhodování (EIDM)	150
Poskytování podložených informací (evidence) pro rozhodování	157
Doporučení	187
Odkazy	188
Poznámky	193
4 Veřejná správa v České republice na krajské a obecní úrovni	194
Složitý několikastupňový systém vládnutí	195
Posílení spolupráce mezi obcemi s cílem podpořit efektivitu regionální a místní veřejné správy	201
Posílení strategického plánování na všech úrovních veřejné správy pro zdokonalení klientsky orientované veřejné správy	214
Zlepšení vertikální koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při realizaci politik a investičních akcích	231
Budování administrativních a strategických kapacit na úrovni krajů a obcí s cílem zlepšit provádění politik a poskytování služeb	236
Posílení fiskálních kapacit na úrovni krajů a obcí	242
Odkazy	248
Poznámky	253
5 Využívání elektronických nástrojů veřejné správy a rozvoj klientsky orientovaných digitálních služeb v České republice	255
Úvod	256
Řízení digitální transformace a zavádění inovací ve veřejném sektoru	257
Nástroje v oblasti politik k posílení institucionální kapacity pro digitální transformaci	266
Doporučení	269
Odkazy	270
6 Zvýšení atraktivity a rozvoj profesních dovedností v české veřejné správě	272
Úvod	273
Dvě oblasti, na které je třeba se zaměřit při budování kapacit v české státní správě	278
Vytváření důkazní základny pro lepší politiku lidských zdrojů	298
Doporučení	302
Odkazy	304
7 Případová studie covid-19: Posílení koordinačních mechanismů pro účinnější krizové řízení v České republice	307
Úvod	308
Institucionální a strategické rámce pro krizovou koordinaci v centru vládnutí a na ministerstvech	311
Právní rámce pro krizové situace a mimořádné předpisy pro vytváření strategií založených na poznacích	322
Problémy při zavádění systému krizového řízení	326
Doporučení	332
Odkazy	335
Poznámky	339

Tabulky

Tabulka 1. Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 a Programové prohlášení vlády	22
Tabulka 1.1. Přehled relevantních strategických dokumentů veřejné správy vymezujících participaci občanů a stakeholderů v České republice (není vyčerpávající)	62
Tabulka 1.2. Přehled relevantních pracovních a poradních orgánů v České republice	74
Tabulka 4.1. Samostatná a přenesená působnost různých typů obcí v České republice	197
Tabulka 4.2. Rozdělení moci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy v České republice	198
Tabulka 4.3. Různé typy formalizované spolupráce obcí v České republice	206
Tabulka 5.1. Index digitální ekonomiky a společnosti 2019-2022: Česká republika	258
Tabulka 5.2. Singapur - 15 klíčových ukazatelů výkonnosti pro měření pokroku v oblasti digitalizace veřejné správy	267

Obrázky

Obrázek 1. Objem výdajů ústřední státní správy a výdajů veřejných rozpočtů	25
Obrázek 2. Míra centralizace a zaměstnanost ve veřejném sektoru	26
Obrázek 3. Indikátory v kontextu legislativního procesu a vládnutí (iREG): Česká republika, 2021	27
Obrázek 4. OECD pilot index: Řízení vedoucích pracovníků státní služby, 2020	30
Obrázek 5. Pilot index: Uplatňování proaktivních náborových postupů v ČR a v zemích OECD, 2020	31
Obrázek 6. Giniho koeficient – země OECD	32
Obrázek 7. Zastoupení mužů a žen podle úrovně pozic v ústřední státní správě, 2020	33
Obrázek 8. Saldo veřejných financí jako % HDP v letech 2007, 2019 a 2020	34
Obrázek 9. Důvěra ve vládu v roce 2020 a změna oproti roku 2007	36
Obrázek 10. OECD Index Digitalizace Veřejné Správy, 2019	39
Obrázek 11. Rámec integrity veřejného sektoru v České republice	40
Obrázek 12. Emise skleníkových plynů v České republice, 2017	41
Obrázek 1.1. Právní předpisy vymezující participaci občanů a stakeholderů v zemích OECD	59
Obrázek 1.2. Vize, cíle a strategické záměry strategie Klientsky orientovaná veřejná správa 2030	65
Obrázek 1.3. Procentní podíl ministerstev v zemích OECD, ve kterých je zřízena pozice, jež se výlučně věnuje tématu participace občanů a stakeholderů	71
Obrázek 1.4. Dostupnost metodického vedení pro státní úředníky a stakeholdery mimo veřejnou správu na podporu participace občanů a stakeholderů na ústřední/federální úrovni	78
Obrázek 1.5. Metodiky týkající se participace zaměřené na konkrétní skupiny obyvatel v zemích OECD	78
Obrázek 1.6. Deset kroků pro plánování a realizaci občanské participace	80
Obrázek 1.7. Školení nabízená státním úředníkům v zemích OECD působícím na ústřední/federální úrovni	81
Obrázek 1.8. Informace aktivně zveřejňované v zemích OECD ústředními/federálními vládami	85
Obrázek 1.9. Dostupnost portálů usnadňujících participativní procesy na úrovni ústřední správy, 2020	87
Obrázek 1.10. Hlavní fáze deliberativního procesu zohledňujícího reprezentativní zastoupení občanů	89
Obrázek 2.1. Klíčové odpovědnosti centra vládnutí v zemích OECD	100
Obrázek 2.2. Úloha centra vládnutí při stanovování priorit a zajištění souladu strategií v zemích OECD	102
Obrázek 2.3. Odpovědnost centra vládnutí za koordinaci projednávání bodů programu před projednáním ve vládě v zemích OECD	121
Obrázek 2.4. Klíčové nástroje koordinace politik používané centrem vládnutí v zemích OECD	125
Obrázek 2.5. Úloha centra vládnutí při monitorování a/nebo zlepšování výkonu veřejné správy	137
Obrázek 3.1. OECD Zapojování stakeholderů do přípravy primární legislativy, 2021	154
Obrázek 3.2. Hodnotový cyklus dat veřejné správy	157
Obrázek 3.3. OECD OURData Index, 2019	159
Obrázek 3.4. Existence politik pro řízení dat veřejné správy na ústřední/federální úrovni, 2019	160
Obrázek 3.5. OECD Index digitalizace veřejné správy, 2019	161
Obrázek 4.1. Průměrná a mediánová velikost obcí v OECD a Evropské unii, 2020	202
Obrázek 4.2. Obce podle velikosti třídy obyvatel	203
Obrázek 4.3. Systém strategického plánování a hlavních nástrojů pro regionální rozvoj v ČR	215
Obrázek 4.4. Čtyřstupňový model kategorizace účasti stakeholderů na monitoringu a evaluaci	223
Obrázek 4.5. Průměrný počet úředníků na samosprávu a průměrná roční mzda v České republice	237
Obrázek 4.6. Úroveň vzdělání úředníků územních samosprávných celků v České republice	238
Obrázek 4.7. Výdaje krajů a obcí podle funkční klasifikace jako procento celkových výdajů krajů a obcí, 2020	243

Obrázek 4.8. Veřejné investice na úrovni územních samosprávných celků vyjádřené jako procento celkových veřejných investic, 2020	244
Obrázek 4.9. Příjmy obcí a krajů podle typu, procentní podíl na celkových příjmech obcí a krajů, 2020	245
Obrázek 5.1. Rámec OECD pro řízení digitální veřejné správy	257
Obrázek 5.2. Index digitální ekonomiky a společnosti Digitální veřejné služby 2018-2022: Česká republika	258
Obrázek 6.1. Atraktivita veřejné správy jako zaměstnavatele a s ní spojené výzvy, 2020	274
Obrázek 6.2. OECD Doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě	275
Obrázek 6.3. Státní zaměstnanci a ostatní zaměstnanci ústředních orgánů státní správy, 2018	277
Obrázek 6.4. Zaměstnanost ve veřejné správě na jednotlivých úrovních veřejné správy, 2019	278
Obrázek 6.5. Strategie budování značky zaměstnavatele, 2020	281
Obrázek 6.6. Testování analytických a behaviorálních kompetencí, 2020	285
Obrázek 6.7. Pilotní index: Používání proaktivních postupů nábory, 2020	286
Obrázek 6.8. Strategie vzdělávání a rozvoje státních zaměstnanců na ústřední/federální úrovni	293
Obrázek 6.9. Využití různých vzdělávacích nástrojů	295
Obrázek 6.10. Shromažďování dat pro hodnocení rychlosti a kvality náborových procesů	301
Obrázek 7.1. Proočkovanosť v ČR a EU k červenci 2022	309

Rámečky

Rámeček 1. Vývoj územní samosprávy v České republice: klíčové právní předpisy	20
Rámeček 1.1. Činnost OECD v kontextu ochrany a podpory občanského prostoru jako nástroje pro reformy otevřeného vládnutí.	58
Rámeček 1.2. Právní předpisy upravující participaci občanů a stakeholderů v zemích OECD	61
Rámeček 1.3. Příklad osvědčené praxe: zapojení občanů a stakeholderů do vytváření Strategického rámce Česká republika 2030 a Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022	63
Rámeček 1.4. Přínosy strategie otevřeného vládnutí všech složek veřejné správy	68
Rámeček 1.5. Francouzské Centrum občanské participace	70
Rámeček 1.6. Participace občanů a stakeholderů – Spolkové ministerstvo životního prostředí, Německo	72
Rámeček 1.7. Stanovení výlučné institucionální odpovědnosti za podporu participace občanů a stakeholderů v Rumunsku	73
Rámeček 1.8. Hlavní úkoly Rady vlády pro nestátní neziskové organizace České republiky	76
Rámeček 1.9. Metodika OECD pro občanskou participaci	80
Rámeček 1.10. Centra občanské participace podporující zásady a postupy otevřeného vládnutí	82
Rámeček 1.11. Činnosti OECD věnované transparentnosti informací a přístupu k nim	85
Rámeček 1.12. Decide_Madrid (Španělsko): Komplexní online platforma umožňující účast občanů na rozhodování	86
Rámeček 1.13. Příklady portálů pro podporu participace na ústřední úrovni v zemích OECD a v partnerských zemích	88
Rámeček 1.14. Deliberace: Případové studie ze zemí OECD	90
Rámeček 1.15. Participativní rozpočtování na úrovni samosprávných celků v České republice	91
Rámeček 2.1. Prioritní přístup finského vládního programu	108
Rámeček 2.2. Dlouhodobé prediktivní analýzy na Novém Zélandu a v Austrálii	108
Rámeček 2.3. Belgická architektura pro propojení politických priorit s výsledky na operační úrovni	109
Rámeček 2.4. Plány realizace výsledků ve Spojeném království	110
Rámeček 2.5. Audit systému strategického plánování - Litva	112
Rámeček 2.6. Ekonomická a hodnotící agentura irské vlády	113
Rámeček 2.7. Rozpočtový rámec ve Švédsku a jeho propojení se strategickými prioritami	115
Rámeček 2.8. Strategický útvar Úřadu vlády Estonska	118
Rámeček 2.9. Výkonnostní rámce v zemích OECD	119
Rámeček 2.10. Spojené království: Efektivní digitální transformace prostřednictvím centrální jednotky a koordinačních sítí	124
Rámeček 2.11. Možnosti Spojeného království v oblasti řízení a podpory naplňování vládních priorit	127
Rámeček 2.12. Rada vlády pro rovnost žen a mužů	130
Rámeček 2.13. Irská národní ekonomická a sociální rada	132
Rámeček 2.14. Výbory vlády - Kanada	132
Rámeček 2.15. Chile: Stálá poradní rada pro modernizaci státu	135
Rámeček 2.16. Francouzské barometry výsledků veřejných opatření a veřejných služeb	139
Rámeček 3.1. Vybraná rizika pro naplňování cílů Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030	152

Rámeček 3.2. Zdroje dat pro informované rozhodování (EIDM)	158
Rámeček 3.3. Přístup k datům státní správy v Dánsku	162
Rámeček 3.4. Přístup k datům státní správy pro účely analýzy v USA	163
Rámeček 3.5. Návrh pro správu dat veřejné správy v České republice	165
Rámeček 3.6. Dovednosti státních zaměstnanců potřebné pro tvorbu politik na principu evidence-informed	167
Rámeček 3.7. Litevské Vládní centrum pro strategickou analýzu (STRATA)	169
Rámeček 3.8. Spojené království – iniciativa „What Works“	170
Rámeček 3.9. Prvky informovaného rozhodování (EIDM) v Metodice přípravy veřejných strategií	175
Rámeček 3.10. Příklad úspěšné RIA: Regulace k omezení hazardního hraní v ČR	178
Rámeček 3.11. Doporučení Rady OECD k hodnocení veřejných politik	180
Rámeček 3.12. Nejvyšší kontrolní úřad ČR upozorňuje na nedostatek informovaného rozhodování ve vládních programech	182
Rámeček 3.13. OECD zásady dobré praxe při provádění <i>ex post</i> evaluací regulace	184
Rámeček 4.1. Od centralizovaného řízení k decentralizovaným územně správním celkům v České republice	195
Rámeček 4.2. Koncepce Klientyky orientovaná veřejná správa 2030	199
Rámeček 4.3. Klíčové prvky pro zajištění úspěšných reforem víceúrovňového vládnutí	200
Rámeček 4.4. Pandemie onemocnění covid-19 způsobila revoluci v oblasti poskytování služeb	203
Rámeček 4.5. Zlepšení služeb na místní úrovni: Vývoj ukazatelů a minimálních standardů	204
Rámeček 4.6. Sdružení a svazy a jejich role v zastupování zájmů samospráv v České republice	207
Rámeček 4.7. Finanční pobídky pro spolupráci napříč jurisdikcemi	209
Rámeček 4.8. Povinná spolupráce mezi obcemi v zemích OECD	211
Rámeček 4.9. Jaké jsou pobídky pro slučování obcí?	212
Rámeček 4.10. Příklady meziresortních koordinačních platform podporujících strategické plánování	217
Rámeček 4.11. Polský zákon o zásadách implementace rozvojové politiky	218
Rámeček 4.12. Mechanismy pro zapojení vlád na nižší než celostátní úrovni do tvorby strategií na celostátní úrovni	220
Rámeček 4.13. Potenciální výhody účasti krajů a obcí na monitoringu a evaluacích	221
Rámeček 4.14. Poskytování pobídek pro místní strategické plánování ve správném měřítku	225
Rámeček 4.15. Studie efektivního zapojení obyvatel do strategického plánování místních samospráv ve Slovenské republice	229
Rámeček 4.16. Smlouvy mezi státem a regionem, smlouvy s městy a smlouvy o obnově a zelené transformaci ve Francii	233
Rámeček 4.17. Provádění politiky integrace Romů na různých úrovních veřejné správy v České republice	234
Rámeček 4.18. Koordinační platformy pro spolupráci mezi vládou a územní veřejnou správou v Itálii	235
Rámeček 4.19. Příklady organizací poskytujících místním samosprávám technickou podporu a pomoc při budování kapacit	239
Rámeček 4.20. Národní agentura pro soudržnost území ve Francii	241
Rámeček 5.1. Úlohy a odpovědnosti pověřeného orgánu	260
Rámeček 5.2. Zahraniční zkušenosti: Agentura pro elektronickou správu a informační a znalostní společnost (AGESIC) v Uruguayi	261
Rámeček 5.3. Zahraniční zkušenosti: Francouzská vláda: <i>La direction interministérielle du numérique</i> (Nadresortní agentura pro digitální agendu/DINUM)	262
Rámeček 5.4. Zahraniční zkušenosti: Koordinace na vysoké úrovni ve veřejném sektoru v Lucembursku	263
Rámeček 5.5. Zahraniční zkušenosti: Inovace ve veřejném sektoru - <i>Impact Canada</i>	264
Rámeček 5.6. Iniciativa na podporu náboru digitálních talentů a kompetentních lidských zdrojů ve Spojeném království	265
Rámeček 5.7. Informační koncepce České republiky	268
Rámeček 6.1. Vybrané strategie budování značky zaměstnavatele ve veřejné správě zemí OECD	282
Rámeček 6.2. Elektronizace nábory nových pracovníků do belgické federální finanční správy	284
Rámeček 6.3. Irský výbor pro nábor vedoucích pracovníků ve státní správě (Top-Level Appointments Committee)	288
Rámeček 6.4. Rozvoj odborných a průřezových dovedností ve státní správě Spojeného království	290
Rámeček 6.5. Jak vznikl centralizovaný systém vzdělávání a profesního rozvoje v irské státní správě	296
Rámeček 6.6. Co brání analýze dat týkajících se lidských zdrojů a jejímu využití	298
Rámeček 6.7. Prediktivní analýza k dosažení cílů v oblasti diverzity pracovní síly v Novém Jižním Walesu (Austrálie)	300
Rámeček 7.1. Příklady mimořádných institucionálních opatření pro řešení dopadů pandemie COVID-19	317
Rámeček 7.2. Příklady koordinátorů pro řešení krizových událostí pracujících v rámci centra vládnutí v době krize covid-19	320
Rámeček 7.3. Příklady flexibility při rozhodování o návrzích v krizových situacích na základě poznatků	322

Rámeček 7.4. Švédská komise Corona	326
Rámeček 7.5. Protokol města Mexico City k přístupu k informacím v době krize	328
Rámeček 7.6. Komunikace během krize: Příklady z Kostariky a Švýcarska	329
Rámeček 7.7. Celospolečenská diskuse ve Finsku	331

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Shrnutí

Po období rychlého růstu zasáhla Českou republiku, stejně jako mnoho členských zemí OECD, krize v důsledku pandemie onemocnění covid-19 a následně ozbrojený konflikt na Ukrajině. Česká republika nyní čelí nepříznivému vývoji v podobě prudce rostoucí inflace a životních nákladů, uprchlické krize, obav ze zhoršujících se nerovností v krajích a nutnosti urychlit zelenou transformaci a řešit otázku přetrvávajících vysokých emisí uhlíku. Důvěra občanů v instituce veřejné správy a státní správu je výrazně pod průměrem OECD a spokojenost s veřejnými službami je nerovnoměrná. K obnovení důvěry, překonání dopadů krizí z poslední doby a řešení budoucích výzev by měly přispět i reformy veřejné správy, a to zejména reformy zaměřené na zdokonalení mechanismů vládnutí nutných k adekvátní reakci nejen na průřezové výzvy a dopady krize, jako je změna klimatu a digitalizace, ale i na zvýšení efektivity, pružnosti a schopnosti veřejné správy reagovat na jak na centrální, tak i místní úrovni.

I když Česká republika vytvořila řadu stabilních a pevně zakotvených strategických rámců, nástrojů a pravidel pro fungování veřejné správy, potřebuje dále modernizovat a zvyšovat efektivitu veřejné správy a služeb, které poskytuje občanům, protože jinak nebude schopna všem současným výzvám čelit. Cílem koncepce rozvoje veřejné správy (Klientsky orientovaná veřejná správa 2030) zpracované Ministerstvem vnitra je modernizovat veřejnou správu. Koncepce rozvoje veřejné správy zahrnuje klíčovou problematiku zvyšování kvality a dostupnosti služeb veřejné správy, zlepšení koordinace, digitalizace a kapacit veřejné správy a podpory participace občanů. Jejím provádění však brání řada překážek vyplývajících především z nedostatečné koordinace jednotlivých orgánů veřejné správy, omezenou kapacitou a dovednostmi napříč veřejnou správou a nedostatečným politickým směřováním. Koncepce rozvoje veřejné správy a tento Přehled mají pomoci české veřejné správě rozvíjet opatření, schopnosti a nástroje vládnutí a umožnit jí lépe řešit současné výzvy z širokého spektra od zvyšování efektivity veřejného sektoru, posilování koordinace na všech úrovních veřejné správy a posilování participace občanů na veřejném dění až po úspěšnou realizaci digitalizace a prosazení zelené transformace.

Klíčovým cílem Koncepce rozvoje veřejné správy je budování klientsky orientované veřejné správy a zajištění široké participace občanů. V české státní správě i na úrovni samosprávných územních celků najdeme ostrůvky dobré praxe v zapojování občanů a stakeholderů do veřejného dění. Pozoruhodné je, že Česká republika má silnou kulturu vytváření poradních a pracovních orgánů, ve kterých spolupracují různé nevládní subjekty. Stávající participační procesy však často nemají dostatečný dopad a Česká republika nedisponuje žádnou zastřešující vizí participace občanů a stakeholderů na veřejném dění. Kromě toho se participace často omezuje na „notoricky známé osoby a subjekty“ a je třeba posílit poradenství, koordinaci a sdílení osvědčených postupů.

Schopnost centra vládnutí správně směřovat reakci na průřezové výzvy, určovat a realizovat priority a plnit závazky má zásadní význam pro řešení současných výzev v oblasti formování politik. Nedostatek strategických řídicích a koordinačních kapacit Úřadu vlády, klíčového prvku centra vládnutí v České republice, zapříčinil určitou multiplikaci strategií a priorit, což způsobuje problémy, vede k nekonzistentnosti a v některých aspektech i problematické realizaci. Další budování kapacit a nástrojů Úřadu vlády v oblasti strategického plánování, koordinace politik a poradenství může zvýšit konzistenci a soulad strategií a politik na centrální a resortní úrovni.

Navzdory svému významu, značně posílenému v době krize, není rozhodování založené na podložených informacích a datech (EIDM) v České republice dostatečně silné ani na úrovni nejvýše postavených politiků, ani u státních zaměstnanců. Bez něj však nelze přijímat informovanější politická rozhodnutí zohledňující oprávněné potřeby občanů. Aby se rozhodování založené na podložených informacích v České republice prosadilo, je třeba zvýšit analytické kapacity, posílit sdílení dat napříč státní správou, důsledněji hodnotit dopady regulací (RIA) a zkvalitnit následné hodnocení strategických dokumentů veřejné správy a právních předpisů. Rozvoj analytických kapacit centra vládnutí může rovněž podpořit formování politik na podporu strategických priorit, jež budou více založeny na podložených informacích. Několik ministerstev a úřadů začalo tyto nedostatky odstraňovat, ale je třeba vyvinout větší systémové úsilí.

Česká republika má více než 6 000 obcí z nichž 88 % má méně než 2 000 obyvatel. Takovýto stav ztěžuje koordinaci politik a územní roztržitost ovlivňuje účinnost veřejných služeb a investic na úrovni územních samosprávných celků nejen proto, že koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy je v tomto kontextu obtížná, ale také proto, že obce, zejména ty malé, se potýkají se silnými kapacitními nedostatky. K podpoře efektivit investic a služeb a v konečném důsledku ke zvýšení blahobytu občanů je nezbytná větší spolupráce mezi obcemi. Zlepšení situace lze dosáhnout poskytováním pobídek obcím na podporu dlouhodobé a stabilní spolupráce napříč volebními obdobími. Pro Českou republiku může být rovněž přínosné posílit územně specifický přístup (place-based approach) ke strategickému plánování na obecní úrovni, a to nejen podporou společného plánování obcí, ale i posílením meziresortní a víceúrovňové koordinace. V tomto kontextu lze doporučit řadu vhodných postupů včetně podpory vzájemné komunikace a spolupráce, rozvoje asistenčních sítí na krajské úrovni a také přizpůsobení podpory potřebám a schopnostem různých skupin obcí (jež se například u velkých měst a malých venkovských obcí liší).

Úspěch rozvojových aktivit české veřejné správy bude částečně záviset na schopnosti veřejné správy vzbudit zájem a zaměstnat lidi se správnou kvalifikací. Zvýšení atraktivity veřejného sektoru jako zaměstnavatele zahrnuje v souladu s nedávno revidovaným legislativním rámcem nejen posílení budování značky zaměstnavatele, ale i úsilí celé veřejné správy o revizi a aktualizaci zásad nábory a řízení zaměstnanců, a to zejména u představených a vedoucích pracovníků. Ambice v personálním managementu by veřejné správě pomohl splnit strategičtější přístup ke vzdělávání i kariéernímu rozvoji a větší objem kvalitnějších údajů sloužících jako podklad pro informovanou politiku řízení lidských zdrojů.

Česká republika označila plnou digitalizaci veřejné správy za národní prioritu, investovala do procesu digitalizace značné úsilí a dala vzniknout několika strategickým dokumentům, jež mají zajistit uživatelům lepší služby. Díky tomuto ukotvení a podpoře nejvyššího politického vedení má česká veřejná správa dobré předpoklady k tomu, aby se stala vyspělou digitalizovanou správou. Pro Českou republiku nicméně zůstává zásadním úkolem umožnit změny prostřednictvím organizačních změn a posílením kapacit, konsolidací úsilí týkajícího se koordinace a spolupráce a vybavením veřejného sektoru klíčovými politickými pákami pro navrhování a poskytování veřejných služeb pro všechny uživatele v dnešním digitalizovaném světě.

V neposlední řadě bude účinnost těchto reforem záviset také na odolnosti systému veřejné správy vůči současným i budoucím krizím. Česká republika čelila krizi v souvislosti s pandemií covid-19 s dobře propracovaným rámcem krizového řízení. Aktivovala svůj ústřední krizový koordinační a poradní útvar, Ústřední krizový štáb, a vytvořila ad hoc poradní orgány, jako byla Rada pro zdraví. Orgány veřejné správy se však při zavádění těchto rámců potýkaly s několika problémy v oblasti řízení, a to zejména v kontextu koordinace činností mezi těmito orgány, s nedostatečnými personálními kapacitami v oblasti krizového řízení, absencí centralizovaných informačních systémů krizového řízení a nedostatkem konzistentních komunikačních kanálů nejen směrem k veřejnosti, ale i klíčovými zainteresovaným stranám. Tyto otázky se řeší a iniciativy s cílem situaci zlepšit by měly pokračovat zejména s ohledem na probíhající krizi v důsledku války na Ukrajině.

Úvod: Přehled veřejné správy v České republice

Tato kapitola popisuje kontext reformy veřejné správy v České republice, jenž je ovlivňován jak překonáváním krize způsobené pandemií onemocnění covid-19 a ruskou agresí proti Ukrajině, tak i dlouhodobými výzvami souvisejícími s udržitelným rozvojem a změnou klimatu. Kapitola nabízí pohled na efektivitu veřejné správy v ČR, hodnotí její silné stránky a výzvy, jímž čelí, a také identifikuje prioritní oblasti pro reformu. Zároveň představuje a diskutuje současnou snahu o reformu veřejné správy v České republice, zejména *Koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030*, kterou propojuje s prioritami pro reformu a kapitolami uvedenými v tomto Přehledu o stavu veřejné správy.

Úvod

Česká republika dlouhodobě usiluje o reformu veřejného sektoru, zvýšení jeho efektivity a hospodářský, sociální a demokratický rozvoj. Od 90. let 20. století, které následovaly po sametové revoluci v roce 1989 a byly poznamenány rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky v roce 1993, zavádí řadu reformem, jež pomohly vytvořit stabilní systém vládnutí charakterizovaný ústřední (centrální) státní správou a „spojeným modelem“, kdy obce a kraje vykonávají vedle samostatné působnosti také státní správu v přenesené působnosti. Systém se opírá o pevně zavedená opatření, mechanismy a legislativní instrumenty upravující ústřední správu i územní samosprávu (Ministerstvo vnitra České republiky, 2004^[1]) (Ministerstvo vnitra České republiky a Evropská uni, 2018^[2]). Přistoupení České republiky k Evropské unii v roce 2004 transformaci státní správy urychlilo především v tom smyslu, že vznikly nové požadavky a tlak na reformy směrem k modernější a pružnější státní správě. V současné době ČR realizuje novou strategii rozvoje veřejné správy – koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (dále KOVES nebo Koncepce), jejímž cílem je další modernizace a přizpůsobení veřejné správy novému vývoji a prioritám vládnutí, a to zejména posílení orientace na občana jako klienta a zefektivnění systému veřejné správy (Ministerstvo vnitra České republiky, 2019^[3]). Na podporu reformy veřejné správy příslušné české orgány zdůrazňují také potřebu zajistit větší odolnost vůči současným i možným budoucím šokům, a to mimo jiné posílením struktur krizového řízení, urychlením digitalizace a zvýšením rychlosti fungování veřejné správy. Tyto reformy by měly České republice pomoci zlepšit kvalitu života občanů, posílit jejich důvěru ve veřejnou správu a překonat dopady krize.

Tato úvodní kapitola nabízí přehled o veřejné správě v České republice, identifikuje její silné i slabé stránky a ukazuje, jak může reforma veřejné správy přispět k jejich řešení. Současné výzvy, kterým veřejná správa čelí, a probíhající reformy k jejich řešení se odehrávají v náročném globálním kontextu, kdy sice došlo k oživení po odeznění pandemie onemocnění covid-19, ale situace je poznamenána válkou na Ukrajině. Obě krize a jejich důsledky zatěžují hospodářský a sociální vývoj České republiky, a v širším smyslu i Evropy, a její uspořádání a vývoj státní správy, které budeme zkoumat v tomto dokumentu. Tento dokument začíná popisem současného ekonomického kontextu a odpovídá na otázku, jak mohou zásady politiky v krátkodobém i dlouhodobém horizontu podpořit reformy veřejné správy. Následující kapitoly pojednávají o efektivitě veřejné správy, zkoumají klíčové stavební kameny systému dobrého vládnutí a analyzují jeho schopnost reagovat na současné průřezové výzvy, včetně digitální a zelené transformace.

Struktura tohoto Přehledu veřejné správy reaguje na řadu výše zmíněných výzev, jimž veřejná správa v ČR čelí. Tyto výzvy jsme identifikovali společně se zástupci České republiky, a to zejména Ministerstvem vnitra, které má v gesci řízení a reformu veřejné správy. Kapitola 1 se zabývá participací občanů a otázkou, jak dále zapojit zúčastněné strany do tvorby zásad politiky, což je primární cesta k posílení důvěry veřejnosti. Kapitola 2 se zaměřuje na koordinaci řízenou z ústřední úrovně, a to zejména Úřadem vlády, jež má pomoci odbourat striktně vertikální průběh činností, zkoordinovat celou veřejnou správu tak, jak je to upraveno ve strategiích a politických prioritách a co nejlépe reagovat na průřezové výzvy. Kapitola 3 se zaměřuje na zvyšování kapacit pro tvorbu politik založených na tzv. evidence-informed principu. Kapitola 4 zkoumá vývoj veřejné správy na krajské a místní úrovni a její koordinaci napříč všemi úrovněmi veřejné správy. Kapitola 5 se zaměřuje na řízení lidských zdrojů v české veřejné správě a aktuální reformní plány v této oblasti. Kapitola 6 se zabývá ambicemi a vývojem české veřejné správy v oblasti digitalizace a možnostmi, jak zlepšit využívání online digitálních nástrojů a služeb. Kapitola 7 je věnována reakci české veřejné správy na pandemii onemocnění covid-19, na jejímž základě lze srovnávat reakci České republiky se situací v členských i nečlenských zemích OECD.

Česká republika zaznamenala období silného růstu, které bylo přerušeno krizí v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 a nejistotou způsobenou válkou na Ukrajině

V letech předcházejících krizi v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 zažila Česká republika období silného hospodářského růstu a v období 2014 až 2019 zaznamenala průměrný roční růst o více než 3,5 %. V roce 2019 dosáhl hospodářský růst +3 %, k čemuž přispělo více faktorů včetně domácí spotřeby, přímých zahraničních investic a vývozu. Udržitelný hospodářský růst umožnil České republice přiblížit se průměru hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele v rámci OECD. V roce 2019 představovalo české HDP na obyvatele 93 % průměru OECD, což je o deset procentních bodů více než o pět let dříve (83 % v roce 2015) (OECD, 2020^[4]).

Toto přiblížení se průměru zemí OECD pomohlo České republice dosáhnout dobrých výsledků v mnoha ukazatelích OECD, jimiž se posuzuje blahobyt obyvatelstva, a to včetně dostupnosti práce a vzdělání, bezpečnosti a kvality sociálního systému. Naopak v oblasti zdraví a občanské angažovanosti se objevovaly určité slabiny (OECD, 2022^[5]). Přiblížení přispělo také k nízkému Giniho koeficientu příjmové nerovnosti, který byl 0,24 (po zdanění a transferech), což je jedna z nejnižších hodnot v OECD (OECD, 2021^[6]). Vysoká byla také míra zaměstnanosti, která činila 75 % práceschopného obyvatelstva, což je výrazně nad průměrem OECD, tj. 69 % (OECD, 2020^[4]).

Krise způsobená pandemií onemocnění covid-19 přerušila toto období hospodářského růstu a těžce zasáhla českou ekonomiku i společnost. Počet lidí, kteří onemocněli (370 000 na milion obyvatel), a celkový počet úmrtí (3 700 na milion obyvatel) patřily k nejvyšším v Evropě (Reuters, 2022^[7]). V roce 2020 se v důsledku krize způsobené pandemií onemocnění covid-19 české HDP propadlo o 5,6 %, a to především v reakci na omezující opatření a jejich následný nepříznivý dopad na spotřebu domácností a soukromé investice (Ministerstvo financí České republiky, 2021^[8]).

Českou republiku zasáhlo několik vln pandemie onemocnění covid-19 a nyní zažívá, stejně jako mnoho dalších zemí OECD, pomalé oživení. Nejvyšší počet případů covid-19 zaznamenala ČR v listopadu 2021 a lednu 2022, což prodloužilo negativní dopady krize.

Další stín na vyhlídky České republiky na oživení vrhla válka na Ukrajině, jež rovněž přispěla k inflačním tlakům. Česká ekonomika se ve druhé polovině roku 2022 dostala do recese. Podle nejnovějšího ekonomického výhledu OECD se očekává, že se bude růst HDP v roce 2023 blížit nule zejména v důsledku omezení globálního obchodu a dodávek energií, nízké důvěry investorů a spotřebitelů a rostoucích cen. V září 2022 dosáhla inflace 18 % a růst inflačních tlaků přiměl Českou národní banku k výraznému zpřísnění měnové politiky. V období od června 2021 do června 2022 zvýšila ČNB základní úrokovou sazbu z 0,25 % na 7 %. V důsledku války na Ukrajině je oživení ekonomiky nejisté zejména kvůli narušeným dodavatelským řetězcům, především v automobilovém průmyslu, rostoucím cenám surovin a potížím s dodávkami energií.

Míra nezaměstnanosti v České republice byla před pandemií onemocnění covid-19 nízká. V roce 2019 byla dvouprocentní, zatímco průměr EU byl 6,8 % a průměr OECD 5,4 % (OECD, 2022^[9]). Nedostatek pracovních sil vyvolal na trhu práce napětí a v mnoha odvětvích je složité nalézt a udržet zaměstnance, což platí i pro veřejný sektor. Nezaměstnanost během pandemie prudce vzrostla, ale zůstala poměrně nízká, a to na úrovni 2,5 % obyvatelstva v produktivním věku v roce 2020 a 2,8 % v roce 2021. Očekává se, že v roce 2022 nezaměstnanost klesne na 2,5 % a v roce 2023 mírně vzroste na 2,6 % (OECD, 2022^[10]).

Přestože krize významně dopadla na sociální jistoty české společnosti, a to zejména na životy těch nejzranitelnějších, ČR měla v roce 2019 jeden z nejnižších koeficientů příjmové nerovnosti v OECD, konkrétně 0,248, zatímco průměr OECD byl 0,313 (OECD, 2022^[11]). Česká republika je také na čtvrtém místě v OECD v příjmové nerovnosti před zdaněním a transfery a na druhém místě po zdanění a transferech (OECD, 2021^[6]). Ačkoli pandemie zasáhla všechny vrstvy společnosti, celosvětový průzkum

Gallup World Poll ukázal, že podíl lidí, kteří si v roce 2021 stěžovali na problém vyjít s příjmem své domácnosti, se v České republice udržel pod průměrem ostatních zemí OECD. Potíže hlásilo 15 % žen a 11 % mužů, zatímco průměr OECD byl 24 %, resp. 20 % (Gallup, 2021_[12]).

Problémy zapříčiněné krizí, jako je pomalá míra růstu, inflace, zdravotní problémy obyvatelstva a obtížný přístup k veřejným službám, vyžadovaly silnou reakci vlády na podporu zvládnutí krize a nastartování oživení ekonomiky. S cílem omezit dopady pandemie vláda v letech 2020 a 2021 zavedla řadu omezujících opatření a Česká republika se uzavřela do lockdownu (Reuters, 2022_[7]). Zároveň však poskytla finanční pomoc, zejména prostřednictvím úvěrových a záručních programů covid-19, odkladů daní, systému udržení pracovních míst včetně podpory příjmů a další podpory spotřebitelů a firem, které čelily rostoucím cenám, čímž pomohla udržet podniky a ekonomiku nad vodou (OECD, 2020_[4]) (Ministerstvo financí České republiky, 2022_[13]). Vláda také zvýšila výdaje na zdravotnictví a urychlila digitalizaci veřejných služeb. Aktivovala Ústřední krizový štáb a zavedla nová ad hoc opatření pro řízení obou krizí. Reakci české vlády dále rozebíráme v kapitole 7.

Reformy veřejné správy mohou mít pozitivní vliv na priority, které podpoří rozvoj země v hospodářské oblasti i při zmírňování nerovností a ochraně životního prostředí

Reformy veřejné správy mohou České republice pomoci při prosazování reformních priorit na podporu růstu při překonávání dopadů pandemie onemocnění covid-19. Vlády stále častěji čelí horizontálním a komplexním výzvám, jako jsou změny klimatu, otázky nerovnosti, digitalizace a demografické problémy. Při řešení těchto problémů hraje klíčovou roli způsob vládnutí, schopnosti a nástroje veřejné správy. Lepší vládní politika a strategická koordinace mohou zajistit účinnější a zásadnější sladění a realizaci národních a sektorových plánů k dosažení strategických cílů v těchto oblastech. Zejména zlepšení přístupu vládních resortů k řešení změny klimatu může zlepšit proces vytváření a následného provádění politik a strategií s cílem dekarbonizace ekonomiky. Klíčem ke konsolidaci veřejných financí i k řešení výzev spojených s oživením ekonomiky bude efektivnější vynakládání prostředků ze státního rozpočtu, jež může být například podpořeno přezkumy výdajů s cílem zlepšit jejich přidělování a zefektivnit vynakládání prostředků. Lepší služby občanům umožní pokračující digitalizace veřejné správy a zvyšování kvalifikace státních zaměstnanců. Obce v České republice realizují řadu politických opatření a poskytují řadu služeb. Spolupráce mezi obcemi se proto stala prioritou Koncepce s cílem zvýšit efektivitu veřejného sektoru a lépe tvořit politiky, které by měly pomoci řešit výzvy, kterým ČR čelí, a to včetně produktivity, životního prostředí a poskytování služeb v sociální a hospodářské oblasti.

V důsledku krize způsobené pandemií onemocnění covid-19 a války na Ukrajině se v České republice projeví nové bezprostřední ekonomické a sociální priority – nutnost podpory domácností a firem, zvýšení výdajů na zdravotnictví a řešení nových uprchlických vln. Saldo veřejných financí se v roce 2021 odhadovalo na -7,2 % HDP (v roce 2020 bylo -5,6 %). V roce 2019 hospodařil veřejný rozpočet s přebytkem 0,3 %. Během pandemie onemocnění covid-19 a v reakci na současnou inflaci zvýšila vláda svou podporu a výdaje na pomoc domácnostem a firmám (Ministerstvo financí České republiky, 2022_[13]). Celkové výdaje ČR na zdravotnictví byly před krizí nízké (méně než 7,5 % HDP), zatímco průměr OECD byl více než 9 % (OECD, 2018_[14]). Aby ČR zvládla příliv ukrajinských uprchlíků, bylo třeba zvýšit výdaje a přijmout nová opatření v sociální oblasti (Ministerstvo financí České republiky, 2022_[13]). Uprchlíká krize ovlivňuje na provozní a politické úrovni schopnost veřejné správy poskytovat veřejné služby v řadě oblastí, a to včetně sociálního zabezpečení, zdravotnictví, bydlení a imigrační agendy. Příliv uprchlíků nezatíží pouze veřejný rozpočet, ale i rozpočty místních samospráv.

ČR dlouhodobě čelí řadě dlouhodobých problémů spojených s udržitelným růstem, jež krize ještě urychlila, a to zejména v oblasti změn klimatu, trhu práce a produktivity. Řadě těchto základních výzev se věnuje dlouhodobý Strategický rámec Česká republika 2030. Důležitým tématem je stabilně přístup ke změnám klimatu a dekarbonizace ekonomiky. Česká republika je ve srovnání s ostatními zeměmi OECD kvůli své závislosti na uhlí a industrializaci emisně náročná. ČR vypouštěla 318 kg CO₂ na jednotku HDP (1 000

USD), což je nad průměrem OECD (244 kg) i nad průměrem sousedních zemí včetně Polska (303 kg), Slovenské republiky (193 kg) a Maďarska (180 kg) (OECD, 2018_[14]). Emise skleníkových plynů na obyvatele jsou stále nad průměrem OECD a v posledních letech stagnují. Více než tři čtvrtiny obyvatel jsou vystaveny škodlivému znečištění ovzduší a prakticky celá populace ČR žije v oblastech, kde vzduch obsahuje jemné částice polévatého prachu o průměru do 2,5 mikrometru (OECD, 2021_[15]).

Trh práce je naplněn a ČR trpí nedostatkem pracovních sil. Tato situace vyžaduje aktivnější politiku trhu práce a zvyšování kvalifikace. Stárnutí populace je výzvou nejen pro trh práce, kde by pomohlo vyšší zapojení starších občanů, ale i v kontextu omezování/vyvažování veřejných výdajů. (OECD, 2021_[15]; 2020_[16]). Jednou z dlouhodobých výzev, jimž čelí česká ekonomika, je zvyšování produktivity a k řešení může přispět podpora výzkumu a inovací, digitalizace ekonomiky a zvyšování kvalifikace pracovní síly.

Ačkoli Česká republika vykazuje celkově nízkou úroveň nerovnosti měřenou Giniho koeficientem, mezi kraji najdeme nerovnosti zejména v příjmech, míře chudoby, úrovni investic, přístupu k veřejným službám a konektivě (OECD, 2020_[16]). Systém vládnutí a veřejné správy v České republice je charakterizován velkým počtem obcí a jejich roztržitostí, což ovlivňuje i model jejich rozvoje. Nerovnosti mezi územními celky zůstávají důležitým bodem agendy v ČR a tomuto fenoménu se blíže věnujeme v kapitole 4.

Část těchto priorit by měly pomoci řešit Národní plán obnovy České republiky a Nástroj pro oživení a odolnost (RRP). Národní plán obnovy je zaměřen na podporu ekologické a digitální transformace a zahrnuje rozsáhlé investice do oblastí souvisejících se změnou klimatu (42 % celkového plánu), digitalizace včetně digitálních dovedností a služeb (22 %) a prioritních oblastí, jako jsou vzdělávání a trh práce (Ministerstvo financí České republiky, 2021_[17]) (Evropská komise, 2021_[18]).

Reforma veřejné správy a vládnutí v České republice

Řada zemí OECD postupuje podle dlouhodobých strategických dokumentů přesahujících jedno volební období. Česká vláda přijala v roce 2017 dlouhodobou strategii s důrazem na udržitelný rozvoj s názvem Strategický rámec Česká republika 2030. Strategii cestou rozsáhlého participativního procesu zpracovala Rada vlády pro udržitelný rozvoj, jež byla v té době součástí Úřadu vlády. Rada vlády pro udržitelný rozvoj byla později převedena pod Ministerstvo životního prostředí (Vláda České republiky, 2017_[19]). Strategický rámec Česká republika 2030 rozvíjí zároveň řadu resortních a tematických strategií definovaných pro stejný časový horizont. Patří mezi ně koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030, jež propojuje reformu veřejné správy se strategickým rámcem Česká republika 2030 a částí věnovanou „dobrému vládnutí“ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2019_[3]).

Česká republika vypracovala dlouhodobou národní strategii, jež jako prioritu nutnou pro udržitelný rozvoj státu vnímá dobré vládnutí

Strategický rámec Česká republika 2030 si klade za cíl podpořit udržitelný rozvoj země a vytváří vizi pro rok 2030, jež propaguje hodnoty a zásady demokracie, rovnosti a soudržnosti, kvalitu života a životního prostředí a odolnost. Strategie nahrazuje Strategický rámec udržitelného rozvoje z roku 2010. Jak se v tomto dokumentu uvádí, je základním rámcem pro všechny strategie v zemi, ale nenahrazuje je. Navazuje na Cíle udržitelného rozvoje OSN a další globální dohody včetně Pařížské dohody o klimatu (Vláda České republiky, 2017_[19]).

„Dobré vládnutí“ je pro podporu udržitelného rozvoje v zemi vnímáno jako klíčový předpoklad. Dokument popisuje reformy vládnutí jako podmínku pro zdravou demokracii, projevující se zejména participací a zastoupením občanů. Tento přístup je v souladu s nejnovějšími aktivitami OECD na posilování demokracie. OECD konstatuje, že volební účast je v zemích OECD v průměru pod 70 %, což odráží určitou nespokojenost a odmítání se podílet na chodu demokratických systémů. Zdá se, že občané očekávají, že

veřejná správa bude více reprezentovat jejich zájmy a potřeby a umožní jim participaci na správě věcí veřejných. (OECD, n.d.^[20]).

V kontextu dobrého vládnutí vnímá Strategický rámec Česká republika 2030 řadu strategických výzev souvisejících s nedostatečnou koordinací, dlouhodobou vizí a zapojením občanů do veřejného života, klesající účastí na demokratických procesech a s nedostatečnými inovacemi ve veřejných službách a v systému vládnutí (Vláda České republiky, 2017^[19]).

Strategie 2030 vyzývá k více klientsky orientované veřejné správě a rozvíjí vizi odrážející současné výzvy a priority reformy státní správy popsané v této zprávě. Součástí je i vytvoření „odolného, flexibilního a inkluzivního“ systému rozhodování a zlepšení koordinace a koherence zásad politiky, což vyžaduje posílení úlohy centra vládnutí a meziresortních mechanismů koordinace, možnost pro občany vyjadřovat se k veřejnému dění související s potřebou zvýšení jejich angažovanosti a účasti, a s celkovou nutností zefektivnění a zpřístupnění veřejné správy a s podporou její transparentnosti (Vláda České republiky, 2017^[19]). Kvalitnější zásady politiky a strategie lze vytvářet díky lepšímu využívání informací a údajů a rozvíjení nástrojů pro hodnocení dopadů, jako je například hodnocení dopadů regulace (RIA). Strategie rovněž vybízí k zahájení digitální transformace a další digitalizaci veřejných služeb. Strategie má sice samostatnou část věnovanou krajům a obcím, ale prioritou „dobré vládnutí“ zdůrazňuje také potřebu posílit vertikální koordinaci a podpořit komunikaci mezi úrovní ústřední státní správy a územní samosprávy. Jedním ze základních bodů části věnované „dobrému vládnutí“ je rozvoj kapacit, odborných znalostí a dovedností, jež jsou podmínkou pro posilování kompetencí ve veřejné správě mimo jiné cestou náborem a udržení talentovaných pracovníků.

Působnost a kompetence jednotlivých ministerstev jsou široce vymezeny v kompetenčním zákoně a zákoně o státní službě

Pravomoci a kompetence ministerstev a ústředních orgánů státní správy upravuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“) („the Competency Law“) (Vláda České republiky, 1969^[21]) (Ministerstvo vnitra České republiky, 2004^[11]). Zákon upravuje gesci ministerstev a Úřadu vlády a principy rozhodování a koordinace. Ty jsou však vymezeny poměrně vágně a od roku 1998 jsou doplněny jednacím řádem upravujícím zejména přípravu jednání vlády. Jednací řád byl v průběhu posledních let aktualizován (Vláda České republiky, 2022^[22]). Koordinaci a řešení průřezových témat usnadnilo zřízení meziresortních rad, upravené především vyhláškami, a jejich další rozvoj.

Kompetenční zákon byl od svého vzniku několikrát novelizován, naposledy zákonem č. 284/2021 Sb. Tyto novely upravily především vznik nově zřízených institucí, jako je například Národní sportovní agentura, kterým byly přiděleny konkrétní kompetence. Zákon však zůstal rigidním nástrojem, který plně nereflektuje vývoj a vzájemné vazby činností veřejné správy tak, aby umožňoval veřejné správě pružně a rychle reagovat, zejména při řešení průřezových témat, která jsou založena na spolupráci. Kompetenční zákon zejména příliš obecně vymezuje úlohu Úřadu vlády a zaměřuje se na jeho administrativní a logistické činnosti. Nedefinuje koordinační a strategické sladovací role, které jsou obvykle svěřeny centrům vládnutí. Zákon také vyvolal otázky v kontextu koherence a efektivity činnosti ministerstev, která mají striktně vymezenou gesci, zatímco vládní priority a aktivity se vyvíjejí v globálním a národním kontextu. V posledních letech se objevila nebo nabyla na významu nová témata, jako je participace občanů, krizové řízení, digitalizace a změny klimatu, která obvykle vyžadují horizontální koordinaci mezi ministerstvy, a kde role a odpovědnosti nejsou zákonem vždy jasně vymezeny. Například participace občanů v současné době postrádá určité vedení a pokyny z centra vládnutí nebo od konkrétní vládní instituce. Těmto otázkám se budeme detailněji věnovat v kapitolách 1, 2 a 7.

S cílem zkvalitnit a sjednotit výkon státní služby a praxe přijala Česká republika v roce 2002 nejprve zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve služebních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve služebních úřadech, který však nikdy nenabyl plné účinnosti. V

roce 2015 ČR konečně přijala zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě („zákon o státní službě“). Česká republika byla poslední zemí Evropské unie (EU), která přijala právní úpravu řízení lidských zdrojů ve veřejné správě na ústřední úrovni. Zákon neupravuje záležitosti týkající se územních samospráv, jež jsou zakotveny ve zvláštním zákoně o úřednících územních samosprávných celků. V listopadu 2022 přijal Senát novelu zákona o státní službě. Státní službou a výzvami, kterým čelí, se budeme věnovat v kapitole 6.

Česká republika má pevně zavedený „spojený model“ správy, jenž vychází z několika zákonů vymezujících působnost územních samospráv a z řady reforem zavedených od roku 1990

Česká republika postupně zavedla tzv. „spojený model“ veřejné správy. Tento model vychází z principu, že územní samosprávné celky vykonávají jak samostatnou, tak i přenesenou působnost a pravomoci, které na ně přecházejí z ústřední státní správy (Ministerstvo vnitra České republiky, 2004^[1]). V České republice se tak vyvinul do značné míry decentralizovaný model správy, v němž kraje a obce vykonávají vlastní působnosti i státní správu v přenesené působnosti.

Spojený model je zakotven v řadě zákonů, které byly postupně přijímány a vymezují dvoustupňový systém územní samosprávy a kompetence územních samosprávných celků (krajů a obcí) (Ministerstvo vnitra České republiky a Evropská unie, 2018^[2]).

Spojený model veřejné správy se vyvíjel v několika fázích a je upraven několika zákony, které daly vzniknout novým krajům, obcím a jejich kompetencím (Rámeček 1). Vysoký počet územních samosprávných celků způsobuje značnou roztržitost systému správy na místní úrovni. Na podporu horizontální a vertikální koordinace různých úrovní veřejné správy vznikla řada orgánů. Například Ministerstvo vnitra koordinuje státní správu na ústřední a místní úrovni. Spojenému modelu a z něj vyplývajícím problémům týkajícím se koordinace mezi veřejnou správou na ústřední úrovni a jednotlivými územními úrovněmi, jako je tzv. „resortismus“, se budeme věnovat v kapitole 4.

Rámeček 1. Vývoj územní samosprávy v České republice: klíčové právní předpisy

14 krajů legislativně zakotvil ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření územních samosprávných celků (krajů) a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích poté upravil spojený model veřejné správy a organizační strukturu a působnost krajů.

Zákonem o obcích (zákon č. 367/1990 Sb.) byly opětovně zřízeny obce a zákonem č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností spolu se zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích byly vymezeny jednotlivé typy obcí a jejich působnost. Hlavní město Praha je vymezeno zákonem o hlavním městě Praze.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2004^[1]).

Česká republika navrhla ambiciózní program reformy veřejné správy

Od sametové revoluce v roce 1989 realizovala Česká republika řadu významných reforem veřejné správy. První reformy byly navrženy v reakci na konec centralizovaného systému vlády komunistické strany – oddělení vrcholných orgánů výkonné moci od orgánu zákonodárné a soudní moci a obnovení demokratických hodnot v politickém a veřejném životě, které byly zakotveny v Listině základních práv a svobod (Ministerstvo vnitra České republiky, 2004^[1]) (Evropská komise, 2020^[23]). V roce 1993 vstoupila v

platnost Ústava České republiky, jež položila základ pro vytvoření nového systému vládnutí po rozdělení státu a zakotvila roli parlamentu, prezidenta, vlády, justičního systému a územní samosprávy a základní principy demokracie nově vzniklé České republiky (Parlament České republiky, 1993^[24]). Proces přistoupení a integrace do EU posunul reformy veřejné správy v České republice dále, neboť bylo nutné uplatnit *acquis communautaire* na ústřední i místní úrovni a zvýšit kapacity veřejné správy. Postupné reformy územní správy daly vzniknout krajům a obcím a zakotvily přenos působnosti z ústřední státní správy na kraje a obce (Ministerstvo vnitra České republiky, 2004^[11]). Reformy územní správy probíhaly ve dvou fázích. Nejprve vznikly kraje (13 plus Praha) (1996-2000) a poté obce s rozšířenou působností a krajské úřady (2002) (Ministerstvo vnitra České republiky a Evropská uni, 2018^[21]).

Ve třetí fázi reformních snah proběhly reformy ústřední státní správy, které měly zlepšit její účinnost prostřednictvím řady plánů, projektů Phare a norem. Důležitou roli hrála zejména strategie „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy“, obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení¹ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2004^[11]). Některé dříve přijaté zákony a principy, jako např. kompetenční zákon z roku 1969, zůstaly v platnosti. Reformní snahy byly podpořeny pracovními skupinami pro reformu veřejné správy. V roce 2014 vznikla Rada vlády pro veřejnou správu (Vláda České republiky, 2014^[25]). Tyto plány nebyly vládou systematicky schvalovány, nikdy nebyly plně realizovány a jejich ambice nebyly naplněny. Spolu se zákonem o státní službě a Strategií Smart Administration byl Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 důležitým zlomovým bodem pro reformu veřejné správy nutným k čerpání prostředků z fondů EU a získání souhlasu vlády. Pomohl dosáhnout pokroku v modernizaci veřejné správy v oblastech, jako je snižování administrativní zátěže, transparentnost, digitalizace a postupy hodnocení. Po vyhodnocení strategie se ukázalo, že určité výzvy přetrvávají a je třeba zvýšit efektivitu struktury veřejné správy, mimo jiné v oblasti koordinace a odbourávání „striktně vertikálního průběhu činností“, zvyšování atraktivity a rozšiřování působnosti veřejné správy a zlepšování komunikace a participace občanů (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[26]). KOVES je nejnovější reformní snahou veřejné správy a nahrazuje Strategický rámec 2014-2020, jehož platnost skončila.

ČR postupuje v souladu s výše uvedenou Konceptí (KOVES), kterou vláda schválila v roce 2020 (Ministerstvo vnitra České republiky, 2019^[3]). Strategie představuje vizi stavu veřejné správy v roce 2030 a obsahuje řadu strategických cílů a seznam podrobných opatření k jejich realizaci (shrnutí viz Tabulka 1).

Pod Ministerstvem vnitra a Radou vlády pro veřejnou správu působí specializovaná pracovní skupina pro KOVES, která má v gesci přípravu, směřování a provádění Koncepce. Zatímco v zemích OECD se centra vládnutí velmi často podílejí na vedení, prosazování a monitorování reformy veřejné správy, v České republice je tato role svěřena do gesce Ministerstva vnitra. Centrum vládnutí (Úřad vlády) má v řízení a prosazování strategie jen omezenou roli. Strategii se budeme podrobněji věnovat v kapitole 2.

Klíčové priority Koncepce jsou v zásadě v souladu s reformami veřejné správy v zemích OECD a zahrnují témata typu zapojení občanů, digitalizace a státní služba. Mnohé z těchto priorit navazují na Strategii Česká republika 2030 a její pasáže o dobrém vládnutí, z čehož je patrný soulad mezi oběma dokumenty. Ačkoli byla reforma veřejné správy navržena před krizí způsobenou pandemií onemocnění covid-19, zdá se, že většina těchto priorit platí i v současném kontextu obnovy, neboť se v důsledku pandemie onemocnění projeví globální priority vládnutí, a to především nutnost další digitalizace, intenzivnější zapojení občanů a celkové posílení demokracie. Pro Koncepti je klíčové posílení a zefektivnění mechanismů vládnutí, a to včetně přezkumu kompetenčního zákona a spolupráce na místní úrovni i mezi městy a obcemi.

Programové prohlášení vlády schválené v lednu 2022 zmiňuje několik oblastí veřejné správy, ale neodkazuje přímo na Koncepti ani na řadu jejích klíčových priorit (Tabulka 1) (Vláda České republiky, 2022^[27]) (Ministerstvo vnitra České republiky, 2019^[3]). Programové prohlášení vyzývá k „chytrému, efektivnímu a hospodárnému (dobrý poměr cena/výkon)“ státu a klade velký důraz na veřejné finance, digitalizaci veřejné správy a moderní, klientsky orientovanou a kvalifikovanou administrativu vycházející z

dat. Koncepce i Programové prohlášení vlády považují za důležité zachovat spojený model veřejné správy a posílit vertikální spolupráci. Společnou prioritou je rovněž zlepšení řízení digitalizace veřejné správy a urychlení digitalizace služeb. Priorita Programového prohlášení vlády cílí na posílení klientské orientace je v souladu s hlavní prioritou Koncepce, tj. rozvojem klientsky orientované veřejné správy. Koncepce i Programové prohlášení vlády volají po modernizaci veřejné správy, jež zahrnuje například lepší přístup k veřejným službám a jejich kvalitnější poskytování či monitorování nebo zlepšení komunikace s občany.

Tabulka 1. Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 a Programové prohlášení vlády

Strategie reformy veřejné správy 2030		Programové prohlášení vlády (2022)	
Strategické cíle	Klíčové reformy	Klíčové priority	Vybraná klíčová opatření
Pro klienta dostupné a kvalitní veřejné služby	<ul style="list-style-type: none"> Zlepšit kvalitu služeb veřejné správy. Zajistit optimální dostupnost služeb. 	<ul style="list-style-type: none"> Moderní veřejná správa: veřejná správa musí být dostupná jak fyzicky, tak prostřednictvím digitálních nástrojů. Digitalizace. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementovat katalog služeb veřejné správy a plán jejich postupné digitalizace. Zajistit, aby portály veřejné správy měly jednotný a uživatelsky přátelský standard. Digitalizovat služby napříč sektory (zdravotnictví, školství atd.).
Efektivně fungující systém veřejné správy	<ul style="list-style-type: none"> Posílit řídicí a koordinační mechanismy veřejné správy, zejména prostřednictvím nového kompetenčního zákona. Zlepšit právní prostředí. Zefektivnit kontrolní mechanismy při správě veřejných financí. Zefektivnit spolupráci mezi obcemi. Vytvořit prostředí podporující inovace a rozvíjející umělou inteligenci a automatizaci. 	<ul style="list-style-type: none"> Moderní veřejná správa. Digitalizace: sjednocení a digitalizace procesů s cílem zefektivnit fungování státu prostřednictvím moderních technologií. Regionální a místní rozvoj. 	<ul style="list-style-type: none"> Zachovat spojený model veřejné správy. Zajistit za pomoci vládního Výboru pro regionální politiku účinnou koordinaci napříč všemi ministerstvy a zlepšit spolupráci vlády s regiony a obcemi. Sjednotit a koordinovat činnost kontrolních orgánů a snížit kontrolní zátěž obcí a krajů. Posílit funkční spolupráci na úrovni městských aglomerací. Zlepšit fungování malých obcí a zkvalitnit spolupráci mezi městy a obcemi.
Efektivně fungující instituce veřejné správy	<ul style="list-style-type: none"> Rozšířit rozhodování a plánování na principu informované rozhodování. Zlepšit využívání systémových přístupů k řízení kvality a další zlepšování řízení kvality. Posílit uplatňování zásad udržitelného rozvoje. Zdůraznit význam strategického řízení a zvýšit kvalitu jeho provádění. Sjednotit kvalitu procesů projektového řízení napříč státní správou. 	<ul style="list-style-type: none"> Moderní veřejná správa. 	<ul style="list-style-type: none"> Zavést měření výkonnosti a efektivity státních (veřejných) služeb pomocí benchmarkingu tak, jak se to dělá v soukromém sektoru. Zahnout silný ústřední orgán s potřebnými kompetencemi v oblasti informačních a komunikačních technologií. Urychlit proces otevírání dat a aktualizace otevřených dat všech úřadů veřejné správy.
Kompetentní lidské zdroje	<ul style="list-style-type: none"> Zkvalitnit znalosti a dovednosti volených zástupců územně samosprávných celků. Zkvalitnit znalosti a dovednosti úředníků místní samosprávy. Zkvalitnit vzdělávání ve státní správě. 	<ul style="list-style-type: none"> Moderní veřejná správa. Digitalizace. 	<ul style="list-style-type: none"> Snížit počet pracovních míst ve státní správě. Novelizovat zákon o státní službě. Zvýšit odborné a personální kapacity ústředních orgánů nutné pro realizaci digitalizace.

Strategie reformy veřejné správy 2030		Programové prohlášení vlády (2022)	
Strategické cíle	Klíčové reformy	Klíčové priority	Vybraná klíčová opatření
Informování a účastníci se občané	<ul style="list-style-type: none"> Zlepšit komunikaci veřejné správy s veřejností. Zvyšovat povědomí o možnostech účasti občanů na veřejném dění a usnadňovat tyto možnosti. 	<ul style="list-style-type: none"> Digitalizace. Veřejné finance. Zdraví. 	<ul style="list-style-type: none"> Podpořit klientsky orientovaný přístup Finanční správy. Vytvořit obecně respektovaný a srozumitelný odborný orgán, který bude formulovat odborná stanoviska (ve zdravotnictví). Vytvořit mobilní aplikaci pro Portál občana, která postupně zjednoduší komunikaci se státem. Urychlit proces otevírání dat a aktualizace otevřených dat ve všech orgánech veřejné správy.

Zdroj: Analýza autora na základě údajů Ministerstva vnitra ČR (2019^[31]) a vlády České republiky (2022^[27]).

Programové prohlášení vlády a Koncepce se ke zefektivnění veřejné správy a zapojení občanů staví odlišně. Programové prohlášení vlády upravuje opatření v kontextu systematizace, která lze vnímat jako snahu o zefektivnění a zeštíhlení státní správy. Reforma veřejné správy se spíše zaměřuje na zvýšení efektivity správy prostřednictvím zlepšení služeb, kvalifikace, procesů a digitalizace. Koncepce se stejně jako Programové prohlášení vlády zaměřuje na novelizaci zákona o státní službě s cílem zefektivnit státní službu, ale soustředí se spíše na otevření státní služby a revizi platových tříd než na zvyšování interních schopností, dovedností a vzdělávání, což najdeme právě v textu Koncepce. Reforma veřejné správy rovněž považuje za hlavní prioritu zefektivnění institucí cestou zkvalitnění fungování veřejných institucí a celkového systému vládnutí, včetně reformy kompetenčního zákona, a zvýšení zapojení občanů. V Programovém prohlášení vlády jsou tyto oblasti – kromě digitalizace – zahrnuty pouze sporadicky. Oba dokumenty podporují klientsky orientovaný přístup. Programové prohlášení vlády navrhuje zavedení různých nástrojů a institucí pro komunikaci s občany, ale na rozdíl od Koncepce nepředpokládá, že by občané měli větší vliv na to, jak budou vypadat služby nebo zásady politiky. Jak uvádíme dále v kapitole 2, systematický přístup k podpoře zapojení občanů v České republice obecně chybí.

Omezené propojení mezi Programovým prohlášením vlády a Koncepcí může také naznačovat, že politické snahy o prosazení Koncepce a širší reformy veřejné správy nenabraly na síle. Rada vlády pro veřejnou správu a ministerstvo vnitra mají sice tuto reformní agendu v gesci, nicméně dosud měly omezený vliv na to, aby se tato témata prosadila do vládní reformní agendy nad rámec reformy státní správy. Zejména Rada pro veřejnou správu nepřijala rozhodnutí ani nevydala klíčová prohlášení na vysoké úrovni k hlavním reformním opatřením veřejné správy vycházejícím z Reformy veřejné správy, jež by směřovala a podporovala její provádění v celé veřejné správě a podněcovala novou vládu a centrum vládnutí ke schválení Reformy veřejné správy a jejích klíčových opatření.

Vláda od počátku svého mandátu začala v souladu se svým programovým prohlášením provádět řadu reforem vládnutí. Zejména zahájila přípravu novelizace zákona o státní službě, již předložila ke schválení, a vytvořila funkci místopředsedy vlády pro digitalizaci na Úřadu vlády, který bude koordinovat agendu digitalizace. Provádí také další opatření týkající se uspořádání veřejné správy, které nebyly výslovně zahrnuty do jejího programového prohlášení. Vytváří například na Úřadu vlády nové organizační jednotky, a to včetně strategických a analytických jednotek. Výše uvedené reformní snahy by mohly pomoci posílit strategické schopnosti centra vládnutí a jeho řídicí úlohu v oblasti horizontálních témat. Tomuto vývoji se budeme věnovat v kapitole 2.

Efektivita veřejného sektoru

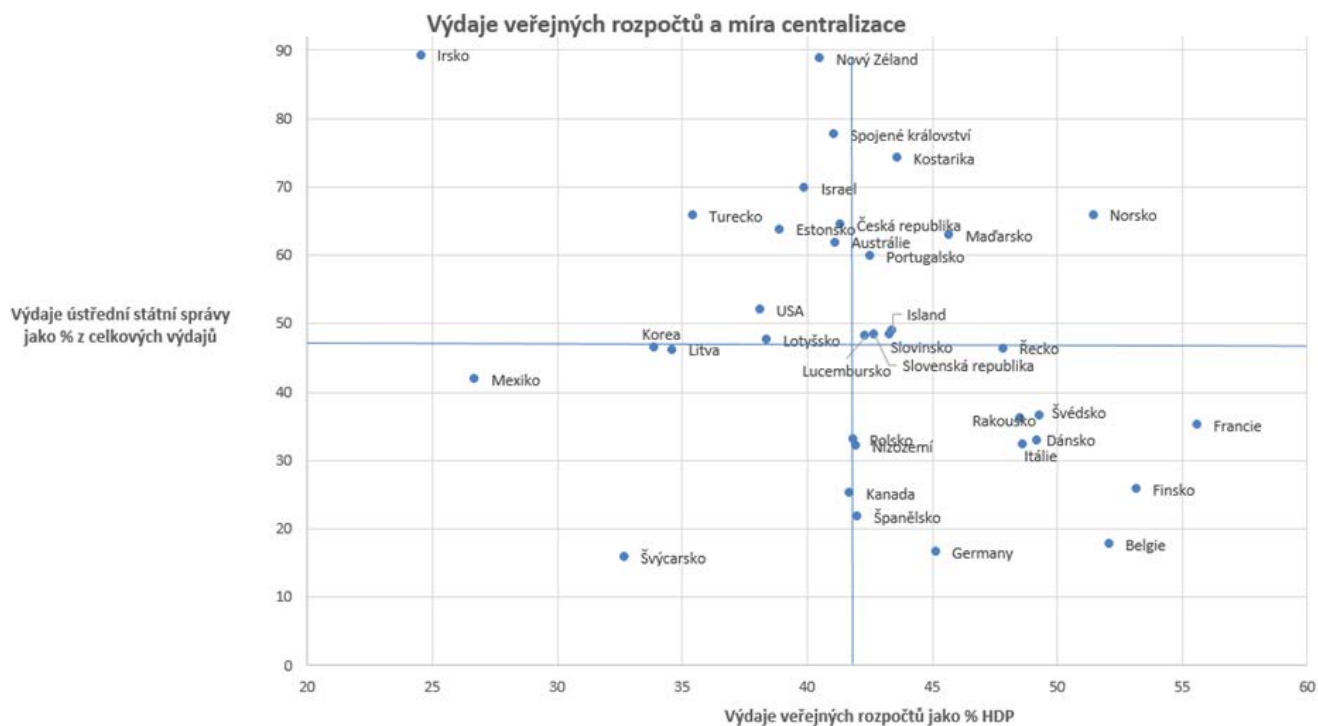
Prioritou české vlády je zvyšování efektivity veřejné správy a zmiňují ho všechny klíčové strategické dokumenty, včetně Strategie Česká republika 2030, Reformy veřejné správy a Programového prohlášení vlády. V Programovém prohlášení vlády se dočteme, že cílem je vytvořit „efektivní, moderní a profesionální veřejnou správu“ a „zefektivnit stát za pomoci moderních technologií“. Hlavní prioritou KOVES je klientská orientace veřejné správy. Mezi strategické cíle patří „efektivně fungující systém veřejné správy“ a „efektivně fungující instituce veřejné správy“. Tato část cílí na efektivitu veřejné správy v České republice v pěti klíčových aspektech: 1) produktivita, 2) reakceschopnost, 3) rychlost, 4) inkluzivita a 5) odolnost.

Produktivita: jak v oblasti veřejných výdajů, tak v zaměstnanosti je veřejný sektor České republiky pod průměrem OECD a EU

Měřeno úrovní výdajů všech veřejných rozpočtů a zaměstnanosti se česká veřejná správa zdá být nepříliš rozsáhlá, pod průměrem EU-OECD² a v EU patří k nejméně rozbujelejším.

Výdaje všech veřejných rozpočtů v České republice se výrazně zvýšily, a to ze 41,4 % HDP v roce 2019 na 47,2 % v roce 2020. Příčinou bylo zmírnění dopadů pandemie onemocnění covid-19 (OECD, 2021^[6]). Předkrizová úroveň výdajů ve výši 40,8 % HDP byla v roce 2019 mírně nad průměrem OECD a výrazně pod průměrem EU-OECD (46,6 %). I nárůst během pandemie onemocnění covid-19 je pod průměrným nárůstem v členských zemích EU-OECD, který byl v letech 2019-2020 v průměru 7 procentních bodů HDP. Veřejné výdaje všech veřejných rozpočtů na obyvatele také zůstávají pod průměrem OECD a EU-OECD (OECD, 2021^[6]). Těmito čísly se Česká republika řadí k zemím s nejnižším podílem veřejných výdajů v EU. Výše výdajů ústředních vládních institucí s 65 % celkových výdajů řadí ČR do skupiny zemí, kde je vláda relativně centralizovaná. Je výrazně nad průměrem OECD, který je 41,3 % (Obrázek 1) (OECD, 2021^[6]). Místní výdaje v České republice jsou nižší než průměrné výdaje států OECD na státní správu a samosprávu v území (38,8 % celkových výdajů) a průměrné výdaje EU-OECD ve výši 30,8 % (zbytek je vynakládán na fondy sociálního zabezpečení). Zdá se, že navzdory spojenému modelu veřejné správy jsou výdaje v České republice stále spíše centralizované. Finanční prostředky z evropského Nástroje pro oživení a odolnost (RRP) podpoří vyšší úroveň výdajů i v příštích letech.

Obrázek 1. Objem výdajů ústřední státní správy a výdajů veřejných rozpočtů



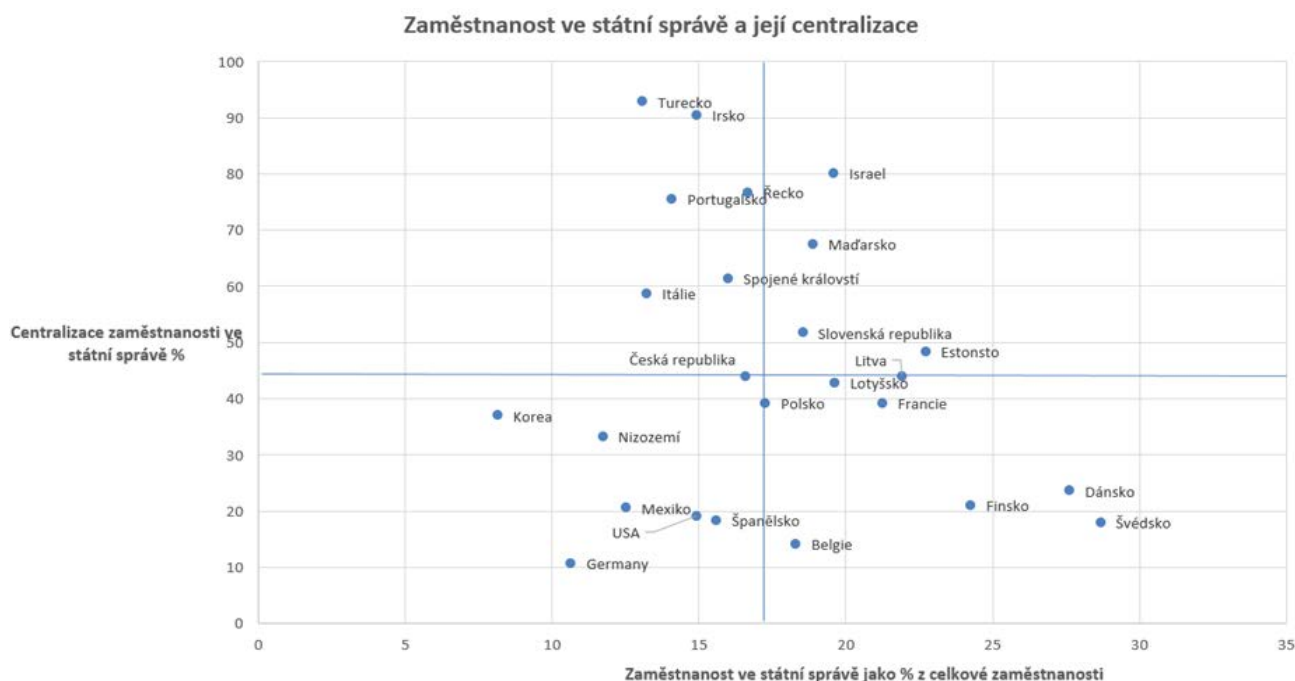
Poznámka: modré linky zobrazují průměr OECD.

Zdroj: autoři na základě dat OECD (2021^[6]).

Zaměstnanost ve veřejném sektoru je v České republice výrazně nižší než průměr zemí OECD, konkrétně je to 16,57 % celkové zaměstnanosti oproti 17,91 % (OECD, 2021^[6]). Z údajů EU rovněž vyplývá, že podíl státních zaměstnanců v České republice odpovídá průměru EU a je v posledních 20 letech stabilní. Tento podíl je nižší nebo stejný jako v sousedních zemích, včetně Maďarska (18,86 %), Slovenské republiky (18,52 %), Polska (17,25 %) a Rakouska (16,67 %) (Eurostat, 2020^[28]) (OECD, 2021^[6]). Zaměstnanost ve veřejné správě je poměrně decentralizovaná, 55 % zaměstnanců pracuje na místní úrovni, což odpovídá průměru OECD (OECD, 2021^[6]). Strukturou zaměstnanosti ve veřejném sektoru se tak Česká republika blíží Polsku nebo Slovenské republice, ale je poměrně daleko od decentralizovaných států, jako je Švédsko, Norsko nebo Dánsko, nebo velmi centralizovaných států, jako jsou Irsko a některé země středomoří (Řecko a Portugalsko) (Obrázek 2).

Náklady na poskytování veřejných služeb se během krize způsobené pandemií onemocnění covid-19 zvýšily a v roce 2021 se snížily na 24,6 % HDP, což je stále pod průměrem EU-OECD (25,12 %). Náklady na produkty a služby byly v České republice v dekadě před krizí stabilní a dosahovaly v průměru 22,7 % HDP, což je pod průměrem EU-OECD (24,1 %) (OECD, 2022^[29]). Veřejná správa v České republice využívá outsourcing, a to zejména outsourcing produktů a služeb poskytovaných přímo občanům, méně často, než je průměr OECD-EU. V roce 2020 však objem produktů a služeb zadaných externím dodavatelům vzrostl.

Obrázek 2. Míra centralizace a zaměstnanost ve veřejném sektoru

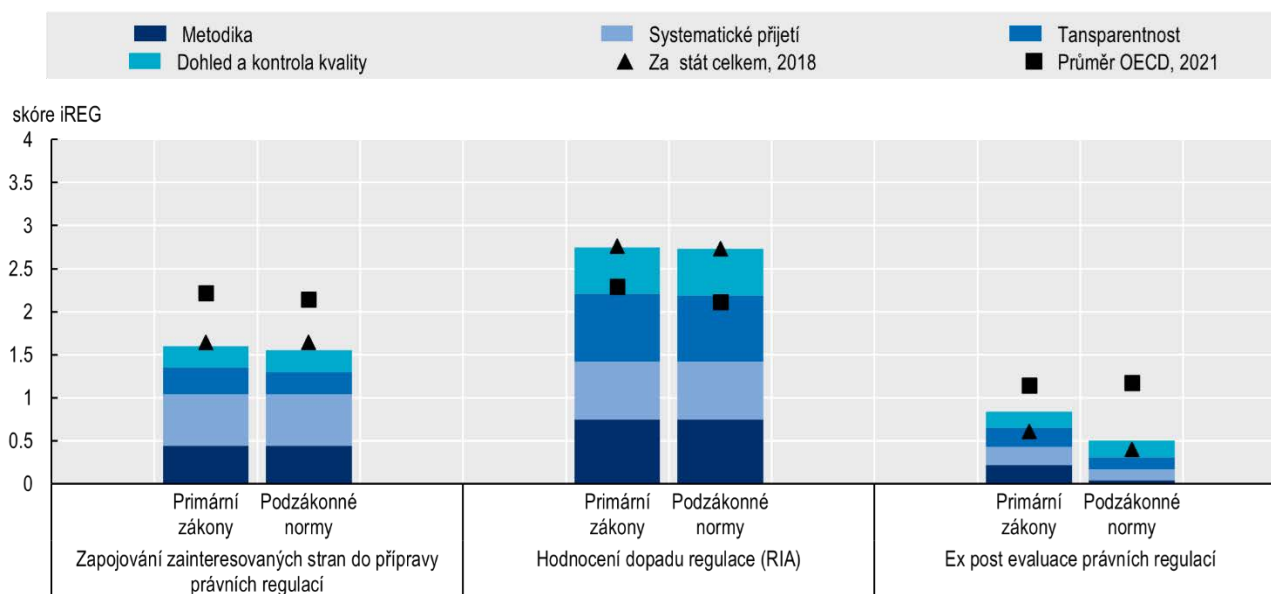


Poznámka: modré linky zobrazují průměr OECD.

Zdroj: autoři na základě dat OECD (2021^[6]).

Účinná legislativa může podpořit produktivnější a efektivnější veřejnou správu spolehlivými, transparentními a důkazy podloženými zákony, nařízeními a dalšími právními nástroji. Zpracování, prosazování a případná novelizace právních předpisů mají zásadní význam pro poskytování základních služeb, podporu inovací, transparentnost a důvěru (OECD, 2021^[30]). Krize zapříčiněná pandemií onemocnění covid-19 ukázala, jak potřebné mohou být nouzové legislativní normy a jak zásadní roli hrají v životě občanů. V zapojení zainteresovaných stran do tvorby zákonů a podzákoných norem a *následného* hodnocení Česká republika zaostává za průměrem OECD (Obrázek 3). V ukazateli kvality regulace OECD (OECD Indicator of Regulatory Quality) se ČR řadí nad průměr zemí OECD, a to především proto, že formální proces hodnocení dopadů regulace (tzv. hodnocení RIA, Regulatory Impact Assessment) je *de iure* dobře nastaven. Podle hodnocení provedeného nezávislými think-tanky (např. Česká priorita) však *de facto* provádění trpí některými nedostatky. Všechny návrhy zákonů a podzákoných norem předkládané exekutivou musí být doprovázeny základním přehledem o jejich dopadech. U těch návrhů, které mají nové a významné dopady, musí být provedeno úplné hodnocení RIA. Hodnocení RIA se však často neudělá kvůli mnoha výjimkám, mnohá hodnocení RIA se provádějí pouze formálně nebo jsou nekvalitní a dozorový orgán, jež má hodnocení dopadů regulace v gesci (Komise pro hodnocení dopadů regulace), má na kvalitu hodnocení RIA jen velmi omezený vliv.

Obrázek 3. Indikátory v kontextu legislativního procesu a vládnutí (iREG): Česká republika, 2021



Poznámky: Čím více legislativních postupů, jak je navrženo v Doporučení Rady OECD pro legislativní politiku a řízení, ČR zavedla, tím vyšší má skóre iREG. Ukazatele týkající se zapojení zainteresovaných stran a hodnocení dopadů regulace u primárních zákonů zahrnují pouze ty, které iniciovala exekutiva (45 % všech zákonů v České republice).

Zdroj: MŠMT ČR: Ukazatele průzkumu regulatorní politiky a správy 2017 a 2021 <http://oe.cd/ireg>.

Ve státní správě celkově chybí analytické kapacity pro tvorbu důkazně podložených zásad politiky a legislativních instrumentů. Monitorování a hodnocení většiny strategií a politik, velmi často včetně výročních zpráv, probíhá ve specializovaných pracovních skupinách. Jejich závěry mají však jen zřídka vliv na podobu budoucích dokumentů nebo změnu stávajících činností. Hodnocení účinnosti a efektivity stávajících předpisů se obvykle provádí ad hoc a využívá se spíše výjimečně. Česká republika vydala pro úředníky pokyny, jak provádět ex-post evaluace. Ta jsou sice stále považována za dobrovolná, ale v budoucnu by měla být systematictější (OECD, 2021^[30]). Posílení procesů a kapacit pro tvorbu právních předpisů na principu evidence-based, včetně hodnocení dopadů regulace a přezkumů stávajících norem, je jednou z priorit nové vlády. Rozvoj vládních kapacit v tomto směru by mohlo podpořit zřízení vládního analytického útvaru zaměřeného na hodnocení dopadů regulace, čemuž se dále věnujeme v kapitole 3.

Reakceschopnost: spokojenost se službami poskytovanými veřejným sektorem odpovídá průměru OECD, v celé zemi ale přetrvávají nedostatky související s klientskou orientací při poskytování služeb, jejich kvalitou a dostupností

Schopnost veřejného sektoru reagovat při poskytování služeb na potřeby občanů je zásadní charakteristikou efektivity veřejného sektoru a klientsky orientované veřejné správy. Patří sem i zapojování občanů do navrhování podoby služeb tak, aby bylo zajištěno, že budou odpovídat jejich potřebám.

Před pandemií onemocnění covid-19 byli čeští občané obecně spokojeni s poskytováním nejdůležitějších veřejných služeb. Podle celosvětového průzkumu Gallup World Poll bylo více než 81 % občanů spokojeno s prací policie, 75 % se zdravotnictvím a 71 % se vzděláním, všechny tyto hodnoty jsou nad průměrem OECD (OECD, 2021^[6]). Pokud jde o soudnictví, z průzkumu českého Centra pro výzkum veřejného mínění o důvěře občanů ve vybrané veřejné instituce, který se uskutečnil v roce 2021, vyplývá, že soudům důvěřuje 62 % občanů a tento trend v poslední době narůstá (Public Opinion Research Centre, 2021^[31]).

Zdá se, že celková spokojenost občanů s veřejnými službami koresponduje s relativně dobrou celostátní dostupností těchto služeb (vzdělání, zdravotnictví, soudnictví) (OECD, 2021^[6]). Výdaje na zdravotnictví, které si občané hradí přímo, vyjádřené jako podíl z celkových výdajů na zdravotnictví, jsou nízké, například v roce 2018 představovaly v České republice 15 %, byly tedy pod průměrem OECD, jenž byl 20 %, a byly také nižší než v sousedních zemích (Rakousku, Maďarsku a Slovenské republice). Oproti průměru v zemích OECD-EU bylo v ČR také méně občanů, u kterých nebylo po vypuknutí pandemie postaráno o zdravotní péči. Ve srovnání s průměrnou zemí v rámci OECD je v ČR také relativně snazší přístup ke vzdělání. Množství zápisů tříletých a čtyřletých dětí do předškolního vzdělávání odpovídá průměru OECD a podíl soukromých výdajů na vzdělávání po započtení transferů jakožto podílu na celkových výdajích na vzdělávání je také vyšší, než je průměr OECD, a to na všech třech úrovních vzdělávání (primární, sekundární a terciární). Lidé mají přístup k civilnímu soudnictví a mohou si jeho využití dovolit v poměru odpovídajícím průměrné zemi OECD, podobně jako ve Francii a Polsku (OECD, 2021^[6]).

Podle rámce OECD sledujícího poskytování služeb občanům (OECD Serving Citizens Framework) se ovšem zdá, že se efektivita české veřejné správy při poskytování těchto služeb liší podle toho, o jakou službu se jedná, tato oblast ale vyžaduje podrobnější zkoumání (OECD, 2021^[6]). Kvalita a rychlost reakce při poskytování služeb zůstávají průměrné, a to zejména v oblasti zdravotnictví a vzdělávání. Česká republika se podle většiny dostupných ukazatelů týkajících se dostupnosti zdravotnických služeb řadí do spodní poloviny zemí OECD. Země je například na 26. místě u hospitalizací v důsledku diabetu a na 28. místě v případě hospitalizačních úmrtí do 30 dnů od přijetí z důvodu cévní mozkové příhody (OECD, 2021^[32]). Pokud jde o vzdělávání, v mezinárodním programu OECD pro mezinárodní hodnocení žáků (PISA) se Česká republika umístila v roce 2018 lehce nad průměrem v matematice a přírodovědných oborech a zhruba v průměru ve čtení, nicméně přetrvávaly určité problémy týkající se rovných příležitostí a souvisejících výkonů. Ve čtení a v menší míře v matematice a přírodovědných oborech byly pozorovány významné rozdíly mezi zvýhodněnými a znevýhodněnými žáky. V uplynulém desetiletí byl u výkonů v matematice pozorován kolísavý trend, v přírodovědných oborech byl zaznamenán prudký pokles. Ředitelé škol v České republice navíc uváděli, že se potýkají s vyšším nedostatkem zaměstnanců a materiálu, než byl průměr v zemích OECD (OECD, 2018^[33]). Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v tomto kontextu doplňuje, že se počet učitelů za posledních pět let významně zvýšil, a to o 15 %, a zároveň rostly platy učitelů (+ 50 %) (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2020^[34]).

Kraje a obce v České republice mají rozsáhlé kompetence při poskytování služeb, jako jsou vzdělávání, zdravotnictví, veřejné služby a sociální služby a v oblasti výdajů na ekonomiku. Mezi kraji a obcemi je možné pozorovat rozdíly v kapacitách a zdrojích potřebných pro poskytování těchto služeb, což poukazuje na možné nedostatky a rozdíly v úrovni a kvalitě poskytování služeb (OECD, 2020^[16]). Byly pozorovány významné rozdíly ve financování stejných vzdělávacích aktivit v jednotlivých krajích a obavy týkající se nedostatku zdrojů a efektivit menších škol (OECD, 2021^[32]). Mezi jednotlivými kraji je také významný rozdíl ve vybavenosti zdravotnických služeb, lépe vybavené regiony (s výjimkou Prahy) vykazují o 50 % více nemocničních lůžek a aktivních lékařů na obyvatele než ty nejméně vybavené. Uvádí se například, že oproti hlavnímu městu a dalším regionům jsou zdravotnické služby hůře dostupné v severnějších regionech (OECD, 2021^[35]). V České republice se nesledují ukazatele, které by umožnily dále hodnotit a monitorovat rozdíly v poskytování služeb na krajské a obecní úrovni (OECD, 2020^[16]).

I když je spokojenost občanů s těmito klíčovými veřejnými službami vysoká, jejich spokojenost s poskytováním správních agend, zejména na místní a obecní úrovni, změřená veřejnou správou v České republice v průběhu pandemie onemocnění covid-19, dosahovala údajně významně nižší úrovně. Se službami poskytovanými místními úřady bylo spokojeno méně než 15 % občanů (Ministry of Interior and European Union, 2020^[36]). V průzkumu veřejného mínění „Spokojenost se stavem vybraných oblastí veřejného života“ vyjádřilo svou spokojenost s fungováním úřadů pouze 30 % občanů. Přestože byly výsledky nepochybně ovlivněny problémy, kterým musela veřejná správa při poskytování služeb občanům čelit v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19, je zde i potřeba zlepšení způsobu nastavení a

poskytování správních agend i celkové interakce mezi občany a veřejnou správou. Participaci občanů se více věnujeme v kapitole 1.

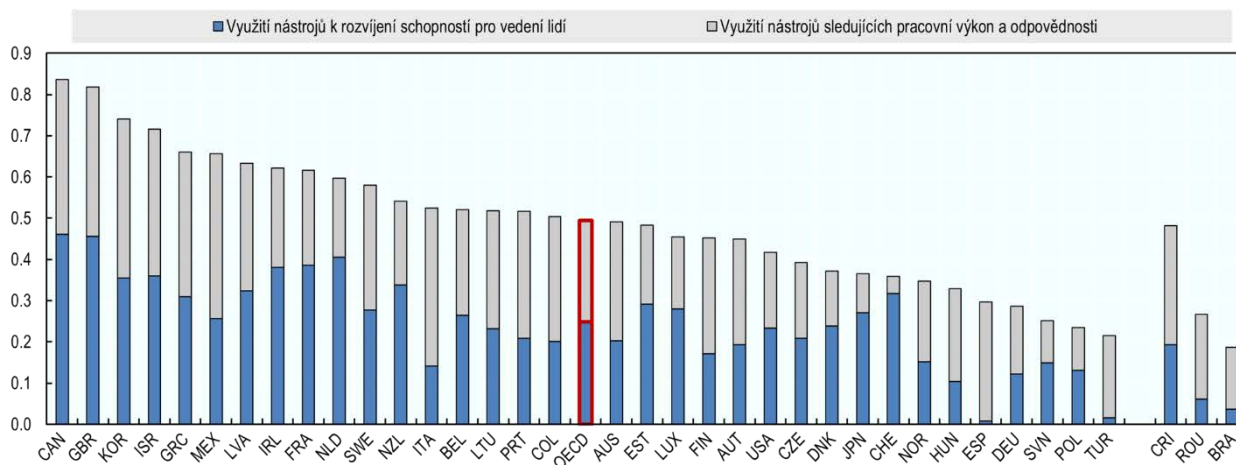
Schopnost rychle reagovat: Česká republika vytvořila koordinační mechanismy pro řešení průřezových priorit, jejichž fungování je limitováno kompetenčním zákonem, což způsobuje určitou nepružnost

Kompetenční zákon vymezuje působnost a kompetence jednotlivých ministerstev a ústředních orgánů a vytváří tak stabilní a společný rámec pro veřejnou správu. Role centra vládnutí zastoupená Úřadem vlády je ale upravena jen vágně a nezmocňuje Úřad vlády nutně k výkonu zásadních funkcí v oblasti strategické koordinace a plánování na úrovni ústřední státní správy. Možnost dalšího definování své role a jejího prosazování ponechává vždy na stávající vládě. Za těchto okolností si narůstající naléhavost průřezových témat, jejichž řešení se musely vlády v uplynulých desetiletích začít věnovat, jako jsou klima, nerovnosti a energetika, vyžádala zvýšenou pružnost vládních kapacit, aby se mohly v těchto tématech koordinovaně a efektivně orientovat a reagovat na ně. Zatímco v mnoha zemích OECD na sebe centra vládnutí berou díky svému ústřednímu umístění a dostatečné síle vedoucí úlohu při směřování a koordinování horizontálních iniciativ, pro Českou republiku to v poslední době neplatí, koordinační role Úřadu vlády se zde spíše oslabuje. Legislativní a politické obtíže při revizi a novelizaci kompetenčního zákona vymezujícího horizontální, strategické a koordinační funkce zejména v souvislosti s úlohou Úřadu vlády, ubírají vládě na pružnosti při řešení nových výzev a při přezkoumávání rozsahu činností a kompetencí jednotlivých ministerstev tak, aby mohla pracovat efektivněji a v souladu s cíli stávající vlády. Vláda tak má jen omezenou možnost k provádění vhodných organizačních změn umožňujících identifikaci objevujících se výzev a trendů a jejich řešení. Plány na novelizaci kompetenčního zákona jsou součástí KOVES, prozatím ale nebyly realizovány. Této problematice se dále věnujeme v kapitole 2.

Zpružnění koordinace a řešení horizontálních témat bylo do systému veřejné správy zavedeno prostřednictvím mezirezortních poradních a pracovních orgánů, jejichž prostřednictvím se do diskusí o průřezových tématech zapojují ministerstva i další aktéři. Úloha těchto orgánů se ale významně liší podle toho, zda jsou součástí Úřadu vlády nebo věcně příslušných ministerstev. Nedostatečná aktivizační síla nebo možnosti některých z těchto subjektů nebo jejich nedostatečné začlenění do rozhodovacích procesů ztěžují práci celé ústřední státní správy i sladování horizontálních témat. Tomuto tématu se podrobněji věnujeme v kapitole 2.

Schopnosti, odhodlání a kvalita vedení mají zásadní vliv na přizpůsobení řídicích struktur, organizace a opatření na nově se objevující výzvy a krize. Pokud jde o řízení představených, řadí se Česká republika podle indexu OECD sledujícího tuto problematiku (OECD Index on Managing the Senior Level Public Service) (Obrázek 4) do spodní třetiny zemí OECD. Zdá se, že v porovnání s ostatními kategoriemi státních zaměstnanců Česká republika postrádá nástroje pro nábor a vyhledávání osob na pozice představených a pro řízení a odměňování jejich výkonu. Řízením představených se zabývá kapitola 6.

Obrázek 4. OECD pilot index: Řízení vedoucích pracovníků státní služby, 2020



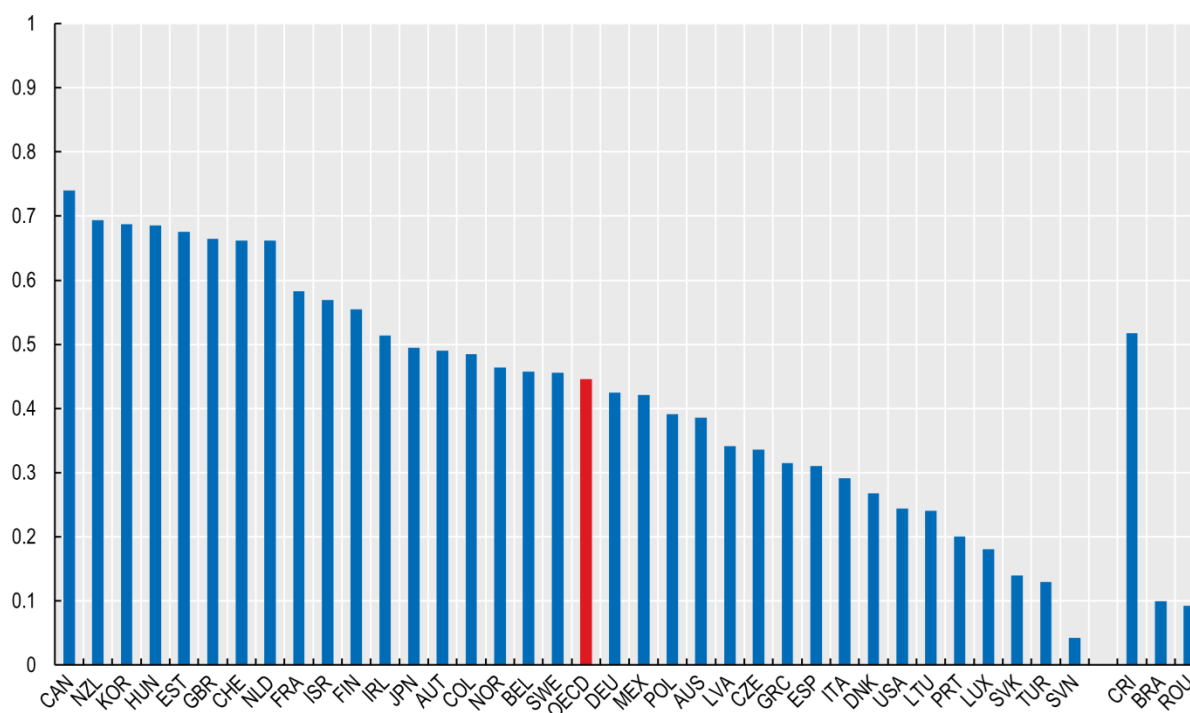
Zdroj: OECD (2021^[6]).

Rozvoj lidského kapitálu v ústřední státní správě, zejména na úrovni vedení, je pro Českou republiku velmi důležitým tématem, což zdůrazňuje i Programové prohlášení vlády, reforma veřejné správy a další významné strategické dokumenty. Toto zaměření je v souladu s úsilím dalších zemí OECD, které se snaží získávat a rozvíjet kvalifikovanou pracovní sílu pro tvorbu a uskutečňování politik a poskytování služeb občanům. Normativní rámec v tomto ohledu poskytuje doporučení rady OECD týkající se veřejných služeb (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability) (OECD, 2019^[37]). Česká republika toto doporučení naplnila v roce 2019.

Česká republika přijala v roce 2014 zákon o státní službě. Ten byl dále novelizován zejména v letech 2017, 2019 a 2022. Zákon o státní službě popisuje základní principy a hodnoty státní správy. Upravuje profesionalizaci, výkon, vzdělávání a přijímání státních zaměstnanců i organizaci ústřední státní správy (služební úřady). Vztahuje se na zaměstnance služebních úřadů. Zástupci české správy, kteří se zúčastnili rozhovorů, podtrhli pozitivní účinky zákona na profesionalizaci státní služby a zároveň poukázali na potřebu jeho dalšího zdokonalení pro zefektivnění fungování státní správy a zajištění její neutrality. Na zaměstnance obcí a krajů se vztahuje samostatný zákon o úřednících územních samosprávných celků (Ministerstvo vnitra České republiky a Evropská unie, 2018^[21]).

Jedna z hlavních otázek týkajících se veřejné správy v České republice je, zda ustanovení zákona o státní službě upravující nábor, vzdělávání a rozvoj odpovídají současným a budoucím výzvám. Pandemie onemocnění covid-19 a trendy, jako je například digitalizace, změnily ve všech zemích OECD povahu výkonu služby státních zaměstnanců. Státní služba budoucnosti bude muset umět přilákat, udržet a rozvíjet talenty schopné promptně reagovat na rychle se měnící situaci (OECD, 2021^[38]). To je důležité zejména pro státní službu v České republice potýkající se s napjatou situací na trhu práce. Vzhledem k situaci na pracovním trhu je nutné, aby veřejná správa získala pozici „preferovaného zaměstnavatele“ a byla schopna efektivně nabírat zaměstnance zejména v oborech vyžadujících určité dovednosti, kde se potýká se specifickými problémy při získávání a udržení uchazečů. V účinnosti systému naboru státních zaměstnanců se Česká republika v současné době nachází pod průměrem OECD (Obrázek 5).

Obrázek 5. Pilot index: Uplatňování proaktivních náborových postupů v ČR a v zemích OECD, 2020



Poznámka: Data pro Chile a Island nebyla k dispozici.

Zdroj: OECD (2020^[39]) (OECD, 2021^[6]).

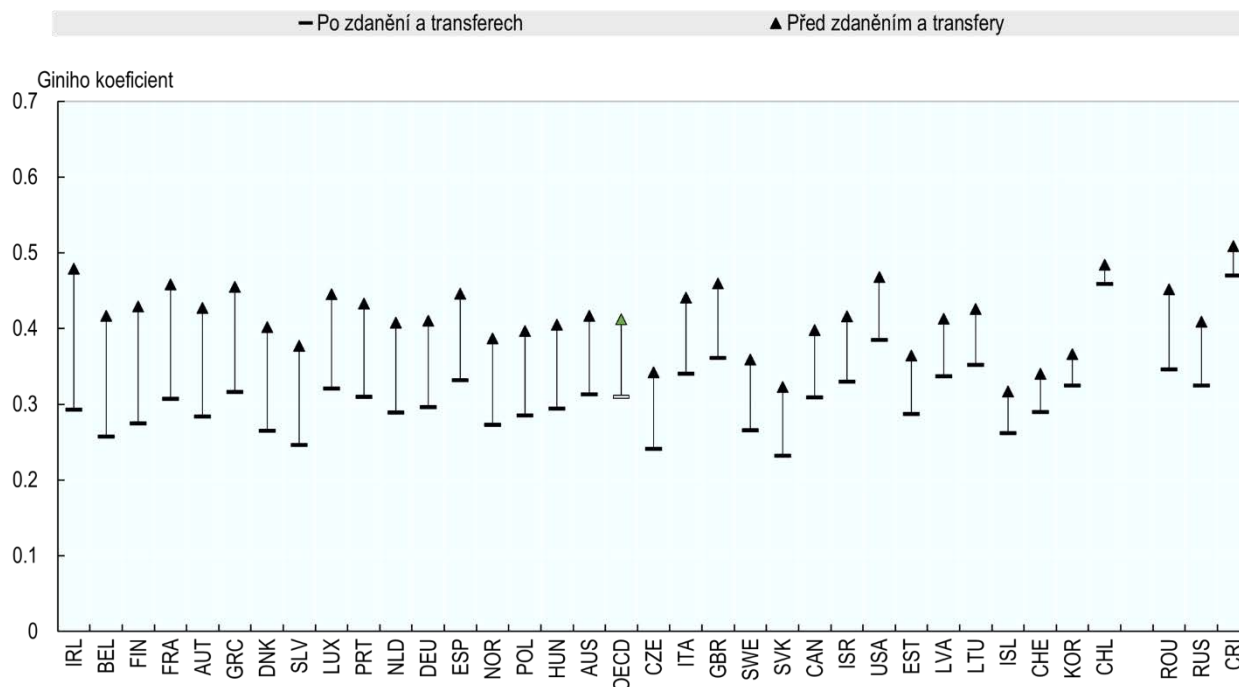
Vláda do svého Programového prohlášení zakomponovala opatření pro novelizaci zákona o státní službě s cílem státní službu zefektivnit, více ji otevřít a posílit její schopnosti mimo jiné i „umožněním účasti zájemců mimo státní službu už v prvních kolech výběrových řízení na vedoucí místa“ (Vláda České republiky, 2022^[27]). Dne 1. ledna 2023 nabyla účinnosti zásadní novela zákona o státní službě č. 384/2022, jejímž deklarovaným cílem je zvýšení efektivity a neutrality státní služby. Záměrem je zjednodušení postupu při přijímání uchazečů na místa představených a otevření soutěže při výběrových řízeních na tyto pozice, stanovení časového omezení pro výkon funkce s možností prodloužení a změna na pozicích představených, kdy se z náměstků ministrů stávají vrchní ředitelé sekcí. Této problematice se dále věnujeme v kapitole 6.

Inkluzivita: v České republice stále přetrvává nízká míra nerovnosti, je ale možné podpořit vyšší inkluzivitu veřejné správy

Česká republika má mezi zeměmi OECD druhou nejnižší míru příjmové nerovnosti. Giniho koeficient se snížil z 0,34 před zdaněním a transfery na 0,24 po zdanění (Obrázek 6) (OECD, 2021^[6]). Dobrých výsledků dosahuje ČR i v mnoha dalších oblastech indexu posuzujícího blahobyt obyvatelstva (OECD Well-Being Index), a to zejména v oblasti zaměstnanosti, vzdělávání a kompetencí a osobního bezpečí. V oblasti bydlení a příjmů a participace občanů na tvorbě legislativy jsou však její výsledky pod průměrem (OECD, 2021^[40]). Míra chudoby v České republice je jedna z nejnižších v OECD. V roce 2018 se do této kategorie řadilo 6,1 % obyvatel oproti 11,2 % v rámci OECD, ve srovnání s rokem 2012, kdy tato kategorie zahrnovala 5,2 % obyvatel, je zde ale nárůst (OECD, 2021^[6]).

Obrázek 6. Giniho koeficient – země OECD

Rozdíly v příjmové nerovnosti domácností ve skupině práceschopného obyvatelstva před a po zdanění a transfery, 2018

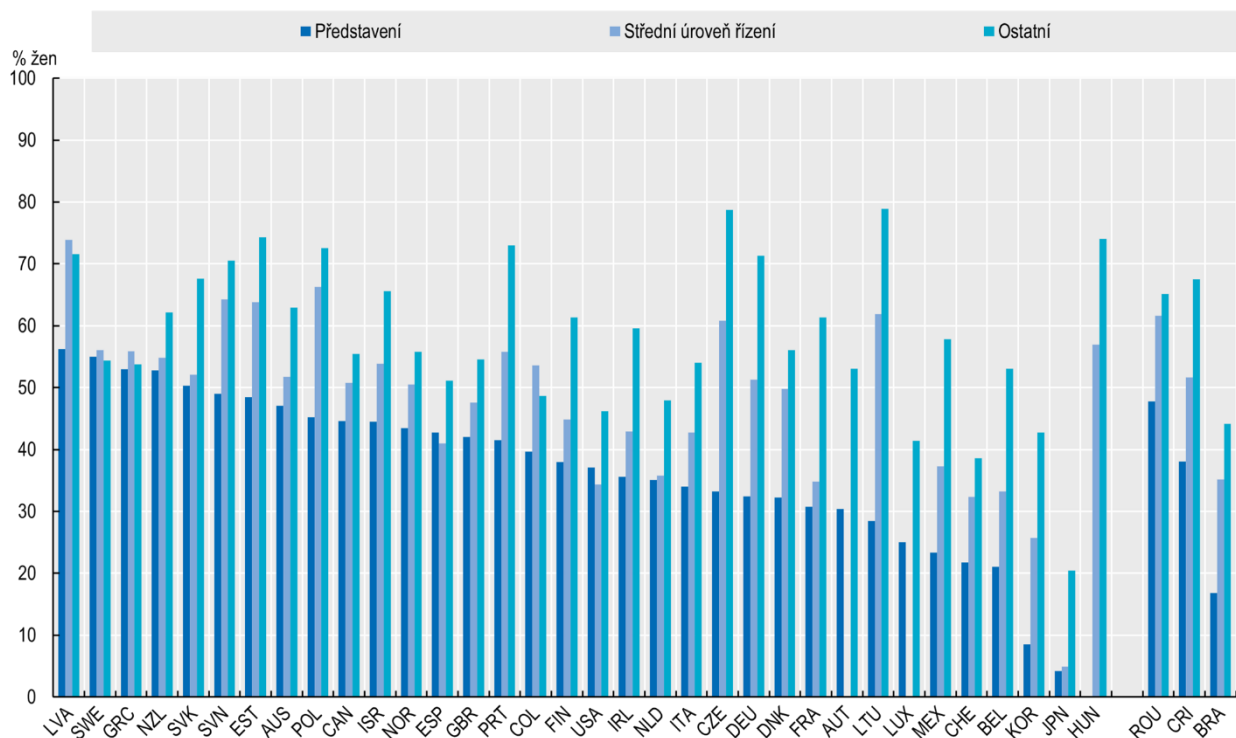


Zdroj: OECD (2021_[6]).

Přetrvávají jak významné rozdíly mezi regiony, tak i vysoká roztržštěnost územní veřejné správy. Česká republika má v rámci OECD nejmenší průměrnou velikost obcí, což způsobuje zejména problémy v oblasti společného fungování a rozdíly v kapacitách a zdrojích pro investice a poskytování služeb v jednotlivých regionech a obcích (OECD, 2020_[16]). Zatímco v indexu sledujícím životní úroveň na regionální úrovni (OECD Regional Well-being Index) (OECD, 2021_[35]) se všechny regiony umístily dobře, pokud jde o vzdělávání, pracovní místa a bezpečnost, v oblasti přístupu ke službám, zaměstnanosti, angažovanosti občanů a stavu občanské společnosti jsou značné regionální rozdíly. Přetrvávají i rozdíly v očekávané délce a kvalitě života a efektivitě a dostupnosti služeb v oblasti vzdělávání a zdravotnictví. V České republice chybí přesné ukazatele pro hodnocení nákladů na poskytování služeb v jednotlivých obcích a krajích a hodnocení kvality těchto služeb (OECD, 2020_[16]). Stát podporuje vznik center sdílených služeb napomáhajících spolupráci mezi obcemi (European Commission, 2020_[41]).

Stejně jako ve většině zemí OECD, ani v České republice nejsou ve veřejné správě a v politickém životě na vedoucích pozicích dostatečně zastoupeny ženy a obecně ani mladí lidé. V České republice působí ve veřejné správě vysoký podíl žen, na úrovni středního managementu jich je více než 60 %, ale ve vedení jsou zastoupeny pouze 35 % (Obrázek 7). Státní zaměstnanci ve věku 18-34 let představují jen přibližně 16 % všech státních zaměstnanců ústřední státní správy, zatímco průměr zemí OECD je 19 %. Počet žen oproti mužům v parlamentu byl v posledních třech volebních obdobích poměrně nízký, poslankyně bylo 20-23 %, což je nejméně pět procentních bodů pod průměrem OECD. Stejný trend platí i pro mladé poslance, kteří v roce 2021 představovali 17 % všech poslanců, zatímco v zemích OECD to bylo 22 %.

Obrázek 7. Zastoupení mužů a žen podle úrovně pozic v ústřední státní správě, 2020



Zdroj: OECD (2021^[6]).

Odolnost: veřejná správa si vybudovala kapacity a nastavila procesy pro řešení krizí, nedávné krize ale poukázaly na problémy při jejich praktickém využití

Veřejná správa v České republice prokázala při krizi způsobené pandemií onemocnění covid-19 svou odolnost a stabilitu a byla schopna zajistit kontinuitu v poskytování veřejných služeb občanům i ve svém fungování. Aby přestála dopady pandemie covid-19, podpořila v náročné situaci právnické osoby i občany pomocí široké škály daňových, zdravotních i sociálních opatření a služeb.

Česká republika vybudovala robustní rámec krizového řízení, jehož základem je legislativa, příslušné instituce a plány včetně zákona o krizovém řízení. Klíčovým mezirezortním poradním a koordinačním orgánem je v případě krize zejména Ústřední krizový štáb, který byl aktivován za krizové situace způsobené pandemií onemocnění covid-19. Hlavní roli v krizovém řízení hraje Ministerstvo vnitra, jehož odbor bezpečnostní politiky a krizového řízení průběžně koordinuje úsilí veřejné správy při přípravě na krizové situace a v případě krize poskytuje Ústřednímu krizovému štábu podporu tím, že v závislosti na povaze dané krize zastává funkci jeho sekretariátu a zajišťuje vedení. Řízení krize související s pandemií onemocnění covid-19 ovšem poukázalo na přetrvávající problémy s praktickým zajišťováním řízení. V průběhu krize způsobené pandemií onemocnění covid-19 vláda vytvořila paralelní orgány, které svou rolí konkurovaly Ústřednímu krizovému štábu, vznikaly tak zmatky a nesrovnalosti a zároveň byla podkopána úloha Ústředního krizového štábu. Odolnost systému krizového řízení veřejné správy vůči novým otřesům nyní testuje i další krize související s válkou na Ukrajině. Systému krizového řízení se dále věnujeme v kapitole 7.

Přestože má česká administrativa dlouhodobé strategické plány vytyčené ve Strategickém rámci České republiky 2030, které umožňují tvorbu politik zaměřených na budoucnost, zdá se, že jí chybí prognostické schopnosti, které by jí umožňovaly lépe se připravit na situace, které mohou nastat, a předvídat budoucí megatrendy a otřesy. Strategickými predikcemi vývoje není v České republice pověřeno ani centrum

vládnutí ani žádný konkrétní vládní orgán (European Commission, 2020^[41]). Pandemie onemocnění covid-19 ukázala, že je nutné, aby vlády začaly při tvorbě politik kvůli širšímu kontextu vykazujícímu vysokou míru nejistoty a rychlosti probíhajících změn systematicky zohledňovat strategické predikce vývoje (OECD, 2020^[42]).

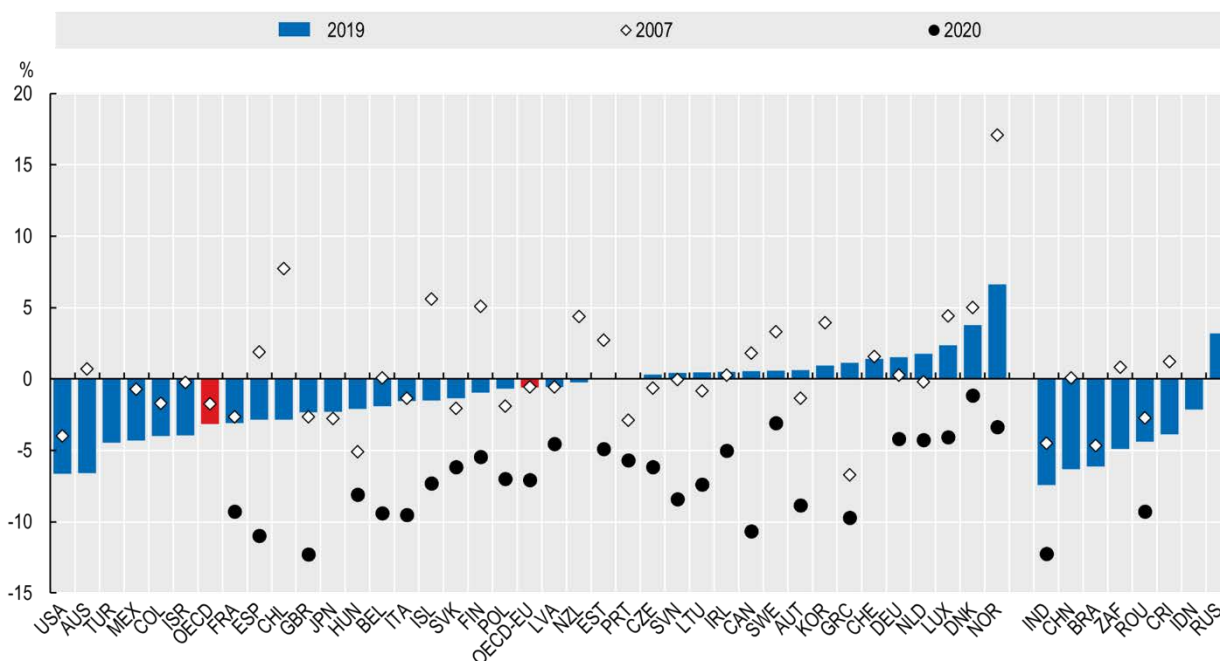
Výdaje

Ve srovnání s ostatními zeměmi OECD vykazovala Česká republika před krizí nízký deficit a zadlužení

Česká republika patřila k jedné z mála zemí OECD, které měly před krizí kladné fiskální saldo, její fiskální přebytek byl +0,3 % (Obrázek 8). Předkrizové veřejné výdaje ve výši 41,4 % HDP byly mírně nad průměrem zemí OECD (40,8 %), ale výrazně pod průměrem OECD-EU (46,6 %). Nejvýznamnější výdaje se týkaly sociální oblasti (12,6 % HDP), zdravotnictví (7,6 %), výdajů na ekonomiku (6,1 %) a vzdělávání (4,9 %). S výjimkou výdajů na ekonomiku, kde byly vyšší, byly výdaje ve všech těchto kategoriích ve srovnání s HDP lehce pod průměrem OECD. Stát také vydával 4,4 % na všeobecné veřejné služby, mezi které patří zejména fungování ústředních výkonných a zákonodárných orgánů a transfery mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Toto je relativně méně, než byl průměr OECD, dosahující 5,4 %, a sousedních zemí s výjimkou Polska (OECD, 2021^[6]).

Mírné bylo i zadlužení, které činilo 37,7 % HDP, což bylo výrazně méně než v sousedních zemích v regionu. V Rakousku byla míra zadlužení 88,9 %, v Maďarsku 83,5 %, v Polsku 63,5 % a ve Slovenské republice 63,1 %. Průměr OECD byl 109,2 % a OECD-EU 97,4 % (OECD, 2021^[6]).³

Obrázek 8. Saldo veřejných financí jako % HDP v letech 2007, 2019 a 2020



Zdroj: OECD (2021^[6]).

Vláda využila během krize způsobené pandemií onemocnění covid-19 fiskální prostor k podpoře ekonomiky

Stejně jako v ostatních zemích OECD se stav veřejných financí v České republice v průběhu krize zhoršil. Z mírného přebytku v roce 2019 se fiskální saldo v roce 2020 přehouplo do výrazného deficitu na úrovni 5,8 % HDP. V roce 2021 dosáhl fiskální deficit 6,1 % HDP, což byl lepší výsledek než očekávaných -7,2 %, v roce 2022 ale zůstane nadále vysoký, než do roku 2025 klesne na -3,5 % (Economist Intelligence Unit, 2021^[43]; 2020^[16]) (OECD, 2021^[6]). Přestože měla pandemie onemocnění covid-19 na fiskální saldo negativní vliv, Česká republika si v roce 2020 udržela kladný strukturální primární přebytek ve výši 0,4 %. Před nástupem krize byla Česká republika (v roce 2018) jednou z mála zemí v EU, která zaznamenala kladný fiskální primární přebytek, a to ve výši +0,8 % HDP. Vláda se ve svém Programovém prohlášení ze dne 6. ledna 2022 závázala pokračovat ve snižování rozpočtových deficitů a zároveň uvedla, že nebude zvyšovat daňové zatížení ekonomiky (Vláda České republiky, 2022^[44]).

Oproti roku 2019 výdaje v roce 2020 významně narostly (z 41,4 % HDP na 47,5 % HDP), a to zejména v oblasti zdravotnictví, sociální péče a hospodářských záležitostí v důsledku řešení dopadů krize způsobené pandemií covid-19 (OECD, 2021^[6]). V roce 2021 se výdaje v souvislosti s pokračováním covidových programů a souvisejících opatření dále zvýšily. Pokud jde o veřejné výdaje, Česká republika stále zůstává na spodní hranici zemí EU, svůj nový výdajový rámec upravující výdajová pravidla však musela pozměnit (OECD, 2020^[16]). Česká republika bude muset v dlouhodobějším horizontu zlepšit svou fiskální udržitelnost, a to zejména s ohledem na stárnutí populace a související očekávaný nárůst výdajů na starobní důchody (Economist Intelligence Unit, 2021^[43]; OECD, 2020^[16]). Veřejný dluh byl po celou dobu krize pod kontrolou, i navzdory tomu, že v roce 2020 vzrostl na 47 % HDP⁴ (OECD, 2019^[45]; 2021^[32]; Economist Intelligence Unit, 2021^[43]).

Trajektorii veřejných financí a výdajů ovlivňuje válka na Ukrajině

Válka na Ukrajině zpomalí oživení v České republice a návrat k předkrizovému fiskálnímu saldu. Výdaje všech veřejných rozpočtů budou nadále růst nejen z důvodu sociálních transferů a podpory občanů a právnických osob čelících inflačním tlakům, ale i v reakci na humanitární krizi v kontextu neustálé potřeby podpory pro zotavení z pandemie onemocnění covid-19. Saldo veřejných financí zůstane v roce 2022 záporné s očekávanou hodnotou -4,5 % HDP a v roce 2023 -4,1 %. Poměr dluhu veřejných financí k HDP by měl v roce 2022 podle očekávání dosáhnout 45,2 % a do roku 2024 dále narůst téměř k 50 %⁵ (Ministerstvo financí České republiky, 2022^[46]). Tyto trendy odrážejí ekonomickou situaci v zemích OECD způsobenou ruskou invazí na Ukrajinu. Další poskytovaná podpora směřuje ke zmírnění dopadů vysokých nákladů na energie u domácností i právnických osob, což dále zvýší veřejný dluh v celé OECD (OECD, 2022^[47]). způsobenou ruskou invazí na Ukrajinu. Další poskytovaná podpora směřuje ke zmírnění dopadů vysokých nákladů na energie u domácností i právnických osob, což dále zvýší veřejný dluh v celé OECD (OECD, 2022^[47]).

Tento směr vývoje je výzvou pro fiskální udržitelnost ČR. Nedávné rozsáhlé výdaje prohloubily deficit veřejných financí a veřejný dluh. Z dlouhodobějšího hlediska se očekává, že veřejné finance bude negativně ovlivňovat zejména stárnutí populace a zvyšující se podíl těch, kdo budou závislí na starobních důchodech. Budoucí nárůst výdajů na starobní důchody, zdravotnictví a dlouhodobou péči bude pro fiskální udržitelnost výzvou a vyžádá si v těchto oblastech reformy (OECD, 2020^[16]).

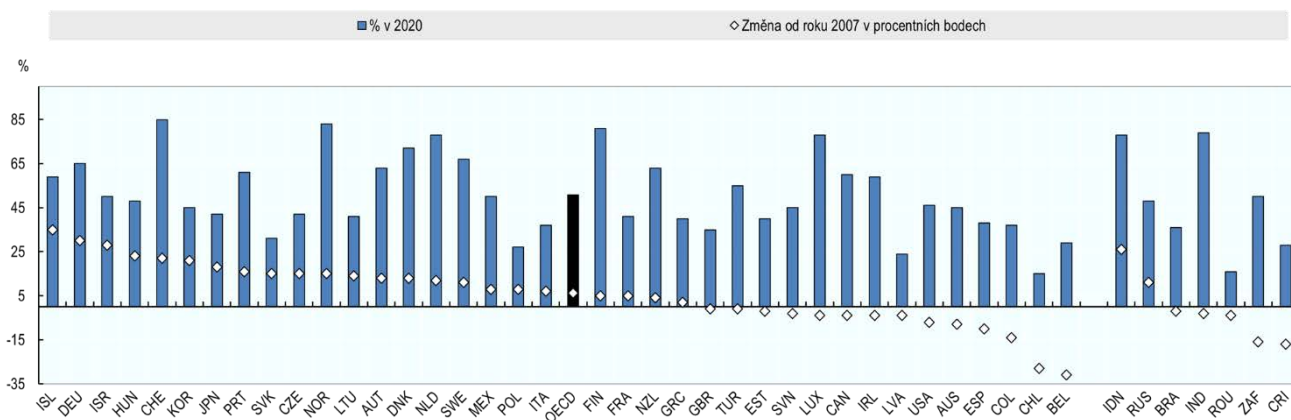
Efektivita veřejné správy v České republice by se mohla celkově zvýšit zpružněním systému veřejného vládnutí, zajištěním vyšší míry spolupráce v rámci tohoto systému a posílením jeho odolnosti tak, aby lépe zvládal otřesy, dále pak zrevidováním systému řízení státní správy a náborem, a to zejména u představených, a zlepšením fungování ústřední státní správy a územních samospráv a spolupráce mezi nimi, a to včetně poskytování služeb. Posílení efektivity a zaměření veřejného sektoru na klientský přístup vůči občanům jsou hlavními cíli KOVES, která obsahuje většinu z těchto reformních priorit, jejichž

uskutečnění přispěje ke splnění těchto cílů. Větší klientská orientace veřejné správy je součástí horizontálních reformních snah, jež přiblíží veřejnou správu potřebám občanů a pomůže jí na jejich potřeby lépe reagovat, což v konečném důsledku povede ke zvýšení důvěry ve stát.

Účast občanů na rozhodování a veřejných záležitostech a důvěra občanů

Hlavním úkolem pro veřejnou správu v České republice se zdá být posílení důvěry občanů. Důvěra ve vládu a státní správu je významně pod průměrem zemí OECD. Celosvětový průzkum Gallup World Poll (Obrázek 9) ukazuje, že vládě důvěřují jen čtyři občané z deseti a státní správě věří pouhá třetina, a to ve srovnání s průměrně padesátiprocentní důvěrou v tyto instituce v zemích OECD. Důvěra v parlament je ještě slabší, důvěřuje mu pouhých 14 % občanů (OECD, 2021^[32]). Důvěra ve vládu dále klesla v průběhu pandemie onemocnění covid-19 a podle dat Eurofondu se v podstatě nedostavil efekt „semknutí se na podporu státu v obtížné chvíli“ (tzv. rallying round the flag) (Eurofound, 2020^[48]) (OECD, 2021^[6]). OECD Trust Survey, nedávný průzkum zkoumající důvěru občanů, kterého se Česká republika nezúčastnila, se hlouběji zabývá otázkou důvěry ve stát v řadě zemí OECD a zkoumá faktory, které ji ovlivňují. Podle tohoto šetření průměrně čtyři z deseti lidí důvěřují vládě své země a čtyři ne. Mezi hlavní obavy podkopávající důvěru ve stát patří nedostatečná reakce vlády na podněty a obavy občanů, a to včetně změny klimatu a kvality poskytování služeb, nedostatek příležitostí, kdy se občané mohou zapojit do rozhodování, a vnímání integrity veřejné správy (OECD, 2022^[49]).

Obrázek 9. Důvěra ve vládu v roce 2020 a změna oproti roku 2007



Zdroj: OECD (2021^[6]); (Gallup, 2020^[50]).

Účast občanů na veřejném životě je základním stavebním kamenem zdravého demokratického systému. Intenzivnější zapojování občanů do tvorby zásad politiky a legislativy a navrhování služeb může posílit spokojenost s veřejnou správou a celkově i systém veřejného vládnutí.

Podněcování občanské angažovanosti úzce souvisí s otevřeným vládnutím, protože otevřené vládnutí pomáhá podporovat transparentnost a odpovědnost. Patří sem nejen zpřístupňování dat, ale i podpora jejich využití, opakovaného vytěžování a bezplatného poskytování datových souborů veřejnosti. Česká republika se připojila k Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí a je signatářem deklarace Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Declaration of the Open Government Partnership). V indexu OECD sledujícím otevřenost, užitečnost a opakovatelnou použitelnost dat (OURdata) se v roce 2019 ČR umístila na šestnácté příčce ze třiceti dvou zemí s výsledkem nad průměrem OECD (OECD, 2019^[51]). Česká republika dosahuje vyššího skóre u dostupnosti dat, než u jejich přístupnosti a podpory opakovaného použití. Stejně jako většina zemí OECD přijala standardně otevřený přístup („open by

default“) a vynaložené úsilí vedlo od předchozího vydání indexu z roku 2017 k pokroku. Česká republika mimo jiné zveřejňuje informace online a uživatelům umožňuje, aby na portálu otevřených dat spravovaném Ministerstvem vnitra zveřejňovali vlastní datové sady (Ministerstvo vnitra České republiky, 2022^[52]; OECD, 2019^[51]). Česká republika má také Národní katalog otevřených dat, ve kterém jsou zobrazeny všechny datové sady zveřejněné na portálu. Zvyšuje se i počet institucí publikujících otevřená data (Ministry of Interior and European Union, 2020^[36]).

Mezinárodní ukazatele dokládají, že má Česká republika stále rezervy v zapojování občanů do rozhodování. Před krizí se 44 % občanů domnívalo, že mají možnost ovlivnit rozhodování o veřejných záležitostech, přičemž průměr OECD byl 40 %. Přesto se občané příliš neangažují, a to zejména kvůli chybějícím konzultačním procesům s občany, které by probíhaly online nebo v rámci centra vládnutí (OECD, 2021^[32]). Podle průzkumu „Spokojenost se stavem vybraných oblastí veřejného života“ uskutečněného v České republice (Ministry of Interior and European Union, 2020^[36]) bylo méně než 25 % občanů spokojeno s tím, jaké jsou jejich možnosti účasti při rozhodování. Česká republika se také umístila až na 65. místě indexu e-participace Organizace spojených národů. Přestože je zapojování zainteresovaných stran do tvorby legislativy velmi důležité, v České republice se jejich účast na přípravě primárních zákonů jeví jako nízká. V přehledu Indicators of Regulatory Policy and Governance se Česká republika mezi zeměmi OECD umístila až v poslední třetině (iREG) (OECD, 2021^[30]). Ústřední vláda například nemá portál, na kterém by mohly probíhat online konzultace, a v krizové době byly přehlíženy i konzultace se zainteresovanými stranami týkající se covidových politik i plánu obnovy (OECD, 2021^[32]). To poukazuje na nedostatek participativních procesů a novátorských forem participace včetně využívání digitálních technologií a nástrojů.

Česká republika postrádá celkovou vizi a rámec pro zapojování občanů a nemá ani standardní a systematizované postupy pro konzultace, které by občanům umožňovaly účast na formulování zásad politik a legislativy a na veřejném životě. Česká republika začala používat určité nástroje pro konzultace a lepší zastupování zájmů občanů, kromě jiného včetně rad, veřejných slyšení a konzultací. Pro širší zapojení a zastoupení všech občanů při procesu formulování zásad politik je ale možné udělat více, což podrobněji diskutujeme v kapitole 1.

Mezi hlavní cíle Reformy veřejné správy patří rozvíjení klientsky orientované veřejné správy a podpora občanské angažovanosti. Reforma předpokládá vytvoření „podmínek pro zapojování občanů do rozhodování o veřejných záležitostech“ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2019^[3]). Cílem reformy je zvýšení informovanosti občanů a posílení mechanismů, které jim umožní participovat na veřejném životě, a také povznesení kultury ve veřejné správě a rozvíjení jejího povědomí a schopností zohledňujících důležitost zapojování občanů. Ukazuje se ale, že k tomuto zatím není napříč veřejnou správou jednotný přístup, a že ani nebyly vytvořeny potřebné nástroje. Participaci občanů se podrobněji věnuje kapitola 1.

Digitalizace

V otázce digitalizace veřejných služeb se Česká republika řadí mezi třetinu zemí EU, které si v tomto ohledu vedou nejhůře (European Commission, 2020^[41]). Online služby využívá pouze 57 % občanů, v tom se ČR shoduje s průměrem EU, ale za evropskými lídry a několika zeměmi, které jsou v žebříčku před ní, výrazně ztrácí (European Commission, 2020^[41]). Relativně omezené využívání a rozvoj digitálních služeb v České republice nepochybně přispívají k celkově nižší rychlosti odezvy a kvality služeb a k rozdílům napříč regiony (European Commission, 2020^[41]; OECD, 2020^[16]). Česká republika zaostává v oblasti digitalizace veřejné správy za průměrem OECD (Digital Government Index) (Obrázek 10), a to zejména v uživatelské přátelskosti a proaktivitě, které mají podle OECD Digital Government Policy Framework nejvyšší transformativní účinek (OECD, 2020^[53]). To by mělo veřejnou správu povzbudit, aby rozvíjela spolupráci s občany, vnímala jejich potřeby jako ústřední bod veřejných služeb a využívala digitální

nástroje i data k zapojování externích zainteresovaných stran i veřejnosti, a to zejména při navrhování a poskytování veřejných služeb (OECD, 2020^[53]).

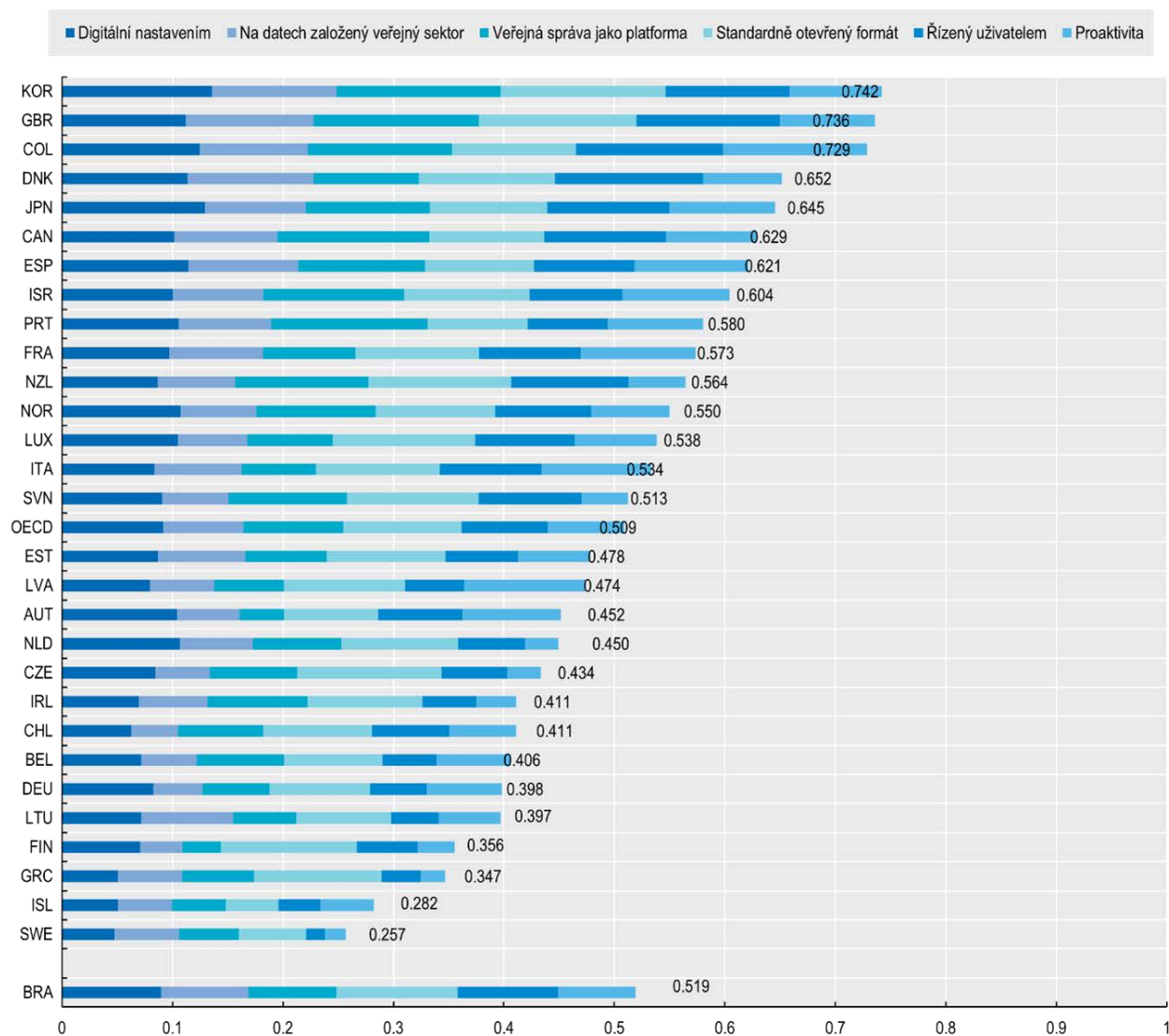
Česká republika modernizuje a digitalizuje poskytování správních agend občanům a využívá k tomu zejména projekt Czech Point vedený Ministerstvem vnitra na podporu realizace Strategického rámce rozvoje veřejné správy 2014-2020. Projekt se zaměřuje na rozvoj jednotného digitálního kontaktního místa (tzv. one-stop shop) a kontaktních míst pro občany. Projekt již pomohl s významným rozšířením služeb, které mají občané digitálně k dispozici na Portálu občana, ze 60 služeb v roce 2018 se jejich počet do roku 2020 navýšil na 230. Pokrok je sice reálný, týká se ale omezené části celkového počtu služeb poskytovaných občanům (6,7 %) a celková spokojenost s výkonem správní agendy stagnuje na nízké úrovni, což poukazuje na nutnost zvýšit úsilí a více zapojit občany.

Podle Reformy veřejné správy je digitální transformace veřejné správy klíčovou prioritou spočívající v digitalizaci procesů a služeb a přijetí legislativy připravené na digitální funkce. Tuto prioritu podporuje i národní strategie Digitální Česko (Vláda České republiky, 2019^[54]). Další investice do digitálních služeb a dovedností jsou součástí Evropského plánu pro oživení a odolnost v České republice (Vláda České republiky, 2021^[55]).

Posílení digitalizace státní správy bylo zahrnuto mezi klíčová opatření uvedená v Programovém prohlášení vlády a je to také důležitý politický cíl. Jeho součástí je digitalizace katalogu veřejných služeb do roku 2025, rozvoj digitálních dovedností a infrastruktury, posílení schopností veřejné správy i reformy správy a řízení digitální agendy (Vláda České republiky, 2022^[27]). Posledně uvedený cíl byl prakticky realizován v roce 2021 vytvořením funkce místopředsedy vlády pro digitalizaci na Úřadu vlády s cílem posílit koordinaci a řízení vládního úsilí v oblasti digitalizace a vyslat signál, že se jedná o klíčovou prioritu země. Česká republika také připravuje vytvoření Digitální informační agentury, která bude podporovat realizaci digitálních iniciativ a budou do ní soustředěny digitální aktivity jednotlivých ministerstev (Vláda České republiky, 2022^[27]).

Digitalizace může jakožto horizontální téma pomoci zvýšit efektivitu veřejného sektoru a zlepšit shromažďování informací o potřebách občanů České republiky a reakci na ně. I přes určitý pokrok v poslední době může veřejná správa v celé své šíři dále posílit spolupráci a poskytování služeb a vzít přechod na digitální technologie jako úkol ve prospěch svých občanů. Tomuto tématu se dále věnujeme v kapitole 5.

Obrázek 10. OECD Index Digitalizace Veřejné Správy, 2019



Zdroj: OECD (2020^[53]).

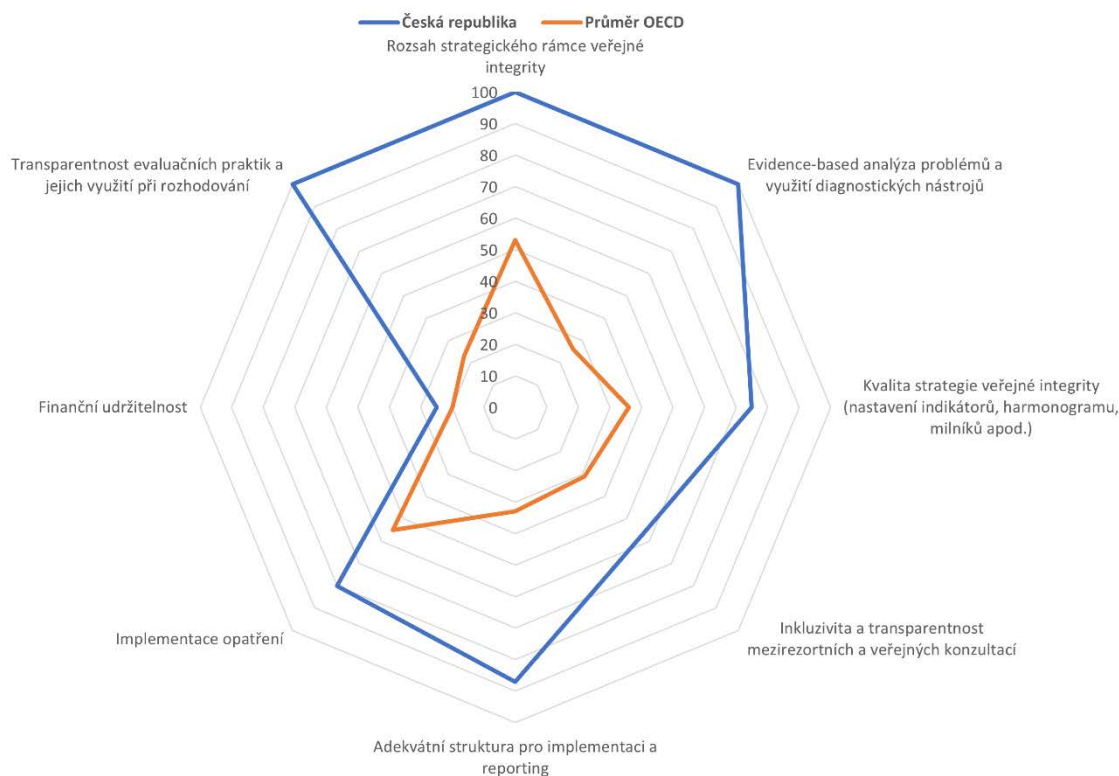
Integrita

Česká republika se pohybuje v mediánu indexu vnímání korupce Transparency International, ale vykazuje klesající tendenci – z 59/100 bodů v roce 2018 klesla v letech 2020 a 2021 na 54/100 bodů. Celosvětově se řadí na 49. místo vedle Polska a Slovenska (Transparency International, 2021^[56]). Průzkum mezi českými občany poukazuje na znepokojující situaci, neboť pouze 8 % z nich uvedlo, že jsou spokojeni s úrovní korupce v zemi (Ministry of Interior and European Union, 2020^[36]). Tato čísla odrážejí nízkou spokojenost českých občanů s některými službami včetně služeb poskytovaných územními samosprávami a dopad vysokého počtu korupčních kauz vysoce postavených úředníků, které přispěly k celkově nízkému vnímání integrity zákonodárné a výkonné moci (World Justice Project, 2021^[57]).

Podle ukazatelů integrity veřejného sektoru OECD se rámec integrity veřejného sektoru v České republice jeví jako robustnější než průměr zemí OECD, jak ale zdůraznila zpráva Skupiny států proti korupci (GRECO) z roku 2019, nadále přetrvávají důležité faktické i právní problémy týkající se členů parlamentu,

výkonné moci, předcházení střetu zájmů a transparentnosti lobbingu (Obrázek 11) (OECD, 2021^[58]; GRECO, 2019^[59]). V uplynulých letech byl zaznamenán omezený pokrok v provádění doporučení skupiny GRECO, a to zejména pokud jde o opatření týkající se poslanců. Zatímco většina zemí v rámci OECD měla zpracovanou strategii integrity ve veřejné správě, Česká republika patří mezi několik málo členských států, které mají strategii řízení rizik a boje s korupcí zpracovanou komplexně ve formě Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022. Koncepci vypracovalo oddělení boje s korupcí na Úřadu vlády, které v roce 2019 přešlo pod Ministerstvo spravedlnosti. Vznikla ve spolupráci s Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí, tedy mezirezortním orgánem, který ji podpořil a doporučil vládě k přijetí. V různých oblastech by ale bylo možné provést zlepšení, a to včetně finanční udržitelnosti snah o zajišťování integrity veřejné správy (bez systematického vyčíslení nákladů na opatření), konzultací a realizace důležitých opatření týkajících se zejména dodržování etických kodexů a předcházení střetu zájmů ve výkonné moci (OECD, 2020^[16]) (OECD, 2021^[6]). Mezery jsou navíc i v transparentnosti lobbingu, neboť v České republice, na rozdíl od sousedních zemí, neexistuje kategorie veřejných činitelů, kteří by museli zveřejňovat své kontakty s lobbisty, což je v zemích OECD neobvyklé. V polovině zemí OECD jsou dokonce vedeny veřejné databáze, ve kterých lobbisté a/nebo veřejní činitelé zveřejňují informace o svých stycích (OECD, 2021^[6]).

Obrázek 11. Rámec integrity veřejného sektoru v České republice



Poznámka: Hodnocení vychází z Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022.

Zdroj: OECD (2021^[58]).

I když Česká republika disponuje rámcem pro zajišťování integrity ve veřejné správě, do kterého je zapojena i ústřední státní správa, zůstává posilování integrity ve veřejném sektoru důležitou výzvou

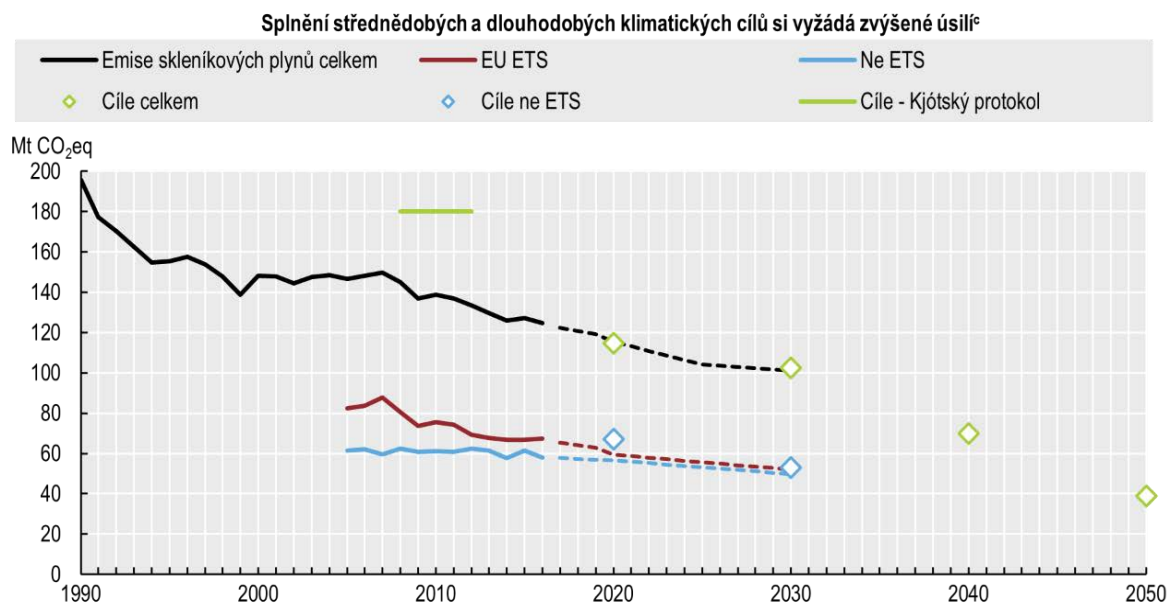
především kvůli nízké důvěře občanů v tuto oblast. Je třeba zavést opatření ve směru k zákonodárné moci a střetu zájmů v moci výkonné. Toto téma bylo pojednáno jako součást hospodářského přehledu vypracovaného pro Českou republiku v roce 2020 (*OECD Economic Survey of the Czech Republic 2020*) a je součástí připravovaného hodnocení ze strany skupiny GRECO, a proto jej v tomto přehledu v příslušné kapitole dále nerozpracováváme (OECD, 2020_[16]).

Koordinace ochrany klimatu

I přes určité pokroky ve snižování emisí skleníkových plynů zůstává Česká republika jednou z emisně nejnáročnějších ekonomik v OECD, jež předstihuje i sousední země včetně Polska a Slovenska (OECD, 2018_[14]). Česká republika sice dosáhla cílů Kjótského protokolu týkajících se emisí skleníkových plynů, ale naplnění střednědobých a dlouhodobých cílů odpovídajících závazkům přijatým EU bude vyžadovat další úsilí (Obrázek 12) (OECD, 2018_[14]). Česká republika musí zejména do roku 2030 snížit emise skleníkových plynů o 30 % oproti úrovni z roku 2005. Významné znečištění ovzduší dopadá také na obyvatelstvo a 99 % obyvatel je vystaveno působení jemných prachových částic o průměru do 2,5 mikrometru, zatímco v ostatních zemích OECD je to v průměru jen 62 % obyvatel. (OECD, 2018_[14]). Dekarbonizace hospodářství je pro Českou republiku klíčovou prioritou. Tato zásadní politická výzva byla na ústřední úrovni zohledněna ve Strategickém rámci Česká republika 2030 a také v Programovém prohlášení vlády. V Programovém prohlášení se zejména zdůrazňuje cíl přispět do roku 2050 k dosažení klimatické neutrality EU (Vláda České republiky, 2022_[44]) (Vláda České republiky, 2017_[19]).

Tato část textu zdůrazňuje problémy v oblasti správy a koordinace týkající se politik a strategií v kontextu změny klimatu a nevěnuje se environmentálnímu hodnocení situace v České republice.

Obrázek 12. Emise skleníkových plynů v České republice, 2017



Poznámka: GHG: skleníkové plyny; ETS: Systém obchodování s emisními povolenkami.

Zdroj: OECD (2018_[14]).

Současné strategie a právní předpisy a Plán obnovy mohou podpořit zelenější rozvoj České republiky

Česká republika v roce 2017 vytvořila celou řadu klíčových strategií boje proti změn klimatu, a to včetně Strategie přizpůsobení se změně klimatu v České republice, jež se zabývá adaptací. Strategie označila klíčová rizika a potřebná adaptační opatření a také finanční důsledky a potřeby pro podporu adaptace na změnu klimatu. Doplnuje ji Národní akční plán adaptace na změnu klimatu vyhodnocený za období 2017-2020. Hodnocení vycházející především ze sledování výstupů poukazuje na skutečnost, že bylo splněno 70 % ze 350 naplánovaných úkolů, avšak v některých odvětvích (lesnictví, zemědělství, vodní hospodářství, biodiverzita atd.) bylo splněno pouze 21 % cílů. Hodnocení zdůrazňuje, že největšího pokroku bylo dosaženo v oblasti vzdělávání, zemědělství a lesnictví, ale pro zvýšení adaptační kapacity všech těchto odvětví na změnu klimatu je stále možné udělat mnohem více (Vláda České republiky, 2020^[60]).

Vláda také vypracovala paralelní strategii, tj. Politiku ochrany klimatu České republiky, která se zaměřuje na zmírňování dopadů a jejím cílem je doplnit předchozí strategii zaměřením na snižování emisí skleníkových plynů (Vláda České republiky, 2017^[61]). Cílem strategie je pomoci České republice při plnění jejích závazků vyplývajících z Pařížské dohody. Stanovuje krátkodobé a dlouhodobé cíle pro snižování emisí skleníkových plynů v souladu se závazky EU a nabízí výhled do roku 2050. Součástí strategie je i řada cílených opatření v různých odvětvích. Vláda plánuje vypracovat novou politiku ochrany klimatu, která bude reagovat na závazky EU, a nejpozději do roku 2050 dosáhnout cíle klimatické neutrality (Vláda České republiky, 2022^[44]).

Výzvy související se zmírňováním dopadů změny klimatu jsou zahrnuty i ve strategiích jiných ministerstev, a to včetně Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu vypracovaného v roce 2019 pod vedením Ministerstva průmyslu a obchodu a dalších rezortních strategií.

Národní plán obnovy České republiky zahrnuje důležitou složku zaměřenou na ochranu životního prostředí a může napomoci s naplňováním klimatických cílů a s vyrovnáním se s přechodem na zelenou ekonomiku. V rámci Národního plánu obnovy je na problematiku změny klimatu vyčleněno čtyřicet dva procent výdajů. Zahrnují opatření na zlepšení energetické účinnosti, zvyšování podílu obnovitelných zdrojů energie v energetickém mixu, posilování udržitelné mobility a infrastruktury a podporu cirkulární ekonomiky (Vláda České republiky, 2022^[62]). Mezi hlavní cíle patří dekarbonizace ekonomiky definovaná jako přechod na nízkouhlíkové hospodářství. Řídící výbor Národního plánu obnovy vedl přípravu tohoto plánu s poradní podporou výboru Národního plánu obnovy. Oběma výborům předsedá Ministerstvo průmyslu a obchodu, které spolu s Ministerstvem financí a Úřadem vlády hrálo zásadní roli při přípravě Národního plánu obnovy. Role Ministerstva životního prostředí se zde nejeví tak významná, přestože by většina prostředků měla směřovat na opatření související s klimatem pro různá odvětví.

Česká republika zřídila zvláštní instituce, které mají napomáhat zelenému rozvoji, jejich činnost ale byla částečně omezena zejména z důvodu změn v institucionálním uspořádání

Úkolem Ministerstva životního prostředí je řešení dopadů změny klimatu a otázek souvisejících s životním prostředím. Ministerstvo zodpovídá za realizaci strategie v oblasti změny klimatu a snižování emisí skleníkových plynů a každý rok zpracovává hodnotící zprávy o stavu životního prostředí v České republice. Ministerstvo zajišťuje realizaci dvou strategií, a to Politiky ochrany klimatu a Strategie přizpůsobení se změně klimatu. Ministerstvo vede mezirezortní pracovní skupinu pro ochranu klimatu, která má na starosti přípravu, aktualizaci a sledování realizace těchto strategií. Ministerstvo také vede Radu pro udržitelný rozvoj, jejímž cílem je koordinovat otázky udržitelného rozvoje napříč ústředními orgány státní správy, Rada se ale nezabývá konkrétně politikou v oblasti klimatu (Ministerstvo životního prostředí ČR, 2017^[63]). V otázkách životního prostředí hraje roli i řada dalších rad a některé další jsou s tímto tématem silně

propojeny. Patří mezi ně Rada pro zdraví a životní prostředí, Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii a Uhelná komise i výbory podílející se na přípravě Národního plánu obnovy. Vzhledem k tomu, že jsou vedeny různými ministerstvy (Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zdravotnictví), jejichž cíle si někdy konkurují, není zřejmé, jak probíhá koordinace a jakou prioritu dostávají opatření v oblasti změny klimatu, ani jak je zajišťován soulad mezi Národním plánem obnovy a vládní politikou v oblasti klimatu. To také vyvolává nejistotu ohledně způsobu, jakým jsou cíle v oblasti změny klimatu a související opatření zahrnuty do resortních strategií, a ohledně kapacity, kterou může ministerstvo využít na podporu tohoto procesu.

Ministerstvo životního prostředí také musí zajistit soulad s dalšími klíčovými strategiemi v oblasti změny klimatu, a to zejména s Politikou ochrany životního prostředí, Státní energetickou koncepcí a Národním energetickým a klimatickým plánem. Z tohoto pohledu si Programové prohlášení vlády klade za cíl revidovat Politiku ochrany klimatu ČR tak, aby bylo do roku 2030 dosaženo cílů EU a do roku 2050 potom cíle klimatické neutrality, a podtrhuje potřebu v roce 2023 koordinovat tuto politiku i s novým zněním Státní energetické koncepce (Vláda České republiky, 2022^[27]). Důležité je zejména úzké strategické sladění s energetickými politikami, konkrétněji se Státní energetickou koncepcí České republiky z roku 2015. Aby vláda toto sladění podpořila, zveřejnila v roce 2019 v návaznosti na povinnost stanovenou EU Národní energetický a klimatický plán – Nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu (Vláda České republiky, 2019^[64]). Sledování celkové realizace tohoto plánu Ministerstvem průmyslu a obchodu a jeho dekarbonizační části Ministerstvem životního prostředí v návaznosti na stávající klíčové strategické dokumenty v oblasti změny klimatu bude velmi důležité, aby byl zajištěn soulad mezi strategiemi a politikami a tím, jak zásady energetické politiky přispějí k dosažení cílů v oblasti změny klimatu.

Země OECD stále častěji hledají způsoby pro zapojování občanů do tvorby zelené politiky. V uplynulých letech byla zavedena a zrealizována řada mechanismů a iniciativ, kterými jsou například tzv. občanské poroty (citizen assemblies) (OECD, 2020^[65]). V České republice nebyl podobný mechanismus zaznamenán. Poskytování otevřených dat týkajících se ukazatelů v oblasti životního prostředí a změny klimatu může občanům a zúčastněným stranám ze státního i nestátního sektoru rovněž usnadnit přístup k informacím o současné situaci, pomohou jim sledovat dosažený pokrok a vytipovat oblasti, v nichž je třeba vyvinout další úsilí. Přestože v řadě zemí, například v Irsku a ve Skotsku, jsou takové portály k dispozici, v České republice si nejsme ničeho takového vědomi.

Nastavení jednotného směru by mělo pomoci podpořit soudržnost politik věnujících se tématu změny klimatu v různých vládních strategiích. Vláda tuto výzvu identifikovala zejména v oblasti energetických politik, což je také uvedeno v jejím programovém prohlášení. Nicméně se zdá, že v České republice chybí meziresortní řídicí a koordinační kapacity, které by zajistily sladění strategií a řídily vládní agendu v oblasti změny klimatu. V centru vládnutí například není ustavena žádná struktura, která by řídila naplňování závazků a politik v oblasti klimatu. Zdá se, že ani Ministerstvo životního prostředí ani Rada pro udržitelný rozvoj nevládnou dostatečnou silou, aby mohly řídit agendu ochrany klimatu a sladovat postup ministerstev s ohledem na priority v oblasti klimatu. Ve Francii byl například nedávno zřízen zvláštní sekretariát předsedy vlády pro agendu v oblasti změny klimatu s cílem posílit francouzské řídicí struktury a koordinační kapacity, sladit všechny strategie v oblasti klimatu a zajistit, že ministerstva budou své závazky v oblasti klimatu plnit. Těmto otázkám se dále věnujeme v kapitole 3.

Cílem tohoto Přehledu o stavu veřejné správy je podpořit Českou republiku při zefektivňování politik a služeb tak, aby byly lépe koordinované, podložené fakty a klientsky orientované

Česká republika uskutečňuje celou řadu plánů na reformu veřejné správy, jejichž cílem je zefektivnění veřejné správy a poskytování základních veřejných služeb občanům. Učinila pokroky v zavádění robustního rámce veřejné správy, v řízení veřejných výdajů, při rozvíjení mechanismů pro koordinaci

rozhodování, například jednacích řádů, v modernizaci a digitalizaci veřejných služeb, i pokud jde o reformu státní služby. Je možné provést další zlepšení ke zpružnění veřejné správy tak, aby lépe reagovala na potřeby občanů, posílit strategickou a politickou koordinaci z centra, propojit různé úrovně státní správy, revidovat zákon o státní službě, přitáhnout do státní služby nové talentované lidi, a rozvíjet schopnosti a mechanismy pro řízení řešení jdoucích napříč systémem, a to zejména v oblasti digitalizace. Realizace KOVES může většinu těchto priorit podpořit.

Cílem tohoto Přehledu o stavu veřejné správy v České republice je identifikovat a podpořit ty oblasti, ve kterých je nutné provést reformy, a pomoci s prováděním Reformy veřejné správy. Přehledem hodláme také Českou republiku podpořit při zvládání současných výzev v oblasti vládnutí, a to včetně posilování schopností veřejné správy při řešení horizontálních výzev, mezi které patří například digitalizace a přechod na zelenou ekonomiku, a při budování veřejné správy, jež více zohledňuje potřeby občanů a podporuje jejich účast na rozhodování.

Přehled také české veřejné správě pomůže s navrhováním a poskytováním vysoce kvalitních služeb a při formulování politik a předpisů, které jsou uplatňovány veřejnou správou ve všech regionech tak, aby odpovídaly potřebám lidí. Přispěje také k udržení kvality výstupů pro občany i právnické osoby v průběhu času. Přehled může v konečném důsledku přispět ke zvýšení důvěry českých občanů ve stát a veřejné instituce. Cílem strategického hodnocení a navržených doporučení je doplnění praktičtějších reforem, které již probíhají v rámci reformy veřejné správy, a to zejména s podporou Evropské unie.

Hlavními výzvami jsou zlepšení politické a strategické koordinace, posílení analytické, lidské a finanční kapacity na úrovni ústřední správy i územních samospráv a pokračování digitální a zelené transformace

Hodnocení systému veřejné správy v České republice podpořené řadou rozhovorů a pracovních setkání s nejdůležitějšími zainteresovanými stranami osvětlilo četné zásadní výzvy, se kterými se musí veřejná správa vypořádat, aby zvýšila svou efektivitu, transparentnost a odolnost i schopnost reakce na nečekané události a problémy horizontální povahy.

Za překážku efektivní činnosti veřejného sektoru v České republice označili všichni zástupci různých složek administrativy skutečnost, že činnosti probíhají striktně vertikálně. Také řídicí a koordinační role Úřadu vlády byla v předchozích letech oslabena a úřad tak nebyl schopen tyto funkce plnit. Další rozvíjení kapacit a nástrojů Úřadu vlády v oblasti strategického plánování a koordinace politik a poradenství může posílit soudržnost a sladování národních a resortních strategií a politik. Množství a fragmentace vládních strategií a skutečnost, že nebyly sladovány na strategické úrovni, vedly k nedostatečné soudržnosti a realizaci strategií i k omezené koherenci s vládními prioritami.

Rozhodnutí, legislativa a politiky nejsou v České republice dostatečně analyticky podloženy, což negativně ovlivňovalo reakce vlády na pandemii onemocnění covid-19. V české státní správě je nutné zavést lepší institucionální opatření a kapacity pro tvorbu zásad politik a legislativy založených na důkazech a zpracování analýz očekávaných dopadů včetně využití procesu RIA a postupů pro monitorování a hodnocení.

Česká republika byla poslední členskou zemí EU, která právně upravila řízení a fungování státní služby, a stalo se tak zákonem o státní službě z roku 2015. Státní správa v České republice si musí položit klíčovou otázku, zda ustanovení zákona o státní službě v oblasti nábory a vzdělávání a rozvoje odpovídají současným a budoucím potřebám. Musí se věnovat dvěma prioritám v oblasti státní služby, a to přezkoumání účinnosti systému nábory státních zaměstnanců, zejména představených, a možnostem poskytování lepší podpory státním zaměstnancům na všech úrovních, pokud jde o možnosti vzdělávání a rozvoje v průběhu kariéry. Novelu zákona o státní službě, která přispěje ke změně principů a praxe státní služby, nyní projednává Senát.

Občané v České republice se stále nedostatečně účastní rozhodování o veřejných záležitostech. Jejich častější zapojování do veřejného života může podpořit zpracování jednotné definice, rámce a postupů pro participaci občanů. To si zároveň vyžádá rozvoj nových nástrojů a pomůcek i kultury participace na veřejné správě tak, aby se stala vnímavější k potřebám občanů, jak to prosazuje reforma veřejné správy.

Česká republika má jednu z nejroztržitějších územních a obecních samospráv ze zemí OECD (OECD, 2020_[16]). Koordinace mezi ústřední úrovní a úrovní samosprávných územních celků se zlepšuje, ale je možné ji dále posílit. Stále častěji se využívá zejména meziobecní spolupráce, ale mnohé náročné úkoly zůstávají neřešeny. Ke zvládnutí složitého systému asymetrického rozdělování odpovědností jsou zapotřebí výkonné nástroje víceúrovňové správy. Samosprávy, zejména v malé obce, nemají dostatek administrativních kapacit pro efektivní poskytování služeb a strategické plánování místního rozvoje (OECD, 2020_[16]).

Veřejná správa v České republice může posílit své schopnosti, nástroje i způsoby řízení, aby se mohla zabývat horizontálními průřezovými tématy, a zejména aby byla schopna projít zelenou a digitální transformací. Nové vymezení a posílení správy a řízení digitálních agend a inovace ve veřejném sektoru jsou klíčové pro podporu spolupráce mezi rezorty, pěstování klientsky orientované služby v rámci celé veřejné správy a pro posílení interoperability a sdílení dat mezi institucemi. Lepší řízení a koordinace v těchto otázkách, a to zejména z ústřední úrovně, může pomoci s řešením těchto problémů tím, že zmobilizuje celou veřejnou správu, zajistí konzistentní reakci ze strany ústřední státní správy, zefektivní využívání stávajících zdrojů v rámci celé administrativy a bude předcházet duplicitám ve strategiích a při jejich realizaci.

Cílem Přehledu o stavu veřejné správy je pomoci s určením, analýzou a realizací priorit reforem veřejné správy, a to zejména priorit uvedených v koncepci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030

KOVES uvádí řadu těchto zásadních problémů a reforem potřebných v České republice a navrhuje opatření k jejich řešení s cílem zvýšit efektivitu veřejné správy a její klientskou orientaci. Jedná se o širokou škálu opatření od přípravy nového kompetenčního zákona přes zvyšování kvalifikace zaměstnanců státní správy a další digitalizaci státní správy až k posílení spolupráce mezi obcemi. Přehled o stavu veřejné správy uvádí doporučení a případové studie, které mohou podpořit realizaci těchto strategických cílů. Přehled také zohledňuje další oblasti, ve kterých je nutné provést reformy veřejné správy, zejména pokud jde o posílení pozice centra vládnutí, zvyšování analytických a strategických schopností administrativy a posílení struktur krizového řízení pro případ budoucích krizí. Některá z těchto doporučení se váží na reformní úsilí vlády z poslední doby, mezi které se řadí i vytvoření vládního analytického útvaru.

	Doporučení na vysoké úrovni
Kapitola 1: Podpora participace občanů a stakeholderů v České republice na veřejném dění	<ul style="list-style-type: none"> • Posílit příznivé prostředí pro občanskou participaci v České republice a přejít od ad hoc praktik k institucionalizovaným mechanismům. • Podporovat participační gramotnost nejen v české veřejné správě, ale i ve společnosti obecně. • Zvýšit participaci občanů a stakeholderů posílením transparentnosti a zajištěním kvalitních informací. • Zkoušet inovativní participativní nástroje a postupy.
Kapitola 2: Koordinační kapacita řízená z centra vládnutí	<ul style="list-style-type: none"> • Zvýšit kapacitu a nástroje centra vládnutí pro řízení, soulad a realizaci strategií. • Rozvíjet koordinační roli na Úřadu vlády. • Zefektivnit a posílit pravomoci rad, a to zejména rad vlády. • Posílit řídicí kapacity Rady pro veřejnou správu tak, aby se stala vůdčí silou provádění Strategického rámce Česká republika 2030.
Kapitola 3: Informované rozhodování (EIDM) v české veřejné správě	<ul style="list-style-type: none"> • Rozvíjet analytické kapacity v centru vládnutí i na líniových ministerstvech. • Začlenit veřejný přístup k datům do stávajícího vládního návrhu pro řízení dat veřejné správy. • Lépe ve veřejné správě ukotvit informované rozhodování (EIDM) a posílit roli RIA v procesu normotvorby. • Zavést systematické monitorování a hodnocení intervencí vlády. • Zpracovat metodiku povinného provádění ex post evaluaci všemi zaměstnanci veřejné správy.
Kapitola 4: Veřejná správa v České republice na krajské a obecní úrovni	<ul style="list-style-type: none"> • Posílit spolupráci mezi obcemi, a to včetně zavedení finančních pobídek a vzájemného učení (peer-learning) za účelem vytvoření dlouhodobých a stabilních schémat meziobecní spolupráce. • Posílit strategické plánování rozvoje obcí a krajů zaměřené na řešení místních problémů, a to cílenou podporou společného místního plánování a budování kapacit místního plánování. • Posílit dialog mezi orgány veřejné správy a samosprávami a prozkoumat nové nástroje vertikální koordinace, jako jsou investiční smlouvy a smlouvy o poskytování služeb na úrovni územních celků. • Posílit a optimalizovat budování kapacit obcí (např. podpora komunálních vzdělávacích sítí, vypracování dlouhodobého plánu budování kapacit na podporu obcí). • Posílit systém financování na úrovni obcí a krajů, včetně rozšíření využívání neúčelových transferů pro obce a kraje a poskytnutí větší daňové autonomie místním samosprávám s cílem zvýšit jejich efektivitu.
Kapitola 5: Využívání elektronických nástrojů veřejné správy a rozvoj klientsky orientovaných digitálních služeb v České republice	<ul style="list-style-type: none"> • Definovat role a odpovědnosti klíčových orgánů, jež mají v gesci agendu elektronické veřejné správy. • Posílit koordinační mechanismus napříč ústředními orgány veřejné správy, místními samosprávnými celky, soukromým sektorem a uživateli služeb tak, aby koordinační orgán mohl vykonávat řádnou rozhodovací, prováděcí a monitorovací gesci. • V rámci celé veřejné správy prosazovat další využívání centralizovaných pokynů a standardů, společných nástrojů a služeb s vhodným motivačním mechanismem.
Kapitola 6: Zvýšení atraktivity a rozvoj profesních dovedností v české veřejné správě	<ul style="list-style-type: none"> • Posílit vnímání veřejné správy jako preferovaného zaměstnavatele. • Modernizovat a zefektivnit náborový proces na všech úrovních veřejné správy. • Přehodnotit styl řízení představených ve státní správě. • Vytvořit národní strategii vzdělávání a profesního rozvoje ve veřejné správě. • Prosadit efektivnější a strategičtější sběr dat o lidských zdrojích.
Kapitola 7: Případová studie covid-19: Posílení koordinačních mechanismů pro účinnější krizové řízení	<ul style="list-style-type: none"> • Posílit institucionální rámce pro krizovou koordinaci a povzbudit formování příslušných politik. • Posílit krizový právní rámec a krizovou normotvorbu nutně pro formování informovaných politik. • Pokračovat v úsilí o vybudování spolehlivého informačního systému krizového řízení. • Dokončit právě probíhající proces posilování rámce strategické krizové komunikace. • Zapojit širší okruh stakeholderů do procesu rozhodování v krizových situacích.

Odkazy

- Economist Intelligence Unit (2021), *Country Report: Czech Republic, September 2021*, Economist Intelligence Unit. [43]
- Eurofound (2020), *Living, Working and COVID-19*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>. [48]
- European Commission (2020), *Public Administration and Governance: Czechia*, Directorate-General for Structural Reform Support, Publications Office, Brussels, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/90f117ab-19bf-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-en>. [41]
- Eurostat (2020), “Share of government employment nearly stable”, *Eurostat website*, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4d.html?lang=en (accessed on 5 September 2022). [28]
- Evropská komise (2021), *Czechia’s Recovery and Resilience Plan, fact sheet*, EEvropská komise, Brussels, https://ec.europa.eu/info/files/factsheet-czechias-recovery-and-resilience-plan_en. [18]
- Evropská komise (2020), *Public Administration and Governance: Czechia*, Directorate-General for Structural Reform Support, Publications Office, Brussels, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/90f117ab-19bf-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language>. [23]
- Gallup (2021), *Global Research: See the World in Data*, <https://www.gallup.com/analytics/318875/global-research.aspx> (accessed on 18 August 2022). [12]
- Gallup (2020), *Gallup World Poll*, <https://www.gallup.com/home.aspx>. [50]
- GRECO (2019), *Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Fourth Evaluation Round, Compliance Report*, Group of States against Corruption, <https://rm.coe.int/grecorc4-2018-5-final-eng-czechrep/1680933cd3>. [59]
- Ministerstvo financí České republiky (2022), *Makroekonomická prognóza - duben 2022*, <https://www.mfcr.cz/en/statistics/macroeconomic-forecast/2022/macroeconomic-forecast-april-2022-47118>. [13]
- Ministerstvo financí České republiky (2022), *Makroekonomická prognóza - srpen 2022*, Ministerstvo financí České republiky, Praha, <https://www.mfcr.cz/en/statistics/macroeconomic-forecast/2022/macroeconomic-forecast-august-2022-48478>. [46]
- Ministerstvo financí České republiky (2021), *Fiskální výhled České republiky (listopad 2021)*, Ministerstvo financí České republiky, Praha, <https://www.mfcr.cz/en/statistics/fiscal-outlook/2021/fiscal-outlook-of-the-czech-republic-nov-43547>. [17]

- Ministerstvo financí České republiky (2021), *Makroekonomická prognóza - duben 2021*, Ministerstvo financí České republiky, Praha, <https://www.mfcr.cz/en/statistics/macroeconomic-forecast/2021/macroeconomic-forecast-april-2021-41565>. [8]
- Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (2020), *Statistická ročenka školství*, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky, Praha, <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/rocenky>. [34]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2022), *Portál otevřených dat*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, <https://opendata.cz/en>. [52]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2020), *TŘETÍ EVALUAČNÍ ZPRÁVA KE STRATEGICKÉMU RÁMCI ROZVOJE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR PRO OBDOBÍ 2014- 2020*, <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>. [26]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2019), *KLIENŤSKY ORIENTO VANÁ. VEŘEJNÁ SPRÁVA 2030. Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021–2030*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030>. [3]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2004), *Veřejná správa v České republice*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha. [1]
- Ministerstvo životního prostředí ČR (2017), *Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách České republiky*, Ministerstvo životního prostředí ČR, Praha. [63]
- Ministry of Interior and European Union (2020), *Evaluation and Measurement of Public Administration*, Ministry of Interior and European Union, Prague. [36]
- OECD (2022), “Czech Republic”, *OECD Better Life Index*, <https://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/czech-republic>. [5]
- OECD (2022), “Unemployment rate (indicator)”, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>. [9]
- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>. [49]
- OECD (2022), “Government at a Glance – yearly updates”, *Public Finance and Economics Statistics*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=82342> (accessed on 5 September 2022). [29]
- OECD (2022), “Key indicators on the distribution of household disposable income and poverty, 2007, 2018 and 2019 or most recent year”, *OECD Income (IDD) and Wealth (WDD) Distribution Databases*, <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (accessed on 18 August 2022). [11]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022: Paying the Price of War*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae8c39ec-en>. [47]

- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, [10]
<https://doi.org/10.1787/62d0ca31-en>.
- OECD (2021), "Czech Republic", *Going for Growth 2021*, OECD, Paris, [15]
<https://www.oecd.org/economy/growth/Czech-Republic-country-note-going-for-growth-2021.pdf>.
- OECD (2021), "Czech Republic", *OECD Regional Well-Being website*, [35]
<https://www.oecdregionalwellbeing.org/CZ05.html> (accessed on 4 November 2021).
- OECD (2021), "Czech Republic", *OECD Better Life Index*, [40]
<https://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/czech-republic>.
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, [6]
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021: Country Fact Sheet – Czech Republic*, OECD, [32]
 Paris, <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-czech-republic.pdf>.
- OECD (2021), *OECD Public Integrity Indicators*, <https://oecd-public-integrity-indicators.org/?year2=2020&country2=CZE>. [58]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, [30]
<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- OECD (2021), *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, [38]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.
- OECD (2020), "Digital Government Index: 2019 results", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [53]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [65]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020*, OECD Publishing, Paris, [16]
<https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en>.
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020*, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en>.
- OECD (2020), "Strategic foresight for the COVID-19 crisis and beyond: Using futures thinking to design better public policies", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, [42]
 Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/strategic-foresight-for-the-covid-19-crisis-and-beyond-using-futures-thinking-to-design-better-public-policies-c3448fa5>.
- OECD (2020), *Survey on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris. [39]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [45]
<https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, OECD, Paris, [51]
<https://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>.

- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>. [37]
- OECD (2018), *OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic 2018*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300958-en>. [14]
- OECD (2018), *PISA, Results from PISA 2018, Country Note: Czech Republic*, https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_CZE.pdf. [33]
- OECD (n.d.), *Background Note and Draft Action Plan on Participation and Representation for the Meeting of the Public Governance Committee (PGC) at Ministerial level on "Building Trust and Reinforcing Democracy"*, 65th session of the Public Governance Committee, 20-22 April 2022, unpublished. [20]
- Parlament České republiky (1993), *Ústava České republiky, č. 1/1993 Sb.*, Parlament České republiky, Praha, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>. [24]
- Public Opinion Research Centre (2021), "Trust in selected institutions of public life – August/September 2021", <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/politicke-ostatni/5515-duvera-k-vybranim-institucim-verejneho-zivota-srpen-zari-2021>. [31]
- Reuters (2022), "Czech Republic", *COVID-19 Tracker*, <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/czech-republic> (accessed on 13 July 2022). [7]
- Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2021*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/cze>. [56]
- Vláda České republiky (2022), *Jednací řád vlády*, oficiální internetové stránky Úřadu vlády, naposledy navštíveno 5. září 2022, vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200>. [22]
- Vláda České republiky (2022), *Národní plán obnovy*, <https://www.planobnovy.cz/fyzicka-infrastruktura-a-zelena-tranzice>. [62]
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády České republiky*, vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547>. [44]
- Vláda České republiky (2021), *Plán obnovy a odolnosti České republiky*. [55]
- Vláda České republiky (2020), *Hodnocení provádění Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu*, vláda České republiky, Praha,, https://www.mzp.cz/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima. [60]
- Vláda České republiky (2019), *Digitální Česko*, <https://www.mpo.cz/en/business/digital-society/digital-czech-republic--243601/>. [54]
- Vláda České republiky (2019), *Národní energetický a klimatický plán*, vláda České republiky, Praha. [64]
- Vláda České republiky (2017), *Climate Protection Policy of the Czech Republic*, vláda České republiky, Praha,, https://www.mzp.cz/en/climate_protection_policy. [61]

- Vláda České republiky (2017), *Strategický rámec Česká republika 2030*, Vláda České republiky, Praha, https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf. [19]
- Vláda České republiky (2014), *Mandát Rady pro veřejnou správu*, Vláda České republiky, Praha. [25]
- Vláda České republiky (1969), *Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, Vláda České republiky, Praha. [21]
- Vláda České republiky, P. (ed.) (2022), *Programové prohlášení vlády České republiky*, <https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/policy-statement/policy-statement-of-the-government-193762>. [27]
- vydání, M. (ed.) (2018), *Veřejná správa v České republice*, https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicadministrationVazaAdam.p. [2]
- World Justice Project (2021), *WJP Rule of Law Index, Absence of Corruption*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Czech%20Republic/Absence%20of%20Corruption>. [57]

Poznámky

¹ Postup a hlavní směry modernizace a reformy ústřední státní správy včetně vypořádání odpovědnosti a organizačního uspořádání a zákona o státní službě.

² OECD-Evropa zahrnuje všechny evropské členy OECD (ne nutně členy EU). Jsou to: Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Island, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené království, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko a Turecko.

³ Není-li uvedeno jinak, vycházejí všechny informace o zadlužení z údajů OECD, dluh je definován podle Systému národních účtů.

⁴ Dluh všech veřejných rozpočtů v roce 2020 podle Ministerstva financí dosáhl 37,7 %.

⁵ Dluh všech veřejných rozpočtů dosáhne v roce 2022 hodnoty 42,8 % HDP, 44,1 % HDP v roce 2024 a 44,6 % HDP v roce 2025.

1 Podpora participace občanů a stakeholderů v České republice na veřejném dění

Tato kapitola hodnotí politiky a postupy týkající se participace občanů a stakeholderů v České republice na základě doporučení Rady OECD o otevřeném vládnutí a osvědčených postupů členských zemí OECD. Zaměřuje se na nevolební participaci na rozhodování o veřejném dění na ústřední úrovni. V této kapitole jsme dospěli k závěru, že napříč českou veřejnou správou již existují ostrůvky dobré praxe, jako jsou poradní orgány, které zahrnují různé typy stakeholderů mimo veřejnou správu, ale jsme nuceni konstatovat, že stávající procesy často nemají dostatečný dopad a že v současné době neexistuje žádná zastřešující národní vize participace.

Úvod

Participace občanů a stakeholderů (zainteresovaných stran) je základem koncepce otevřeného vládnutí. Participace ovládaných na vládnutí je základní hodnotou moderních demokratických společností (OECD, 2022^[1]). Přestože participace na demokratickém životě pro mnoho lidí stále začíná a končí u volebních uren, občané zemí OECD stále častěji využívají k vyjádření svých politických preferencí i jiné formy participace a aktivně se zapojují do veřejného dění (OECD, 2022^[1]). S tím, jak se demokracie vyvíjela a přizpůsobovala nově vznikajícím potřebám a výzvám, začali občané hrát důležitější a aktivnější roli ve všech fázích veřejného rozhodovacího procesu.

Participace občanů a stakeholderů je široká oblast, která může zahrnovat postupy, jež nejsou institucionalizovány (jako jsou protesty nebo aktivismus), institucionalizované mechanismy demokratické participace (jako jsou volby a referenda) i nevolební participativní postupy (jako jsou konzultace, spolurozhodování o rozpočtových prioritách, hackathony, deliberativní shromáždění atd) (OECD, 2022^[1]). Nevolební participace se od tradiční demokratické participace liší tím, že namísto pouhého výběru volených zástupců jsou potřeby a názory občanů a stakeholderů integrovány do celého politického cyklu a do tvorby a poskytování služeb. Cílem nevolebních participativních a deliberativních procesů není nahradit formální pravidla a zásady zastupitelské demokracie, jako jsou svobodné a spravedlivé volby, zastupitelská shromáždění, odpovědná exekutiva, politicky neutrální veřejná správa, pluralismus a dodržování lidských práv (OECD, 2022^[1]). S výjimkou nejpokročilejších forem participace (jako je spoluvytváření nebo společná realizace) zůstává konečná odpovědnost za rozhodnutí obvykle na volených veřejných činitelích, kteří se zodpovídají voličům. Spíše než o nahrazení formálních pravidel a zásad usiluje (nevolební) participace občanů a stakeholderů v průběhu celého politického cyklu o obnovení a prohloubení vztahu mezi veřejnou správou a veřejností, jíž tyto orgány slouží (Sheedy, 2008^[2]).

Úspěšná participace občanů¹ a stakeholderů² vyžaduje změnu kultury. Přechod od *ad hoc* procesu ke kultuře participace (a v širším smyslu ke kultuře otevřeného vládnutí) vyžaduje, aby si veřejná správa zvykla zapojovat občany do veřejného dění. Vytvoření kultury participace v konečném důsledku zahrnuje změny individuálních a institucionálních hodnot, dovedností, přesvědčení, norem chování a očekávání, které se promítají do nových typů politik, služeb a metodik (OECD, 2022^[1]). Kultura participace vyžaduje kromě změny v rozhodování a myšlení veřejných činitelů i demokraticky smýšlející občany, kteří mají o participaci zájem, jsou jí schopni a mají k ní potřebné dovednosti.

Česká republika jako součást motivace k realizaci tohoto Přehledu o stavu veřejné správy uvedla i ambici směřovat k silnější participaci občanů a stakeholderů a jejich aktivnímu zapojení do celého cyklu formování veřejných politik. Tato ambice se odráží i v četných strategických dokumentech veřejné správy, které zdůrazňují nutnost podporovat participaci občanů a stakeholderů na rozhodování o veřejném dění. Vizi participativnějšího vládnutí nastiňují například Strategický rámec Česká republika 2030 a koncepční dokument Klienty orientovaná veřejná správa. Kromě toho se Česká republika jako země přistupující k Doporučení Rady OECD o otevřeném vládnutí (OECD, 2017^[3]) a signatář Deklarace o otevřeném vládnutí iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) zavázala k podpoře účasti občanů a stakeholderů na rozhodování a poskytování služeb.

Tato kapitola hodnotí strategické dokumenty veřejné správy a postupy týkající se participace občanů a stakeholderů v České republice a srovnává je se standardy, jež prosazuje Doporučení Rady OECD o otevřeném vládnutí a které najdeme i v osvědčených postupech jiných zemí OECD. Vzhledem k tomu, že participace je široký pojem, zabývá se tato kapitola pouze zapojením občanů a stakeholderů do nevolebních mechanismů (což se v České republice obvykle označuje jako „méně tradiční formy participace“ nebo „účast na veřejném dění“). Konkrétně analyzuje rámce a mechanismy, které v České republice podporují participaci občanů a stakeholderů na veřejném rozhodování. Tato kapitola se nezaměřuje primárně na hodnocení jednotlivých participativních procesů ve veřejné správě, ale spíše na to, jaké podpory se dostává řízení agendy participace na úrovni ústřední státní správy. V této kapitole jsme dospěli k závěru, že ostrůvky dobré praxe z hlediska participace občanů a stakeholderů již napříč českou

ústřední správou i samosprávou určitě jsou. Česká republika má například silnou kulturu vytváření poradních a pracovních orgánů, na nichž se podílejí různé zainteresované strany mimo veřejnou správu. Zároveň kapitola konstatuje, že některé participativní procesy často nemají kýžený dopad a že v současné době Česká republika nemá žádnou zastřešující vizi participace občanů a stakeholderů napříč českou veřejnou správou. V současné době je v tomto ohledu jen málo relevantních metodologií, koordinačních mechanismů nebo možností sdílení osvědčených postupů a participace se tudíž často omezuje na „obvyklé podezřelé“.

Tato kapitola začíná definicí participace a vysvětlením, jak je tento pojem v současnosti v České republice chápán. Poté se text zaměřuje na prostředí umožňující participaci a zákony, strategické dokumenty veřejné správy a orgány, které umožňují participaci občanů a stakeholderů na úrovni ústřední státní správy. Následně pokračujeme diskusí o způsobech, jak podporovat participativní gramotnost veřejné správy a veřejnosti, a analýzou otázky, jak komunikace s veřejností a poskytování kvalitních informací mohou umožnit informovanou participaci. Poslední část kapitoly se zaměřuje na současné trendy, které by mohly České republice pomoci uvolnit plný potenciál participace občanů a stakeholderů.

Co znamená participace občanů a stakeholderů stran?

V průběhu let se chápání koncepce otevřeného vládnutí v zemích OECD posunula od otevřeného vládnutí ve smyslu aktivit zaměřených na transparentnost k jeho vnímání jako interaktivnějšího vztahu mezi občany veřejnou správou, a to včetně dalších prvků, jako jsou participace a odpovědnost (OECD, 2016^[4]). Doporučení Rady OECD pro otevřené vládnutí (OECD Recommendation of the Council on Open Government) proto definuje otevřené vládnutí jako „kulturu vládnutí, která podporuje zásady transparentnosti, integrity, odpovědnosti a participace občanů a stakeholderů na podpoře demokracie a inkluzivního růstu“.

Doporučení Rady OECD pro otevřené vládnutí dále definuje participaci jako „všechny způsoby, kterými mohou být zainteresované strany zapojeny do formování politik a do tvorby a poskytování služeb“⁴. Participace se tedy týká úsilí veřejné správy vyslechnout a zohlednit názory, úhel pohledu a vstupy občanů a stakeholderů do veřejného rozhodování. V tomto ohledu vyzývají ustanovení 8 a 9 výše uvedeného doporučení (OECD, 2017^[3]) signatářské země, aby:

8. Poskytly všem zainteresovaným stranám rovné a spravedlivé příležitosti k získávání informací a konzultacím a aktivně je zapojily do všech fází formování politiky a tvorby a poskytování služeb. Mělo by se tak dít s dostatečným časovým předstihem a s minimálními náklady, přičemž je třeba se vyhnout duplicitě, aby se minimalizovala únava z konzultací. Dále by mělo být věnováno zvláštní úsilí oslovení nejvýznamnějších, nejzranitelnějších, nedostatečně zastoupených nebo marginalizovaných skupin ve společnosti a je třeba zabránit nepatřičnému ovlivňování a ovládnutí politik jedním aktérem.

9. Podporovaly inovativní způsoby účinného zapojení stakeholderů do sdílení nápadů a spoluvytváření řešení a využívaly příležitosti, které poskytují nástroje digitální veřejné správy, včetně využívání otevřených dat, na podporu dosažení cílů strategií a iniciativ otevřeného vládnutí (OECD, 2017^[3]).

Pro participaci občanů a stakeholderů neexistuje žádný univerzální model

Participace není lineární koncept a známe různé způsoby a stupně zapojení a dopadu (OECD, 2021^[5]). Jedním ze způsobů, jak chápat a analyzovat participaci, je sledovat míru působení a moci, která je účastníkům dána k tomu, aby mohli ovlivňovat proces a podílet se na jeho výsledcích (OECD, 2022^[11]). Pro pochopení participace vytvořil Arnstein (Arnstein, 1969^[6]) osmistupňovou škálu, tzv. participační žebřík, od manipulace po veřejnou kontrolu. Spektrum participace veřejnosti IAP2 (IAP2, 2018^[7]) měří participaci ve vztahu k jejímu vlivu na rozhodování pomocí pěti stupňů. OECD (OECD, 2001^[8]) (OECD, 2017^[3]) rozlišuje tři stupně participace občanů a stakeholderů, které se liší podle míry zapojení a dopadu, jež jsou s nimi spojeny:

1. **Informování:** nejnižší stupeň participace, pro níž je charakteristický jednosměrný vztah, kdy veřejná správa vytváří a předává informace veřejnosti. Zahrnuje jak poskytování informací na vyžádání, tak „proaktivní“ šíření informací ze strany veřejné správy. Tento stupeň participace může být například ve formě platformy otevřených dat nebo komunikačních kampaní cílených na veřejnost.
2. **Konzultace:** pokročilejší stupeň participace, jenž zahrnuje obousměrný vztah, v němž veřejnost poskytuje zpětnou vazbu veřejné správě a naopak (připomínky, postřehy, informace, rady, zkušenosti a nápady). Funguje na základě vymezení problému, k němuž se názory zjišťují, a vyžaduje kromě zpětné vazby na výsledky procesu také poskytnutí relevantních informací. Ve většině případů neexistuje povinnost zohlednit názory nezainteresovaných pozorovatelů při změně plánů, přijímání rozhodnutí nebo stanovování směrů. Na většině konzultačních setkání se rozhodovací orgány zavazují pouze k tomu, že vyslechnou názory účastníků a zohlední je při dalších úvahách (OECD, 2015^[9]). Tento stupeň participace se může týkat například veřejných konzultací k návrhům právních předpisů nebo poradních orgánů k odborným otázkám, jako je například politika veřejného zdraví.
3. **Zapojení:** participace ve formě zapojení znamená, že veřejnost dostane příležitost a potřebné zdroje (např. informace, data a digitální nástroje), aby mohla spolupracovat ve všech fázích formování politik a při navrhování a poskytování služeb. Zapojení je vztah založený na partnerství mezi občany a veřejnou správou. Veřejnost se aktivně zapojuje do definování procesu a obsahu tvorby politik. Zapojení je, stejně jako konzultace, založeno na obousměrné interakci, ale uznává rovné postavení občanů při stanovování agendy, navrhování politik a rozhodování – ačkoli odpovědnost za konečné rozhodnutí nebo formování politik zůstává v mnoha případech na veřejnosprávních orgánech. Tento stupeň participace se může týkat například reprezentativních deliberativních procesů nebo participativních rozpočtů úrovní územních samosprávných celků.

Tabulka 1.1. Stávající mechanismy participace v České republice podle žebříčku participace OECD

Název/typ participativního mechanismu	Popis	Občané/stakeholderi	Stupeň participace
Portál otevřených dat	Digitální platforma s veřejnými informacemi a daty v otevřeném formátu.	Občané a stakeholderi	Informace
Veřejné slyšení	Participativní mechanismus otevřený všem zainteresovaným stranám k výměně názorů a nápadů mezi účastníky za účelem informování a projednávání rozhodnutí veřejné správy.	Občané a stakeholderi	Konzultace
Veřejný konzultační proces	Participativní mechanismy, kdy se pořádatel veřejnosprávní orgán snaží shromáždit podněty, názory a nápady občanů a stakeholderů ke konkrétní otázce nebo rozhodnutí.	Občané a stakeholderi	Konzultace
Poradní a pracovní orgány (česká zkratka PPOV)	Stálé platformy zástupců veřejné správy i občanů a stakeholderů, které mají mandát podílet se na formulování a hodnocení zásad politik.	Stakeholderi	Konzultace
Proces Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)	Participativní proces pro akční plán OGP, který zahrnuje konzultační a spoluvytvářející kroky s online a osobními mechanismy.	Občané a stakeholderi	Konzultace a zapojení
Kulaté stoly	Mechanismy pro diskusi a vyjednávání za účasti zástupců veřejné správy i občanů a stakeholderů s cílem předcházet konfliktům ve společnosti a zprostředkovávat jejich řešení.	Občané a stakeholderi	Konzultace
Participativní rozpočtování	Mechanismy umožňující občanům a stakeholderům ovlivňovat veřejná rozhodnutí prostřednictvím přímého přidělování veřejných zdrojů na priority nebo projekty. Obvykle se organizuje na nižší než ústřední úrovni a může zahrnovat několik fází, jako jsou deliberativní shromáždění, digitální hlasovací platformy a workshopy pro společné formulování závěrů.	Občané a stakeholderi	Zapojení

Občané a stakeholderi, dva důležité, ale odlišné typy participujících

OECD definuje subjekty, které může veřejná správa zapojit do svých participativních mechanismů, následovně:

- **Stakeholderi:** jakákoli zainteresovaná a/nebo dotčená strana, a to včetně: institucí a organizací, ať už veřejných nebo nevládních, z okruhu občanské společnosti, akademické sféry, médií nebo soukromého sektoru.
- **Občané:** jednotlivci bez ohledu na věk, pohlaví, sexuální orientaci, náboženskou a politickou příslušnost, v širším slova smyslu jsou to „obyvatelé určitého místa“, tj. vesnice, města, kraje nebo státu či jeho části (podle kontextu).

Důležitá je jak participace občanů, tak stakeholderů, nemělo by se na ně však nahlížet stejně (OECD, 2022_[1]; 2022_[10]). Občanům ani stakeholderům není přikládána žádná zvláštní hodnota nebo preference, neboť oba typy participující veřejnosti mohou obohatit rozhodnutí, formování politik i veřejné služby. Nicméně každý participující pro svou účast na veřejném dění potřebuje jiné podmínky a jeho vstupy budou jiné (OECD, 2022_[10]). Například stakeholderi mohou poskytovat odborné znalosti a specifitější podněty a reakce než širší veřejnost a mohou zastupovat specifické sféry společnosti prostřednictvím poradních orgánů nebo odborných panelů. Stakeholderi jsou často vedeni specifickými zájmy spojenými se skupinou, kterou zastupují, nebo hodnotami, které mají ztělesňovat. Občané mohou naopak zprostředkovat obecný pohled na potřeby obyvatelstva, podpořit legitimitu rozhodnutí a důvěru v ně a posílit zastoupení a inkluzi (OECD, 2020_[11]).

Participace může zprostředkovat informace nutné k rozhodování, zlepšit veřejná rozhodnutí a podpořit důvěru

Rozhodovací proces je stejně důležitý jako samotné výsledky, a to jak z důvodu efektivity i spravedlivosti. Participace na procesu pomůže zprostředkovat názory všech zainteresovaných stran – od těch, kteří budou danou věc realizovat až po konečné příjemce (OECD, 2011_[12]). Zkušenosti zemí OECD ukazují, že participace může zlepšit výkonnost veřejné politiky a kvalitu služeb veřejné správy především proto, že pomůže veřejné správě lépe porozumět potřebám lidí, využít kolektivní inteligenci pro inovace, formovat politiky nákladově efektivněji a zlepšit její provádění (OECD, 2009_[13]; OECD, 2020_[11]; OECD, 2016_[4]). Výhody participace lze vnímat následovně (OECD, 2022_[10]; 2016_[4]):

- Vnitřní (tj. lepší a demokratičtější proces) – tato výhoda vychází z názoru, že participace může zlepšit a demokratizovat proces veřejného rozhodování, což může přispět ke zvýšení legitimacy veřejných rozhodnutí, podpoře provádění a hodnocení politik a využití kolektivní inteligence pro inovace a kreativitu.
- Věcné (tj. lepší výsledky) – tato výhoda vychází z názoru, že participace může zlepšit kvalitu politik, zákonů a služeb, protože jsou vypracovávány, prováděny a hodnoceny na základě lepších vstupů a rozhodnutí jsou informovanější. Participace může dát „mlčící většině“ hlas ve veřejném rozhodování, pomoci dát hlas a přístup široké veřejnosti a bojovat proti vyloučení a marginalizaci, čímž se zajistí, že prospěch z demokracie budou mít opravdu všichni.

Poskytnutí hlasu občanům a stakeholderům při rozhodování o věcech, které ovlivňují jejich život (mimo volby), a zajištění vlivu jejich hlasu na konečné rozhodnutí může v konečném důsledku pozitivně ovlivnit důvěru ve stát a posílit demokratické instituce (Mejia, 2020_[14]).

Participace občanů a stakeholderů v českém kontextu

Česká republika v současné době nedisponuje jednotnou oficiální definicí, typologií nebo klasifikací participace občanů a/nebo stakeholderů. Ve svých odpovědích na dotazníky OECD a v rozhovorech během zjišťovací mise OECD uvedli státní zaměstnanci z různých ministerstev rozdílné definice

participace občanů a stakeholderů. Zástupci české strany často zaměňovali pojmy participace občanů a stakeholderů s pojmy transparentnost/lobbování/ovlivňování.

Metodika zapojování veřejnosti do přípravy klíčových strategických dokumentů veřejné správy v České republice (z roku 2009, viz níže) uvádí „čtyři úrovně zapojování veřejnosti“ (konkrétně o „informování“, „připomínkování“, „konzultování“ a „partnerství“) a obsahuje i obsáhlou pasáž vysvětlující, co každá z těchto úrovní v praxi představuje. Nezdá se však, že by se tato metodika široce používala. Některá česká ministerstva uváděla, že spíše používají definici participace OECD (která pracuje se třemi úrovněmi participace, jak je uvedeno výše) nebo spektrum IAP2 (které vychází z pěti úrovní).

Absence funkční definice toho, co představuje (nevolební) participace, může být překážkou pro harmonickou realizaci participativních politik a postupů ve veřejném sektoru. Česká republika by mohla zvážit přijetí jednotné definice participace občanů a stakeholderů a využít výše uvedené definice a typologie jako podklad. Taková jednotná definice může informovat veřejnost o rozsahu a omezeních participace a sjednotit všechny stakeholdery a politické činitele k prosazování stejných cílů (OECD, 2022^[11]). Jasná definice může usnadnit i důkladnější analýzu dopadů participativních postupů v různých orgánech a na různých úrovních výkonu veřejné správy a podpořit mezinárodní srovnání (*tamtéž*). Česká republika by mohla, za účelem vytvoření jednotné definice participace občanů a stakeholderů, zvážit participativní proces, a to například s využitím stávajících mechanismů, jako je Fórum zainteresovaných stran vytvořené pro proces Partnerství pro otevřené vládnutí. Zapojení Fóra zainteresovaných stran by mohlo zajistit vytvoření silnějších vazeb mezi agendou participace a širší agendou otevřeného vládnutí, jak níže detailněji rozvádíme.

Po přijetí by měla být o jednotné definici informována široká veřejnost i stakeholdeři, aby se zajistilo, že ji budou znát a používat všichni veřejní činitelé i nestátní aktéři. Definice by se měla používat a mělo by se na ni odkazovat ve všech nově přijatých strategických dokumentech veřejné správy a případně by mohla být zahrnuta i do nějakého právního instrumentu. Přechod k jednotné definici neznamena, že přesně stejnou definici musejí nutně používat všechny orgány státní správy. Znamená to spíše, že všechny veřejnosprávní i nevládní zainteresované strany mají společný pohled na to, co participace zahrnuje (a nezahrnuje), a spolupracují na základě společné vize.

Ochrana a podpora občanského prostoru s cílem umožnit participaci v České republice

Nestačí, aby se zástupci veřejné správy rozhodli, že chtějí více spolupracovat s občany. Informace OECD ukazují, že musí také vytvořit prostředí, v němž je to možné a v němž jsou občané ochotni a schopni se aktivizovat a spolupracovat s veřejnými činiteli. To znamená, že je třeba respektovat práva jednotlivce (zejména svobodu projevu, shromažďování a sdružování) (*de iure i de facto*), mít k dispozici funkční mechanismy podávání stížností, zpřístupňovat informace a údaje, dodržovat zásady právního státu, umožnit novinářům analyzovat a kritizovat rozhodnutí veřejné správy, umožnit protestujícím bezpečně vyjadřovat názory a dovolit organizacím občanské společnosti/aktivistům/obhájčům lidských práv, aby se aktivizovaly bez obav z násilí, odplaty nebo zásahů atd. (OECD, 2021^[15]).

Není-li občanských prostor výše uvedeným způsobem ochráněn, může přispívat k polarizované atmosféře a mít negativní dopad na kvalitu interakcí mezi nestátními aktéry (včetně občanů, nevládních organizací, médií atd.) a veřejnou správou. Uzavření občanského prostoru může mít přímý dopad na míru participace. V Doporučení Rady OECD pro otevřené vládnutí OECD vyzývá k ochraně občanského prostoru (off-line i online) a umožnění rovné, informované, bezpečné a inkluzivní participace.

Ačkoli úplná analýza ochrany a podpory občanského prostoru jde nad rámec této kapitoly (a mohla by být spíše zpracována v Přehledu OECD o otevřeném vládnutí nebo v OECD Civic Space Scan), dostupné mezinárodní ukazatele v této oblasti mohou do určité míry osvětlit stav občanského prostoru v České

republike. Index demokracie 2021 (Economist Intelligence Unit Democracy Index 2021) řadí Českou republiku na 29. místo ze 167 zemí. Index liberální demokracie V-Dem 2021 (2021 Liberal Democracy Index) ji řadí na 31. místo ze 179 zemí, ale upozorňuje na úpadek demokratických kvalit a označuje Českou republiku za „autokratizující se“ stát (V-Dem-Institute, 2021^[16]).

Z dalších ukazatelů vyplývá, že Česká republika vyniká ve srovnáních týkajících se právního státu a svobody tisku. Freedom House jí ve svém indexu svobody ve světě pro rok 2022 dává skóre 91/100 (Freedom House, 2022^[17]) a index právního státu World Justice Project ji řadí na 22. místo ze 139 zemí (World Justice Project, 2022^[18]). Zpráva o svobodě projevu organizace Article 19 ji též považuje za „otevřenou“ zemi a v přehledu pro rok 2021 ji řadí na 23. místo ze 161 hodnocených zemí (Article 19, 2021^[19]). Světový index svobody tisku organizace Reportéři bez hranic ji v roce 2022 řadí na 20. místo ze 180 zemí se skóre 80,54 ze 100 (Reporters Without Borders, 2022^[20]). Monitor CIVICUS, nástroj pro sledování občanského prostoru ve světě, popisuje občanský prostor v České republice v roce 2022 za „zúžený“ podobně jako v mnoha dalších zemích OECD, jako jsou Francie a Spojené království (CIVICUS, 2022^[21]).

Rámeček 1.1. Činnost OECD v kontextu ochrany a podpory občanského prostoru jako nástroje pro reformy otevřeného vládnutí.

OECD definuje občanský prostor jako soubor právních, politických, institucionálních a praktických podmínek nezbytných pro přístup nestátních subjektů k informacím a nezbytných k jejich vyjadřování, sdružování, organizování a účasti na veřejném životě. OECD uznává zdravý občanský prostor jako předpoklad pro iniciativy otevřeného vládnutí a jejich usnadnění. Veřejná správa musí zajistit, aby byl občanský prostor otevřený, chráněný a podporovaný prostřednictvím jasných politik a právních rámců, které stanoví pravidla participace občanů a státu, vymezují hranice a hájí individuální svobody a práva. (OECD, 2016^[4]).

V roce 2019 zahájila OECD a její partneři činnost fóra Observatory of Civic Space, jehož cílem je podporovat a chránit občanský prostor jako předpoklad dobrého vládnutí a inkluzivního růstu. V této souvislosti OECD v současné době zveřejňuje Globální zprávu o občanském prostoru (připravuje se), která nastiňuje klíčové trendy v této oblasti. OECD rovněž vydává průzkumy občanského prostoru pro vybrané země. Průzkum občanského prostoru s názvem Civic Space Scan je kvalitativní hodnocení zákonů, politik, institucí a postupů podporujících občanský prostor v členských a partnerských zemích OECD. Civic Space Scan cílí na ochranu základních svobod a podporu osvědčených postupů. Jsou to volně přístupné studie obsahující na míru šitá, včasná a realizovatelná doporučení, jež mají vládám pomoci reagovat na vyvíjející se výzvy a příležitosti v jejich úsilí o ochranu a podporu občanského prostoru. První studie Civic Space Scan byl zveřejněna pro Finsko (OECD, 2021^[15]) a v současné době se zpracovávají další pro Portugalsko, Rumunsko a Tunisko.

Zdroje: OECD (2016^[4]; 2021^[15]).

Posílení prostředí pro občanskou participaci v České republice: přechod od ad hoc postupů k institucionalizovaným mechanismům

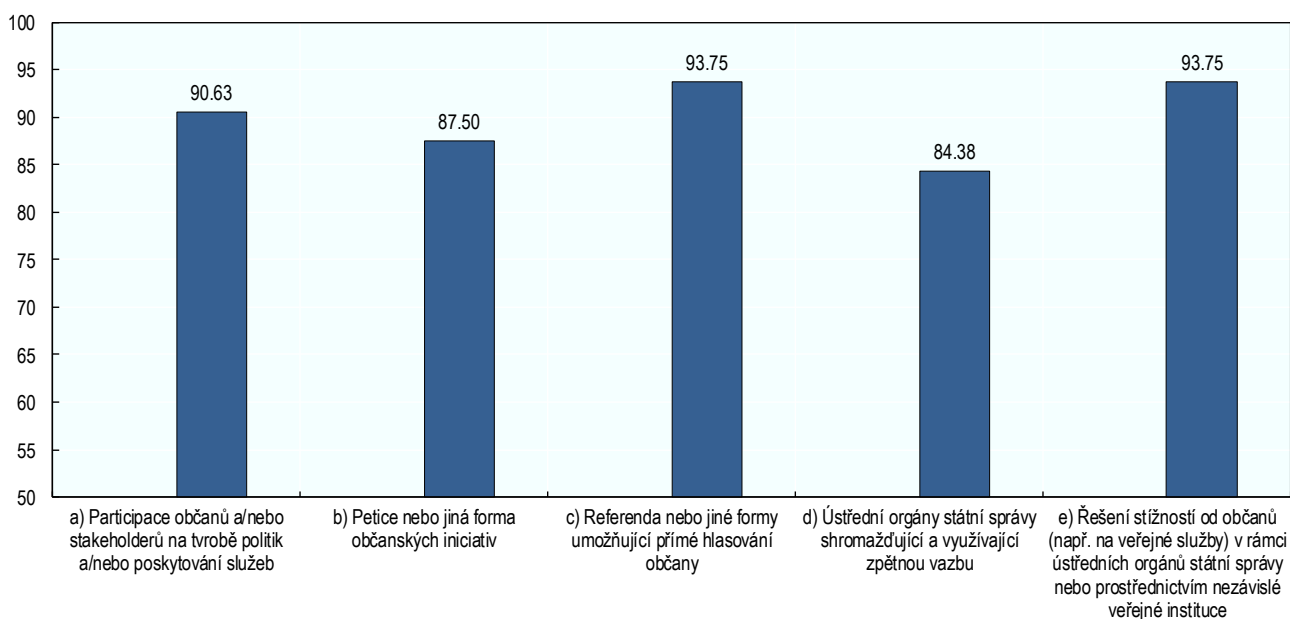
Prostředí umožňující participaci občanů a stakeholderů je tvořeno souborem pravidel, postupů a institucí, které umožňují organizování a realizaci participativních procesů (OECD, 2022^[11]). Aby participace přesáhla rámec *ad hoc* a jednorázových iniciativ (které často závisejí na politické vůli nebo na jednotlivých lidech), je třeba usilovat o institucionalizaci participativních postupů. Strukturální změny, díky nimž se participace

stane nedílnou součástí demokratické architektury, mohou podpořit trvalou transformaci a umožnit kroky k vytvoření celkové kultury participace (OECD, 2022^[10]).

Česká republika má poměrně malý objem právních a regulatorních předpisů, které dávají prostor participaci občanů a stakeholderů na veřejném rozhodování

V zemích OECD jsou formy demokratické participace, tj. politická práva (volby, petice, referenda atd.), obvykle zakotveny v zákonech (nebo ústavě). Většina zemí OECD rovněž zapracovala otázky participace občanů a zainteresovaných stran do tvorby zákonů a podzákoných norem a jsou i součástí konkrétních politických procesů (např. životní prostředí, infrastruktura, využívání půdy) (OECD, 2020^[22]). Ustanovení upravující participaci občanů a stakeholderů často najdeme i v ústavách nebo podobných instrumentech mnoha zemí. Kromě toho někdy zákony vymezují i konkrétní postupy participace (např. zákon Government in the Sunshine Act ve Spojených státech z roku 1976 nebo peruánský zákon o participativním rozpočtu z roku 2003). Jak je patrné z výsledků průzkumu otevřeného vládnutí OECD (OECD, 2021^[23]), ústavní a právní rámec České republiky vymezuje různé oblasti participace občanů a stakeholderů (Obrázek 1.1).

Obrázek 1.1. Právní předpisy vymezující participaci občanů a stakeholderů v zemích OECD



Poznámka: N=32. Čísla jsou v procentech

Zdroj: OECD (2021^[23]).

Česká ústava přijatá roku 1993 stanovuje, že „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“ (čl. 2 odst. 1). V člancích 18 až 20 pak najdeme ustanovení, jež zakotvuje a chrání volební právo a právo být volen. Česká ústava, na rozdíl od ústav mnoha jiných zemí OECD, výslovně nevymezuje participaci občanů a stakeholderů na tvorbě politik a/nebo poskytování služeb. Základem pro tento druh participace je Listina základních práv a svobod z roku 1992, jež je součástí ústavního pořádku České republiky. Listina uvádí, že „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“ (článek 21). Listina základních práv a svobod dále obsahuje kapitolu věnovanou politickým právům, mezi něž patří právo na informace (článek 17), petiční právo (článek 18), právo shromažďovací (článek 19), právo sdružovací (článek 20), svobodná soutěž politických sil (článek 22) a právo postavit se za určitých okolností na odpor proti

každému, kdo usiluje o odstranění demokratického řádu lidských práv a základních svobod (článek 23). V návaznosti na ústavní pořádek přijala Česká republika celou řadu zákonů, které upravují volební právo a formy demokratické participace, např. referenda na místní úrovni (diskuse o těchto zákonech přesahuje rámec této kapitoly).

Základním předpokladem pro informovanou participaci občanů a stakeholderů na rozhodování o veřejných záležitostech je zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1999 (zákon č. 106/1999). Legislativní pravidla vlády, která upravují proces přípravy nových právních předpisů ministerstvy a dalšími orgány veřejné moci, navíc stanovují, že součástí legislativního procesu musí být posouzení dopadů nové právní úpravy. Podrobnosti o procesu posuzování jsou uvedeny v metodickém pokynu nazvaném *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace*, který zdůrazňuje nutnost postupu pro konzultace se zainteresovanými stranami. Podobně zákon o právu na informace o životním prostředí z roku 1998 (zákon č. 123/1998 Sb.) umožňuje získat informace o „stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a dopadech stavu a vývoje“, včetně mezinárodních dohod a závazků, programů, financí, právních předpisů, strategií, podkladových analýz atd.

Česká republika disponuje i souborem zákonů upravujících participaci specifických cílových skupin ve společnosti. Například čl. 6 odst. 1 zákona č. 273 z roku 2001 o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů stanoví, že příslušníci národnostních menšin mají právo na účinnou participaci na kulturním, společenském a hospodářském životě a na veřejných záležitostech, zvláště těch, které se týkají národnostních menšin, jejichž jsou příslušníky, a to na úrovni obcí, krajů a státu jako celku“. V témže článku se dále uvádí, že „příslušníci národnostní menšiny vykonávají své právo podle odstavce 1 zejména prostřednictvím výborů pro národnostní menšiny zřizovaných podle zvláštních právních předpisů a Rady vlády pro národnostní menšiny“ (viz též informace o radách níže). Na rozdíl od mnoha jiných zemí OECD je v České republice participace občanů a stakeholderů na konkrétních oblastech veřejné politiky (např. zdravotnictví, doprava, vzdělávání atd.) upraveno jen zřídka. Významnou výjimkou je zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, který upravuje participaci na formování politiky životního prostředí, a Úmluva o přístupu k informacím, participace veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou Česká republika podepsala v roce 1998 a ratifikovala v roce 2004.

Revize právního a regulatorního rámce na podporu účinnější participace

Zatímco tradiční formy demokratické participace jsou v České republice formálně dobře zakotveny (hlasování, volby, referenda atd.), prostor pro prohloubení a rozšíření právního a regulatorního rámce pro participaci občanů a stakeholderů v celém politickém cyklu a při poskytování služeb je potenciálně širší. Zejména při revizi a/nebo novelizaci stávajících zákonů by Česká republika mohla zvážit jejich doplnění o ustanovení upravující potřebu konzultací a/nebo zapojení občanů a stakeholderů do procesu formování politiky. Kromě toho by měla být věnována zvláštní pozornost začlenění participativních prvků do všech nově navrhovaných právních předpisů. Povinné „ověření uplatnění participativních přístupů“, které by zajistilo, že všechny legislativní dokumenty jsou koncipovány za využití participativního přístupu a že nová legislativa obsahuje ustanovení upravující participaci (pokud je to relevantní), by mohla mít v gesci případná nová Rada vlády pro participaci občanů a stakeholderů (viz níže).

Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu by Česká republika v zájmu vytvoření jednotného rámce a vyjasnění práv a povinností orgánů veřejné správy a občanů mohla rovněž zvážit přijetí speciální legislativní úpravy o participaci občanů a stakeholderů na rozhodování o otázkách týkajících se výkonu veřejné správy, jak to již udělalo několik zemí OECD a další se k tomu chystají (Rámeček 1.2). Zákon nebo podzákonná norma vymezující podmínky participace občanů a stakeholderů by mohly být využity zejména k rozšíření sumy stávajících právních předpisů, podpoře přijetí jednotné definice participace, informování o právech a povinnostech (např. povinné konzultace), vymezení mechanismů, s jejichž pomocí mohou

občané uplatňovat svá práva na participaci (např. poradní orgány), a k vybudování institucionální struktury pro řízení participace (např. meziresortní koordinace nebo koordinace činností orgánů veřejné správy). Zkušenosti ze zemí OECD ukazují, že jednotný a koherentní právní rámec participace může posílit povědomí o participaci a příslušných postupech, zlepšit úroveň zapojení a zvýšit důvěru v jejich výsledek (OECD, 2022^[1]).

Cíle a iniciativy na podporu participace občanů a stakeholderů jsou rozptýlené a najdeme je v mnoha politikách

Dokumenty vymezující věcný obsah politik v různých oblastech, jako jsou strategie, memoranda, akční plány atd., udávají směr politické agendy země, nastiňují politické cíle, podrobně popisují iniciativy k jejich dosažení a usnadňují monitorování a hodnocení reforem (OECD, 2022^[1]). Tyto dokumenty mohou být využívány pro harmonizaci postupů napříč veřejnou správou, usnadnění komunikace s interními a externími zainteresovanými stranami a podporu odpovědnosti za činnost veřejných rozhodovatelů (OECD, 2022^[1]). V České republice mnoho strategických dokumentů veřejné správy vymezuje cíle a konkrétní iniciativy na podporu aktivnějšího zapojení občanů a stakeholderů. Nejdůležitější z nich jsou shrnuty v Tabulce 1.1 a dále popsány v následujících kapitolách.

Rámeček 1.2. Právní předpisy upravující participaci občanů a stakeholderů v zemích OECD

Kolumbie vymezuje a harmonizuje postupy a průběh participace za pomoci dvou zákonů.

Zákon 134 z roku 1993 o mechanismech participace občanů na veřejném dění v Kolumbii

V roce 1993 přijal kolumbijský Kongres [zákon č. 134 o mechanismech participace občanů na veřejném dění](#), jež upravuje problematiku občanské angažovanosti v zákonodárné a regulatorní oblasti, referenda, veřejné konzultace na celostátní, regionální, okresní, městské a místní úrovni, odnětí mandátů, plebiscity a shromáždění občanů. Zákon č. 134 z roku 1993 vymezil základní pravidla pro demokratickou participaci subjektů občanské společnosti.

Zákon 1757 z roku 2015 o podpoře a ochraně práva na demokratickou participaci v Kolumbii

Účelem [zákona č. 1757 z roku 2015 o podpoře a ochraně práva na demokratickou participaci](#) je podporovat, chránit a zaručit právo na participaci na politickém, správním, hospodářském, sociálním a kulturním životě a rovněž na dohled nad výkonem politické moci. Článek 2 stanoví, že každý plán rozvoje musí obsahovat konkrétní opatření k zapojení občanů do rozhodování o věcech, které se jich týkají, a k podpoře různých způsobů participace. Veřejné instituce by ve svých postupech měly výslovně uvádět, jak budou usnadňovat a podporovat participaci občanů v oblastech, jež mají ve své působnosti. Zákonem č. 1757 z roku 2015 byla zřízena Národní rada pro participaci občanů, jež radí kolumbijské vládě v procesu definování, rozvoje, navrhování, monitorování a hodnocení veřejné politiky v oblasti participace občanů. Složení rady zajišťuje, že je zastoupena ústřední úroveň výkonu veřejné správy (ministr vnitra a ředitel Národního institutu plánování), nižší úrovně správy (regiony a obce) a, díky několika zástupcům, i nevládní sektor.

Na nižší než národní úrovni (federální) přijalo Mexiko několik zákonů upravujících participaci občanů. Nejaktuálnější a nejambicióznější legislativu přijala samospráva v Mexico City.

Zákon o participaci občanů na veřejném dění v Mexico City (2019)

Tento zákon upravuje různé mechanismy participace občanů a stakeholderů na rozhodování o veřejném dění. Zákon vymezuje participaci občanů a zavádí 20 mechanismů a nástrojů pro realizaci participace, jež jsou uspořádány podle typu demokracie: 6 mechanismů pro přímou demokracii, 6 mechanismů pro participativní demokracii a 8 mechanismů pro zastupitelskou demokracii. Nástroje

stanovené zákonem jsou různorodé a patří mezi ně veřejné konzultace, participativní rozpočet, občanská shromáždění a občanské iniciativy. Zákon také zavádí řídicí a institucionální mechanismy, které mají zajistit účinnou participaci občanů, a to s otevřeným přístupem státu, neboť zahrnuje zástupce výkonné, zákonodárné a soudní moci i nezávislé instituce. V neposlední řadě zákon upravuje využívání digitálních nástrojů participace občanů a stakeholderů.

Rumunský zákon o transparentnosti rozhodování

Rumunský zákon o transparentnosti rozhodování (zákon 53/2002) ukládá orgánům veřejné správy povinnost konzultovat s občany a zainteresovanými stranami všechny politiky. Zákon požaduje, aby ústřední orgány státní správy, jako jsou ministerstva, ale také orgány územní samosprávy, jako jsou obecní samosprávy, informovaly veřejnost o každém návrhu jakéhokoli normativního aktu. Z povinnosti informovat veřejnost je pouze několik výjimek, a to například v oblasti obrany. Na základě návrhu zákona i povinných podkladů mohou všichni občané a právnické osoby podávat písemné návrhy a stanoviska po dobu nejméně deseti kalendářních dnů. Kromě toho jsou orgány veřejné správy po oznámení záměru vypracovat návrh normativního aktu povinny uspořádat veřejnou diskusi, pokud o to právnická osoba nebo jiný orgán veřejné správy požádá. A konečně, orgány veřejné správy mohou pořádat veřejná zasedání, na nichž se projednávají otázky veřejného zájmu. Tato veřejná zasedání se mohou konat k jakémukoli tématu, k němuž si orgán veřejné správy přeje získat názory občanů a dalších stakeholderů, a to i v rané fázi cyklu formování politik.

Zdroje: OECD (2021^[24]); IECM (2019^[25]); Rumunský parlament (2003^[26]).

Tabulka 1.1. Přehled relevantních strategických dokumentů veřejné správy vymezujících participaci občanů a stakeholderů v České republice (není vyčerpávající)

Název strategického dokumentu veřejné správy	Datum schválení/vstupu v platnost	Relevance	Odkaz na web
Strategický rámec Česká republika 2030	Schválen 19. dubna 2017	Obsahuje jasný závazek k posílení participativních a deliberativních prvků demokracie.	https://www.vlada.cz/assets/ppov/udr-zitely-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf
Programové prohlášení vlády	Schválen 6. ledna 2022	Obsahuje jasný závazek k posílení demokracie a některé konkrétní závazky k posílení participace.	https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/policy-statement/policy-statement-of-the-government-193762
Klientsky orientovaná veřejná správa 2030	Schválen 25. května 2020	Usiluje o vytvoření „veřejné správy vytvářející podmínky pro participaci občanů na veřejném dění“ a obsahuje strategický cíl zaměřený na „informované a účastníci se občany“ (strategický cíl 5).	https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx
Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 a Akční plán 2021-2024	Schválen 12. července 2021	Usiluje o zajištění vhodných podmínek pro existenci a působení subjektů občanské společnosti a o posílení spolupráce mezi veřejnou správou a subjekty občanské společnosti.	http://www.vlada.cz/cz/ppov/rmo/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nejstetnimi-nejziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753 https://www.vlada.cz/assets/ppov/rmo/dokumenty/Strategy_NGO_ENG_fin.pdf
Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené	Schválen 15. prosince 2020	Zahrnuje závazky na podporu participace, a to včetně vypracování metodiky pro participaci zástupců občanské společnosti	https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plan-nyap-paty-akcni-plan-

Název strategického dokumentu veřejné správy	Datum schválení/vstupu v platnost	Relevance	Odkaz na web
vládnutí na období let 2020 až 2022		na participativních procesech.	2020-2022/faze-vytvoreni
Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024	Bude schválen v nejbližší době	Zahrnuje závazek „pilotně zavést Metodiku participace nevládních organizací v pracovních a poradních orgánech ústředních orgánů a při tvorbě jejich strategických dokumentů“.	

Aktuální programové prohlášení vlády a Strategický rámec Česká republika 2030 nastiňují závazky na vysoké úrovni ke zvýšení míry participace a deliberace

Aktuální programové prohlášení vlády (Vláda České republiky, 2022^[27]) obsahuje jasný závazek k posílení demokracie, který zní: „Chceme stát, který patří do demokratické Evropy a který ví, že hodnoty svobody a demokracie je třeba aktivně prosazovat a bránit.“ Programové prohlášení vlády navíc obsahuje řadu konkrétních závazků ke zvýšení účasti. Především zdůrazňuje, že vláda „zavede moderní formy veřejných konzultací k budoucí i stávající legislativě“ a „vytvoří prostředí podporující zdravý životní styl a navrhne jeho realizaci se zapojením všech relevantních částí společnosti, zejména pojišťoven, škol, zaměstnavatelů a nevládního neziskového sektoru“.

Strategický rámec Česká republika 2030 (Vláda České republiky, 2017^[28]), střednědobá až dlouhodobá strategie rozvoje země, vymezuje šest prioritních oblastí rozvoje České republiky. Za „základní předpoklad dlouhodobého rozvoje“ označuje dobré vládnutí (prioritní osa 6) a uvádí, že do roku 2030 bude proto „nutné (...) vylepšovat reprezentativní, a zároveň posilovat participativní a deliberativní prvky demokracie, posílit datovou, znalostní a dovednostní kapacitu veřejné správy a rozvíjet systém sdílení dat a informací uvnitř veřejné správy i směrem k občanům. Strategický rámec dále nastiňuje, že „Podkladem politik musejí být nejen výsledky kvalitního vědeckého poznání, ale i participace, tedy zapojení veřejnosti, která má dostatek kvalitních a srozumitelných informací“, a zdůrazňuje, že by měla být podporována participace občanů a stakeholderů v různých oblastech (např. vzdělávání, zdravotnictví).

Zahrnutí cílů týkajících se participace do těchto strategických dokumentů na vysoké úrovni umožňuje vnímat agendu participace ze širší perspektivy, zviditelňuje ji napříč politikami ve všech oblastech a propojuje ji s dalšími cíli veřejné správy. V této souvislosti má strategický rámec sloužit jako zastřešující rámec pro resortní strategie jednotlivých ministerstev a inspirovat podobné regionální a místní strategie.

Rámeček 1.3. Příklad osvědčené praxe: zapojení občanů a stakeholderů do vytváření Strategického rámce Česká republika 2030 a Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022

Strategický rámec Česká republika 2030

Veřejné konzultace o prvotních návrzích Strategického rámce byly zahájeny v květnu 2015. Na přípravě dokumentu se podílely stovky odborníků a následně byl konzultován s více než 100 subjekty občanské společnosti a soukromého sektoru i se zástupci akademické sféry. Participativní proces zahrnoval šest kulatých stolů (formát world café), digitální konzultace, prezentaci návrhu v obou komorách parlamentu a diskusi v Radě vlády pro udržitelný rozvoj. Významnou podporu v tomto procesu poskytlo devět odborných výborů Rady vlády pro udržitelný rozvoj. Finální verzi Strategického rámce 2030 přijala vláda České republiky v dubnu 2017.

Příprava implementačního plánu byla zahájena v únoru 2017 prostřednictvím rozsáhlého

participativního procesu (sestávajícího z osmi kulatých stolů/world café v regionech a diskuse ve výborech Rady vlády pro udržitelný rozvoj), aby bylo zajištěno zapojení všech relevantních aktérů do jeho podoby. Přijat byl na podzim roku 2018 a podobný přístup byl uplatněn i v roce 2021, kdy se pracovalo na druhém prováděcím plánu, i když struktura diskusí musela být kvůli omezením v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 upravena a probíhala převážně online.

Pátý akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022

Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy, která sdružuje zástupce vládního i nevládního sektoru, se aktivně účastnila celého procesu vytváření pátého Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí.

Pracovní komise schválila a na webu korupce.cz zveřejnila harmonogram vytváření Pátého akčního plánu v lednu 2020. Ministerstvo spravedlnosti zveřejnilo výzvu k veřejné konzultaci, kterou sdílelo na sociálních sítích, a uspořádalo veřejný workshop, kde shromažďovalo podněty. Občané a zainteresované strany tak měli na připomínky měsíc. V průběhu procesu bylo přijato celkem 14 návrhů na závazek a jeden návrh od pracovní komise.

Pracovní komise návrhy projednala a konzultovala s potenciálními realizátory jednotlivých závazků. Poté doporučila, které závazky mají být zachovány. Ze všech těchto jednání byly pořizeny zápisy, které byly zveřejněny online.

V září 2020 byl návrh akčního plánu zaslán do meziresortního připomínkového řízení a členům pracovní komise k připomínkování. Současně bylo opět na deset dní vyhlášeno veřejné projednávání s žádostí o připomínky veřejnosti. Akční plán byl následně přijat s pěti závazky.

Zdroje: Vláda České republiky (2020^[29]) (2017^[28]).

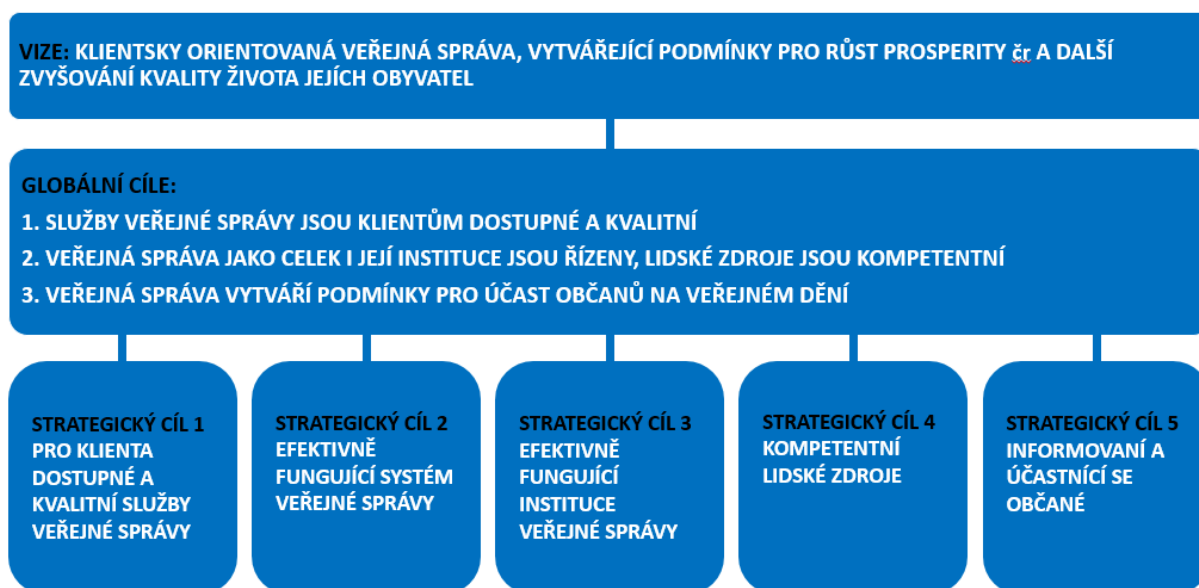
Strategie Klienty orientovaná veřejná správa 2030 nastiňuje jasnou vizi pro participaci občanů na veřejném dění

Strategie rozvoje veřejné správy České republiky s názvem Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (Vláda České republiky, 2020^[30]) je dalším klíčovým strategickým dokumentem veřejné správy na podporu participace občanů a stakeholderů na veřejném dění. Strategie, která navazuje na Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020, byla schválena vládou usnesením č. 562 ze dne 25. května 2020.

Vize této strategie předpokládá, že v roce 2030 „budou občané lépe informováni o tom, jak se podílet na veřejném dění a budou zavedeny nové nástroje pro participaci“ a „občané budou mít možnost hodnotit kvalitu veřejných služeb“. Jedním z globálních cílů strategie je vytvořit „veřejnou správu vytvářející podmínky pro účast občanů na veřejném dění“ a obsahuje strategický cíl zaměřený na „informované a účastnící se občany“ (strategický cíl 5). Úvodní text ke strategickému cíli 5 zdůrazňuje následující:

V posledních letech dlouhodobě klesá zájem o participaci prostřednictvím dvou dominantních nástrojů liberální demokracie – voleb a členství v politických stranách. S tím souvisí i obecně klesající nebo stagnující úroveň důvěry v politické instituce a volené zástupce. Proto je třeba neustále zvyšovat povědomí veřejnosti o možnostech participace, stejně jako povědomí veřejné správy o méně tradičních nástrojích participace, jejichž širší využívání bude stimulováno. Bude rovněž zkoumáno fungování demokracie na obecní úrovni.

Obrázek 1.2. Vize, cíle a strategické záměry strategie Klienty orientovaná veřejná správa 2030



Zdroj: Na základě Vláda České republiky (2020^[30]).

Českou republiku je třeba pochválit za to, že podpora participace občanů je klíčovým cílem její strategie Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Vzhledem k tomu, že strategie je poměrně abstraktní, plánuje vláda opakovaně přijímat akční plány k jejímu provádění. Koncepční dokument ke strategii a její první akční plán na období 2021-2023 nastiňují některé konkrétní iniciativy v rámci cíle 5, jež má název „Informovaní a účastníci se občané“, konkrétněji v rámci cíle 5.2 s názvem „Zvyšovat povědomí o možnostech účasti občanů na veřejném dění, tyto možnosti usnadňovat“, včetně následujících iniciativ s potenciálem vysokého dopadu v gesci Ministerstva vnitra:

- **Šíření povědomí o možnostech účasti obyvatel na veřejném dění.** Koncepční dokument počítá se vznikem brožury, jež občanům představí možné formy jejich účasti na veřejném dění jak tradičními, tak méně tradičními způsoby. Brožuru bude propagovat osvětová kampaň a bude k dispozici nejen na všech úřadech, ale bude distribuována i příslušným neziskovým organizacím, šířena na tematických akcích apod.
- **Metodické vedení uplatňování méně tradičních nástrojů participace ve veřejné správě.** Koncepční dokument předpokládá metodiku zavádění „netradičních nástrojů participace“ do procesů tvorby politik, doporučuje vhodné formy pro konkrétní situace diferencované na orgány státní správy a územní samosprávy a poskytuje návod, jak tyto nástroje nejlépe implementovat, včetně identifikovaných osvědčených postupů na obou úrovních výkonu veřejné správy.

Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030

Sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace připravil v letech 2020/21 strategii zaměřenou na spolupráci veřejné správy s neveřejnými subjekty, a to především s neziskovým sektorem. **Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na období 2021-2030** (Vláda České republiky, 2021^[31]) je střednědobý politický dokument, který navazuje na Státní politiku vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015-2020 a usiluje o zajištění vhodných podmínek pro

existenci a činnost organizací občanské společnosti a o posílení spolupráce mezi veřejnou správou a organizacemi občanské společnosti.

Strategie má vizi vytvořit ze subjektů v neziskovém sektoru stabilní a klíčové partnery veřejné správy při naplňování potřeb české společnosti. Má tři strategické cíle:

1. zlepšení společenského klimatu pro činnost NNO;
2. podpora efektivního partnerství a spolupráce veřejné správy a neziskového sektoru;
3. zajištění a udržení vhodných podmínek pro existenci a činnost NNO.

Strategie je v souladu s cíli formulovanými v klíčových strategických dokumentech veřejné správy, jako je Strategický rámec Česká republika 2030. Její formulace vycházela ze dvou podkladových studií, individuálních a skupinových setkání expertů a veřejných konzultací. Je prováděna prostřednictvím pravidelných implementačních dokumentů a současný akční plán pokrývá období 2021-24. Klíčovou odpovědnost za jeho realizaci nese Odbor lidských práv a ochrany menšin a sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace v rámci Úřadu vlády. Celkově akční plán zahrnuje 37 opatření, od vytvoření a zavedení metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech (opatření B1.1 a B1.2) až po zvýšení povědomí o přínosech projektů a aktivit NNO, které jsou financovány ze státního rozpočtu (opatření A.2).

Přestože lze obsah této strategie považovat za osvědčený postup, rozhovory během zjišťovací mise OECD ukázaly, že její využití je v současné době omezené a některé dotazované subjekty občanské společnosti o její existenci dokonce nevěděly. Do budoucna bude důležité tuto strategii plně začlenit do širšího programu participace.

Akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí nejsou dostatečně využívány jako platforma pro podporu participativních přístupů

Jako stát, který přistoupil k iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí, musí Česká republika každé dva roky vypracovávat národní akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí. V souladu s pravidly a pokyny iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí musí být takovýto akční plán výsledkem spolupráce veřejné správy a občanské společnosti, kteří společně navrhnou závazky na podporu zásad otevřeného vládnutí. V rámci OECD se akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí staly nejběžnější formou akčně orientovaného politického rámce na podporu otevřeného vládnutí (OECD, 2020^[22]). V době zpracovávání tohoto textu bylo členy iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí 29 ze 38 zemí OECD. Česká republika přistoupila v roce 2011 (usnesením vlády č. 691 ze dne 14. září 2011). Pod vedením Ministerstva spravedlnosti ČR v letech 2011-2022 přijala a realizovala pět akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí, které přinesly některé pozoruhodné výstupy.

V České republice, stejně jako v mnoha jiných zemích OECD, se pouze malý počet závazků akčních plánů zaměřil konkrétně na podporu účasti občanů a stakeholderů (minulé akční plány se často zaměřovaly na otevřená data a/nebo otázky týkající se úplatkářství a boje proti korupci). Současný **akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí České republiky na období 2020 až 2022** obsahuje tyto dva relevantní závazky:

- zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech;
- konzultace k možnosti vytvoření souhrnné veřejně přístupné open-data agregované databáze poskytovatelů a příjemců veřejných prostředků z dotačních titulů.

Akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí by mohly být strategičtěji využity k tomu, aby se téma participace občanů a stakeholderů stalo nedílnou součástí agendy orgánů veřejné správy. V tomto ohledu by se mohlo zvážit využití akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí jako platformy pro prosazování iniciativ s vysokým dopadem, které souvisejí s účastí občanů a stakeholderů a s realizací politických cílů výše popsaných strategií (např. Strategický rámec Česká republika 2030). Česká republika by například mohla zvážit, podobně jako to udělaly země jako například Tunisko, zda do některého ze svých příštích

akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí nezahrnout závazek navrhnout ucelenou strategii otevřeného vládnutí (se silným prvkem participace) nebo specializovanou agendu participace (jak je doporučeno níže).

Česká republika má širokou škálu strategických dokumentů veřejné správy zaměřených na participaci specifických skupin společnosti na veřejném dění

Česká republika disponuje širokou škálou strategií zaměřených na jednotlivé skupiny společnosti, z nichž mnohé zahrnují nejen politický závazek, ale někdy i konkrétní iniciativy na podporu účasti na tvorbě veřejných politik. Například Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021-2030 obsahuje cíl „Zlepšení podmínek pro rozvoj občanské společnosti působící v oblasti rovnosti žen a mužů“ (cíle 4.4), zatímco Strategie sociálního začleňování (2021-2030) má za cíl „posílit účast osob sociálně vyloučených nebo ohrožených sociálním vyloučením na rozhodování o řešení sociálního vyloučení“. Podobné cíle lze nalézt také v Národním plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením (2021-2025).

Vytvoření dedikované strategie otevřeného vládnutí

Množství strategických dokumentů veřejné správy obsahujících politický závazek (a/nebo konkrétní cíle) podporovat zapojení občanů a stakeholderů do veřejného dění a posilovat participativní přístupy k tvorbě veřejných politik, je samo o sobě velmi pozitivní a svědčí o obecném zájmu české veřejné správy o posilování vztahů s občany a stakeholdery v průběhu celého politického cyklu. Informace shromážděné během zjišťovacích misí OECD však ukazují, že stávající politický rámec se potýká s řadou prováděcích problémů, a že zejména strategické dokumenty veřejné správy a s nimi spojené akční plány nejsou často plně implementovány a nejsou dostatečně viditelné či o nich chybí povědomí nejen napříč veřejnou správou, ale i v řadách širší veřejnosti.

Ačkoli je určitá míra roztržičnosti normální (a dokonce žádoucí, neboť ji lze považovat za důkaz toho, že participativní postupy pokrývají opravdu celé spektrum veřejnosti), v České republice je roztržičnost velmi značná. Postupem času a podobně jako v jiných oblastech politiky, například boje proti korupci, by Česká republika mohla zvážit přechod ke specializované agendě participace občanů a stakeholderů, která by zastřešovala všechny strategické dokumenty dotýkající se dané oblasti. Tato agenda by mohla být například spojena i s formováním širší strategie otevřeného vládnutí, k čemuž v poslední době dospěla řada zemí OECD včetně Kolumbie, Kostariky a Finska. Vytvoření takové strategie otevřeného vládnutí se silným důrazem na participaci by zakotvilo agendu participace v širším kontextu a zajistilo by plné využití synergií s iniciativami, jejichž cílem je podpora transparentnosti a odpovědnosti. Ucelená a integrovaná strategie otevřeného vládnutí by mohla zahrnovat zejména následující:

- definici a vizi participace občanů a stakeholderů v České republice;
- návod, jak by měla veřejná správa začlenit participaci do svých plánů a politik;
- konkrétní opatření a závazky k zapojení občanů a stakeholderů do tvorby politik a poskytování služeb;
- mechanismy a nástroje na podporu zavádění participativních postupů a jejich dopadu (tj. pokyny pro komunikaci s veřejností, nástroje pro participaci apod.);
- jasné milníky a cíle (např. počet veřejných konzultací, navýšení počtu a podpora rozmanitosti participujících atd.);
- nastavení standardů pro monitorování a hodnocení participativních postupů, jež umožní daty podložená hodnocení a podpoří informovanou reformu systému participace v České republice.

Rámeček 1.4. Přínosy strategie otevřeného vládnutí všech složek veřejné správy

Strategie otevřeného vládnutí zajišťuje soudržnost politik ústřední státní správy

Strategie otevřeného vládnutí (OGS) může zastřešit všechny iniciativy na podporu otevřeného vládnutí v daném státě a zajistit, aby vycházely z podobných metodických pokynů a přispívaly ke společné vizi otevřeného vládnutí. Strategie otevřeného vládnutí ústřední státní správy nejen zavádí nové iniciativy, ale posiluje stávající politiky a iniciativy a podporuje jejich soudržnost v tom smyslu, že působí společně se stejným uceleným (a silným) narativem a na stejném metodologickém základě.

Strategie otevřeného vládnutí zajišťuje efektivitu a sdílení znalostí v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy

Strategie otevřeného vládnutí je nástrojem pro úsporu zdrojů a snížení nákladů. Veřejná správa vynakládá čas a veřejné prostředky na to, aby našly řešení, která již mohou být využívána jinde. Je třeba se snažit vycházet ze zkušeností jiných orgánů veřejné správy, které již úspěšně provedly určité reformy. Strategie otevřeného vládnutí pomáhá zintenzivnit úsilí o nalezení společných řešení sdílených problémů. Zastřešující Strategie otevřeného vládnutí může pomoci veřejné správě dospět ke společnému vnímání aspektů vládnutí a sdíleným standardům otevřeného vládnutí, čímž se podaří harmonizovat jejich postupy. Strategie otevřeného vládnutí jako taková může veřejné správě umožnit s nižšími náklady dosáhnout výsledků, kterých by nikdy nemohly dosáhnout, kdyby pracovaly izolovaně.

Strategie otevřeného vládnutí umožňuje spolupráci a koordinaci

Hlavním účelem rámcových strategických dokumentů na úrovni ústředních orgánů je umožnit různým orgánům veřejné správy koordinovaně sledovat společné cíle. Australská vláda definuje celý systém veřejné správy jako „orgány poskytující veřejné služby napříč portfoliem činností tak, aby dosahovaly společných cílů a integrované reakce ústředních orgánů na konkrétní problémy“. Strategie otevřeného vládnutí jasně přiřazuje odpovědnosti k určeným cílům a úkolům může být cenným nástrojem koordinace a spolupráce.

Strategie otevřeného vládnutí slouží jako nástroj pro mainstreaming

Návrh a realizace Strategie otevřeného vládnutí zviditelní koncept otevřeného vládnutí a zařadí reformy otevřeného vládnutí do agendy všech orgánů veřejné správy. Strategie otevřeného vládnutí podporuje kulturu otevřeného vládnutí šířením a uplatňováním hodnot a principů otevřeného vládnutí v celé veřejné správě a ve všech oblastech politiky. Kromě toho komunikuje směrem ke státním zaměstnancům, občanům a stakeholderům, že veřejná správa vnímá řízení státu novou optikou. Strategie otevřeného vládnutí jako taková vytváří silný, přesvědčivý a ucelený narativ, který inspiruje politiky k prosazování reformy otevřeného vládnutí v oblastech v jejich gesci. V neposlední řadě může Strategie otevřeného vládnutí pomoci státním zaměstnancům a občanům lépe pochopit přidanou hodnotu a konkrétní výstupy otevřeného vládnutí tím, že ho zažijí v oblastech politiky, které je zajímají a jímž se věnují.

Strategie otevřeného vládnutí je impozantním nástrojem vládnutí

Strategie otevřeného vládnutí umožňuje efektivně řídit agendu otevřeného vládnutí v dané zemi. Formování Strategie otevřeného vládnutí má obvykle na starosti někdo, kdo má v hierarchii veřejné správy vysoké postavení (např. ministr, státní tajemník, pověřená osoba, zmocněnec atd.). Ke zformování takové strategie je třeba vyvinout cílené úsilí na vytvoření institucionálních a řídicích mechanismů (např. meziresortní výbory, mechanismy monitorování a hodnocení, vzdělávací moduly, hodnocení výkonnosti lidských zdrojů, přidělování rozpočtových prostředků atd.). Na dopad strategie

může mít pozitivní vliv i podpora vysoce postaveného politika (dopad zejména na zdroje, mobilizační potenciál a symboliku). Přijetí Strategie otevřeného vládnutí navíc posiluje postavení osoby nebo úřadu, který bude agendu otevřeného vládnutí prezentovat širší veřejnosti, bude monitorovat následné kroky a stane se kontaktním místem pro komunikaci s médii a širší veřejností.

Strategie otevřeného vládnutí slouží jako nástroj na posílení odpovědnosti veřejné správy

Strategie otevřeného vládnutí zavazuje vládu k určitým klíčovým reformám a vytváří tlak na veřejnou správu, aby takové reformy plnily. Strategie, která vládu zavazuje ke konkrétním, ambiciózním, ale proveditelným výsledkům, může být zároveň vzkazem občanům, že snahy jsou brány vážně. Určení milníků a ukazatelů umožňuje zainteresovaným stranám sledovat úsilí veřejné správy o provádění strategie a analyzovat, zda se ubírají správným směrem. Strategie a její závazky jsou pro zainteresované strany určitým nástrojem, jak veřejnou správu tlačit k odpovědnosti a zabránit pouhému předstírání, že vládnutí je otevřené. Strategie může navíc pomoci občanské společnosti lépe a cíleněji směřovat požadavky.

Strategie otevřeného vládnutí může zajistit dlouhodobou udržitelnost agendy otevřeného vládnutí.

Absence ucelené národní strategie může ohrozit dlouhodobou udržitelnost reformy otevřeného vládnutí a potažmo až destabilizovat vládu. Pokud je Strategie otevřeného vládnutí koncipována dlouhodobě, může dát otevřenému vládnutí nepolitickou hodnotu a zakotvit principy otevřeného vládnutí v dílčích akčních plánech, jež se mohou dále realizovat i bez politické podpory na vysoké úrovni.

Zdroj: OECD (2020_[22]).

V rámci veřejné správy je třeba vyjasnit odpovědnost za participaci občanů a stakeholderů

Míra a charakter odpovědnosti veřejné správy za participaci občanů a stakeholderů se v členských a partnerských zemích OECD značně liší (OECD, 2022_[11]). Obvykle závisí na administrativní a institucionální struktuře a historickém vývoji agendy participace (tamtéž). Ve většině případů je odpovědnost za participaci občanů a stakeholderů decentralizovaná a podílí se na ní více orgánů veřejné správy. Průzkum OECD z roku 2020 zaměřený na otevřené vládnutí (OECD, 2021_[23]) ukazuje, že v žádné ze 30 zemí OECD, které odpověděly na tuto část průzkumu, není jen jeden orgán, úřad nebo instituce nesoucí výlučnou odpovědnost za agendu participace občanů a stakeholderů. Například ve všech zkoumaných zemích poskytuje ve věci participace podporu veřejné správě vláda, ve 27 zemích (90 %) je úřad pověřený posilováním vztahů mezi veřejným sektorem a občanskou společností a 25 zemí (83 %) poskytuje veřejné správě technickou podporu využívání digitálních technologií.

Vytvoření centrálního koordinačního bodu pro participaci občanů a stakeholderů

V České republice je odpovědnost za participaci občanů a stakeholderů do určité míry rozdělena mezi různá ministerstva. Klíčovou roli při vytváření a dohledu nad právními rámci pro participaci občanů zejména na obecní úrovni hraje zejména Ministerstvo vnitra, jež má v gesci i provádění koncepčního materiálu Klienty orientovaná veřejná správa 2030, jehož důležitou složkou je i participace. Oddělení zodpovědné za hodnocení dopadů regulace (dále jen „oddělení RIA“) na Úřadu vlády metodicky vede participaci stakeholderů pro potřeby ústředních správních orgánů. Oddělení RIA například aktualizuje a spravuje dobrovolnou online databázi stakeholderů s názvem DataKO, do níž se mohou přihlásit nevládní organizace a další zainteresované strany, které si přejí být konzultovány ústředními orgány státní správy. Úřad vlády poté zajišťuje sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace.

Ministerstvo spravedlnosti koordinuje procesy systém participace občanů v kontextu členství České republiky v iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP), a to zejména tím, že dohlíží na

spoluvytváření a provádění národních akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí. Ministerstvo spravedlnosti má rovněž v gesci vše, co je spojeno s členstvím České republiky v Pracovní skupině OECD pro otevřené vládnutí. Důležité pravomoci (a zkušenosti) s participací v příslušných politikách mají i Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Zástupci veřejné správy a nestátních zainteresovaných stran, s nimiž jsme se v rámci přípravy tohoto Přehledu sešli, vyjádřili obavy z nejasností kolem orgánů, jež mají agendu participace v gesci, a jejich nejednotnosti. Veřejní činitelé, kteří chtějí využít participativní proces, nevědí přesně, na koho se obrátit s žádostí o podporu. Pro zvýšení úrovně implementace, harmonizaci postupů napříč veřejnou správou a poskytnutí další praktické podpory orgánům veřejné správy i jejich zaměstnancům by Česká republika mohla rozhodnout o vytvoření odborného centra pro participaci občanů a stakeholderů. Kromě poskytování poradenství a technických nástrojů orgánům veřejné správy (např. prostřednictvím příruček, manuálů, souborů nástrojů atd.) by odborné centrum mohlo podporovat monitorování a hodnocení participativních postupů. Mohlo by například sídlit na Úřadu vlády (s využitím toho, že je klíčovou součástí centra vládnutí) nebo na Ministerstvu vnitra. Rámeček 1.5 podrobně popisuje příklad meziresortního odborného Centra občanské participace ve Francii, jež poskytuje technickou podporu a je platformou pro participaci a sdílení osvědčené praxe a postupů mezi státními zaměstnanci.

Rámeček 1.5. Francouzské Centrum občanské participace

Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy (DITP) je veřejnou institucí, která má ve Francii na starosti agendu otevřeného vládnutí a participace. V roce 2019 vytvořilo Centrum občanské participace (Centre de la Participation Citoyenne) jako odborné centrum, fyzický prostor a komunitu pro praxi všech úředníků veřejné správy.

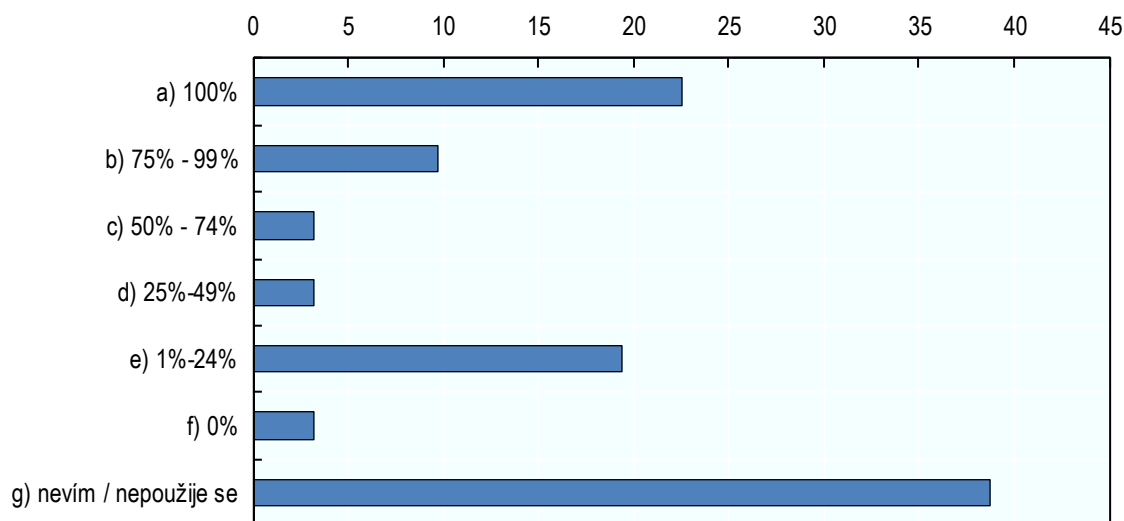
- **Centrum odborných znalostí:** Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy (DITP) poskytuje státním zaměstnancům a občanské společnosti technickou podporu a poradenství při realizaci participativních procesů. Veřejní činitelé mají přístup nejen k odborným kapacitám, příkladům a šablonám nutným k řádnému provádění participace, ale i k digitálním nástrojům. V rámci tohoto centra disponuje Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy specializovanými týmy, jež pomáhají organizovat participativní procesy na půdě jiných veřejných orgánů a také školí veřejné činitele a zástupce zainteresovaných subjektů.
- **Digitální platforma pro participaci:** Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy zřídil centralizovanou platformu pro participaci na národní úrovni, jež umožňuje občanům snadno vyhledávat příležitosti participace a sledovat její dopady. Umožňuje také veřejnosprávním orgánům poskytovat zpětnou vazbu a na jednoduché a harmonizované platformě komunikovat o možnostech participace.
- **Prostory:** Centrum občanské participace nabízí veřejnosprávním orgánům, občanské společnosti a občanům fyzický prostor k pořádání setkání nebo jiných aktivit s občany a zainteresovanými stranami.
- **Odborné skupiny:** Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy zřídil digitální hub sdružující odborné skupiny složené z odborníků z praxe a cílené na problematiku otevřeného vládnutí a modernizace státu. Tento hub, který sdružuje více než 50 takových skupin, umožňuje všem státním zaměstnancům napojit se na skupiny, které je zajímají buď tematicky (participace, digitální služby, kolektivní inteligence, nelineární iterativní postupy atd.) nebo jsou jim blízké geograficky.

Zdroj: na základě rozhovorů se zástupci francouzského Meziresortního vrcholného orgánu pro transformaci veřejné správy.

Upřesnění odpovědnosti za podporu participace na úrovni jednotlivých orgánů veřejné správy

Data z průzkumu OECD zaměřeného na otevřené vládnutí z roku 2020 (OECD Survey on Open Government) ukazují, že se v zemích OECD liší podíly ministerstev, ve kterých je určena konkrétní osoba nebo odbor s odpovědností za dohled nad participativními procesy dané organizace a jejich koordinaci. Jen o něco málo než pětina zemí (22,5 %) uvádí, že je tato funkce zřízena na všech ministerstvech, zatímco stejný podíl zemí připouští, že taková funkce na jejich ministerstvech buď není, nebo je zřízena pouze asi na jedné čtvrtině z nich. Česká republika, stejně jako většina ostatních zemí OECD, odpověděla, že jí není známo, jaké procento ministerstev má vyčleněné zaměstnance, kteří by se výlučně zabývali tématem participace občanů a stakeholderů (Obrázek 1.3).

Obrázek 1.3. Procentní podíl ministerstev v zemích OECD, ve kterých je zřízena pozice, jež se výlučně věnuje tématu participace občanů a stakeholderů



Poznámka: N=31. Předběžné údaje v procentech.
Zdroj: OECD (2021_[23]).

Podklady získané při zjišťovací misi OECD potvrdily, že většina institucí veřejné správy v ČR takového zaměstnance nebo oddělení skutečně nemá. Participativní procesy v současné době mají povětšinou *ad hoc* podobu a vycházejí z iniciativy veřejných činitelů, kteří o věc projevují zájem nebo cítí potřebu takového zapojení a koordinace. Organizace participativního procesu je pak obvykle nad rámec jejich stávajících povinností.

V souladu s doporučením pro vytvoření odborného centra pro participaci občanů a stakeholderů by česká vláda mohla ve všech institucích veřejné správy posvětit zřízení oddělení nebo pozice, jejichž náplň práce by se věnovala výlučně participaci občanů a stakeholderů (např. prostřednictvím legislativní úpravy o podpoře participace občanů a stakeholderů v souladu s výše uvedeným návrhem), jak je zvykem v dalších členských a partnerských zemích OECD. V rámečku 1.7 uvádíme příklad z Rumunska. Úlohou takového oddělení nebo pracovníka by bylo zajišťovat implementaci stávajícího právního a strategického rámce pro participaci, sladění postupů v celé organizaci a poskytování potřebné podpory. Mohli by se také zapojit do činnosti centra občanské participace, jehož zřízení také doporučujeme, a zastupovat svou organizaci v Radě vlády pro participaci občanů a stakeholderů (viz níže).

Rámeček 1.6. Participace občanů a stakeholderů – Spolkové ministerstvo životního prostředí, Německo

Participativní procesy v Německu jsou tradičně využívány na nižších úrovních veřejné správy. Po přistoupení k Aarhuské úmluvě v roce 2007 se spolkové ministerstvo pro životní prostředí, ochranu přírody, jadernou bezpečnost a ochranu spotřebitelů (BMUV) – Spolkové ministerstvo životního prostředí – stalo průkopníkem v zapojování občanů a stakeholderů do programů formujících environmentální politiky a strategie na národní úrovni.

V roce 2012 ministerstvo vytvořilo specializovanou sekci pro participaci občanů. Procesy, které má tato sekce na starosti, obvykle zahrnují jak deliberaci na osobní úrovni, tak i online konzultace. Deliberace probíhá v malých skupinách, ve kterých je občanům představeno konkrétní téma přímo odborníky na danou problematiku. Skupina poté o problému diskutuje a snaží se formulovat návrhy a doporučení. Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) pořádá setkání takových skupin několik na různých místech v Německu, aby získalo co nejrelevantnější podněty. Občané také mohou své názory vyjadřovat prostřednictvím online konzultací na internetových stránkách ministerstva.

Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) dbá na to, aby se v participativních procesech odrážely různorodé zájmy a preference a využívá jak volání na náhodně vybraná telefonní čísla, tak kontakty z registrů obyvatel, čímž se snaží oslovit co nejrepresentativnější skupinu občanů. Kromě způsobu výběru, jehož cílem je vytipování reprezentativního vzorku participujících občanů, využívá i určité výběrové procesy, do kterých se občané mohou přihlásit a nabídnout své odborné znalosti. Výsledky takto koncipovaných participativních procesů jsou posléze zkoncentrovány do tzv. „občanského doporučení“ („Bürgerratschläge“), které je předáno spolkovému ministerstvu (BMUV). Účastníci poté dostávají zpětnou vazbu, jak byly jejich podněty a doporučení zohledněny ve strategických dokumentech. Jsou také informováni, pokud je s přihlédnutím k jejich doporučení iniciován proces na politické úrovni.

Zvláštní formu konzultací s občany je možné využít v rámci studií dopadu na životní prostředí („[Umweltverträglichkeitsprüfung](#)“), jejichž zpracování se vyžaduje v určitých případech, např. pokud je známo, že v blízkosti navrhovaného místa výstavby infrastrukturního projektu žijí vzácné druhy živočichů. Přestože je o takové skutečnosti informována široká veřejnost, k samotné přípravě studie dopadu jsou přizvány pouze zainteresované strany, kterých se projekt přímo dotýká, a ty také vyjadřují svůj názor. Studie dopadu se pak promítá do dalšího politického rozhodovacího procesu a musí být zohledněna v konečném rozhodnutí formou odůvodněného hodnocení předložené studie.

Participativní procesy v rámci Spolkového ministerstva životního prostředí (BMUV) byly dosud úspěšně využity při celé řadě iniciativ, mezi něž patří i „Integrovaný environmentální program 2023“ (Integrated Environmental Programme 2030) a „Plán ochrany klimatu 2050“ (Climate Protection Plan) představující politiky, které budou v následujících letech ovlivňovat přístup k environmentálním tématům v Německu.

Ministerstvo zveřejňuje vlastní hodnotící zprávy a vydává pokyny pro všechny státní zaměstnance, například formou [Manuálu občanské participace](#) (v němčině). Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) stanovilo kvalitativní kritéria pro hodnocení svých participativních procesů. Nyní připravuje střednědobou strategii, která zahrnuje rovněž kvantitativní ukazatele pro sledování úspěšnosti participativních procesů. Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) kromě vlastní činnosti v této oblasti také propaguje úspěšné zapojování občanů a stakeholderů na dalších úrovních veřejné správy. Každoroční soutěž udělující ocenění za příkladnou občanskou participaci (Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung) vyzdvihuje řešení specifických problémů souvisejících s účastí občanů a stakeholderů na rozhodování o věcech veřejných a zviditelňuje je.

Rámeček 1.7. Stanovení výlučné institucionální odpovědnosti za podporu participace občanů a stakeholderů v Rumunsku

V Rumunsku jsou v rámci celé veřejné správy vymezeny a používány tři možné způsoby umožňující pravidelnou participaci. Tyto tři formy participace po institucích veřejné správy ale vyžadují, aby nominovaly své zástupce odpovědné za tyto oblasti:

1. **Konzultace návrhů normativních aktů:** Tento typ participace se týká ústřední správy i všech orgánů veřejné správy na úrovni nižších územních celků. Každá z institucí je povinna určit alespoň jednu osobu, která bude odpovídat za vztahy se zástupci občanské společnosti (čl. 7). Tato osoba odpovídá za činnosti zajišťující transparentnost rozhodování dané instituce veřejné správy, a to včetně:
 - zajišťování písemných konzultací k návrhům zákonů;
 - organizaci veřejných debat týkajících se těchto návrhů zákonů, jsou-li tyto debaty vyžádány;
 - interní koordinaci s příslušnými odbory zpracovávajícími návrhy zákonů a předávání podnětů od občanů a stakeholderů.
2. **Petice:** Rumunská ústava zakotvuje právo, podle kterého se rumunští občané a spolky mohou se svými návrhy či stížnostmi obracet přímo na instituce veřejné správy. Aby bylo možné takové podněty řešit, musí mít každá taková instituce v Rumunsku oddělení odpovědné za vztahy s veřejností, které tyto petice přijímá, eviduje, řeší je a zasílá iniciátorům petic odpověď. Vedení těchto institucí je přímo odpovědné za řádnou organizaci procesu a řešení petic adresovaných jejich organizaci.
3. **Konzultace se sociálními partnery:** Tento typ participace se týká většiny ministerstev na úrovni ústřední správy i regionálních institucí a hlavního města Bukurešti. Dotčené instituce musí zřídit komise pro konzultace v rámci sociálního dialogu, v nichž jsou zastoupeni představitelé ústřední nebo regionální/místní veřejné správy, zaměstnavatelských organizací a odborových organizací s celonárodní působností. Na národní úrovni je do role předsedy komise jmenován státní tajemník. Jeho úkolem je vést schůze, rozesílat pozvánky na schůze a zajistit, aby se jednání zúčastnili kolegové mající v gesci příslušnou agendu. Obsazení pozice předsedů těchto komisí koordinuje státní tajemník na Ministerstvu práce a sociální ochrany.

Zdroje: Rumunský parlament (2003_[32]) (2011_[33]); rumunská vláda (2022_[34]) (2002_[35]).

Česká republika zřídila celou řadu pracovních a poradních orgánů, do jejichž činnosti se zapojují zainteresované strany

Česká vláda zřídila na podporu své činnosti mnoho pracovních a poradních orgánů (pracovní a poradní orgány vlády). Pracovní a poradní orgány samy o sobě představují příklady participace stakeholderů, neboť jejich členy jsou často zástupci vlády a odborníci, a to i tací, kteří zastupují občanskou společnost. Pracovní a poradní orgány mohou být zřízeny jako stálé nebo dočasné, a to v závislosti na jejich charakteru a tématu, kterému se věnují. Činnost každého z pracovních a poradních orgánů upravují jeho stanovy, jednací řád a v některých případech i další závazné dokumenty, například zákony nebo vyhlášky. Tabulka 1.2 uvádíme neúplný přehled relevantních pracovních a poradních orgánů zřízených v České republice.

Každý z pracovních a poradních orgánů je nezávislým subjektem s vlastní interní dynamikou, procesy a způsoby práce (např. výběr členů). Jednou z hlavních funkcí všech stávajících pracovních a poradních orgánů je vyjadřovat se k novým zákonům, regulacím a strategiím s dopadem na jejich zájmovou oblast. Pracovní a poradní orgány mohou také iniciovat vlastní strategické dokumenty. Zřizování pracovních a

poradních orgánů je možné považovat za dobrou praxi, neboť tyto orgány usnadňují institucionalizovaný dialog mezi vládou a zainteresovanými stranami (většinou experty) z řad mimo veřejnou správu. Přestože jejich členy nejsou běžní občané, mnohé ze stávajících rad, jako je například Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (viz níže) často pořádá konzultace a další informativní akce, na kterých jsou vítány podněty od občanů.

Nicméně podklady shromážděné při přípravě tohoto Přehledu o stavu veřejné správy naznačují, že fungování pracovních a poradních orgánů do značné míry závisí na politické vůli vlády, která je momentálně u moci, a na obsazení těchto orgánů. Zjišťovací mise navíc odhalila příležitosti pro sladění a zefektivnění složení těchto orgánů a způsobů jejich práce, a to napříč všemi stávajícími pracovními a poradními orgány. Jmenování zástupců do pracovních skupin, poradních orgánů a odborných orgánů není v rámci české veřejné správy jednotné. Podle názoru dotazovaných se pracovní a poradní orgány v některých případech staly platformou, která dává slovo „obvyklým osobám a subjektům“, místo toho, aby byla fórem pro širší participaci. Dotazovaní uváděli, že celý systém takovýchto pracovních a poradních orgánů vlastně poskytuje některým zainteresovaným stranám lepší přístup k rozhodovacím procesům než jiným. Rozhovory se zástupci orgánů veřejné moci, které byly součástí zjišťovací mise, odhalily, že jejich ministerstva většinou tíhnou ke spolupráci se stále stejnými organizacemi a často aktivně nevyhledávají další zainteresované strany. Navíc se zdá, že organizace zastupující zranitelné, diskriminované nebo jinak vyloučené skupiny občanů, zejména Romů, ale také některých náboženských skupin nebo LGBTI³, nemají stejnou příležitost přístupu ke všem pracovním a poradním orgánům.

Tabulka 1.2. Přehled relevantních pracovních a poradních orgánů v České republice

Název orgánu	Rok založení	Agenda	Zainteresované strany z veřejného sektoru i mimo něj
Rada vlády pro nestátní neziskové organizace	1992, přejmenována 1998	<ul style="list-style-type: none"> Iniciuje a posuzuje podklady pro rozhodnutí vlády týkající se nestátních neziskových organizací (NNO). Sleduje českou legislativu týkající se NNO i o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO. Koordinuje spolupráci mezi ministerstvy a dalšími orgány na podporu NNO. Sleduje čerpání fondů EU dostupných v České republice. 	<ul style="list-style-type: none"> Předseda vlády Různá ministerstva NNO Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Asociace krajů ČR Svaz měst a obcí
Rada vlády pro záležitosti romské menšiny	1997, přejmenována 2001	<ul style="list-style-type: none"> Podporuje spolupráci ministerstev odpovědných za zavádění opatření vyplývajících z rozhodnutí vlády a mezinárodních dohod. Shromažďuje, zvažuje a předkládá informace, podkladové dokumenty a návrhy pro tvorbu a uplatňování politik v oblasti integrace romských komunit. 	<ul style="list-style-type: none"> Různá ministerstva Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Romská komunita Akademická obec
Rada vlády pro národnostní menšiny	1968, přejmenována 2001	<ul style="list-style-type: none"> Sleduje dodržování Ústavy ČR a mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Při každoroční přípravě návrhu rozpočtu navrhuje rozdělování finančních prostředků vynakládaných ze státního rozpočtu na podporu příslušníků národnostních menšin. 	<ul style="list-style-type: none"> Různá ministerstva Úřad vlády Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Až dva zástupci každé ze 14 národnostních menšin: běloruské, bulharské, chorvatské, řecké, maďarské, německé, polské, romské, rusínské, ruské, slovenské, srbské, ukrajinské a vietnamské
Vládní výbor pro osoby se zdravotním postižením	1991	<ul style="list-style-type: none"> Upozorňuje na závažné problémy osob se zdravotním postižením, jejichž řešení je v gesci několika ministerstev. Vypracovává stanoviska a vydává doporučení k materiálům předkládaným vládě ČR, které se týkají osob se zdravotním postižením. 	<ul style="list-style-type: none"> Předseda vlády Různá ministerstva Svaz českých a moravských výrobních družstev

Název orgánu	Rok založení	Agenda	Zainteresané strany z veřejného sektoru i mimo něj
		<ul style="list-style-type: none"> Sleduje realizaci a pomáhá realizovat Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením. 	
Rada vlády pro lidská práva	1998	<ul style="list-style-type: none"> Sleduje dodržování Ústavy ČR a mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Zpracovává návrhy týkající se koncepcí politiky v jednotlivých oblastech ochrany lidských práv. Přijímá stanoviska k vládním návrhům týkajícím se ochrany a dodržování lidských práv. Spolupracuje s nestátními neziskovými organizacemi zaměřenými na oblast lidských práv a s orgány územních samospráv. 	<ul style="list-style-type: none"> Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Úřad vlády Různá ministerstva Organizace občanské společnosti pro lidská práva a NNO Akademická obec
Rada vlády pro rovnost žen a mužů	2001	<ul style="list-style-type: none"> Projednává a doporučuje základní koncepční směry při prosazování rovnosti žen a mužů. Koordinuje základní směry resortních koncepcí v oblasti rovnosti žen a mužů. Určuje okruhy priorit pro projekty řešené ministerstvy a podporující rovné příležitosti žen a mužů. Poukazuje na stávající společenské problémy související s rovností žen a mužů. Hodnotí efektivitu opatření k naplňování principu rovnosti žen a mužů. 	<ul style="list-style-type: none"> Různá ministerstva Zmocněnkyně vlády pro lidská práva NNO věnující se problematice rovnosti žen a mužů
Rada vlády pro udržitelný rozvoj	2003, aktuální Statut z roku 2020	<ul style="list-style-type: none"> Vypracovává a přezkoumává strategii udržitelného rozvoje. Každé tři roky vydává zprávu o plnění Strategie udržitelného rozvoje v České republice. Sleduje ukazatele udržitelného vývoje. Koordinuje metody a tvorbu koncepčních dokumentů. 	<ul style="list-style-type: none"> Všechna ministerstva Úřad vlády (ale ne nezbytně přímo předseda vlády) Poslanecká sněmovna Subjekty občanské společnosti a NNO specializující se na tuto oblast Odbory Akademická obec Obce
Rada pro výzkum, vývoj a inovace	2002	<ul style="list-style-type: none"> Zpracovává pravidelné každoroční analýzy a hodnocení situace v oblasti výzkumu a vývoje v ČR. Připravuje střednědobý návrh prognózy podpory výzkumu a vývoje a odhaduje jejich celkové náklady. Vydává stanoviska k dokumentům týkajícím se výzkumu a vývoje. Vede jednání s poradními orgány Evropských společenství ohledně výzkumu a vývoje a s radami pro výzkum a vývoj v jiných zemích. Působí v roli administrátora a provozovatele informačního systému pro výzkum a vývoj a schvaluje pravidla pro jeho provoz. 	<ul style="list-style-type: none"> Úřad vlády Akademie věd ČR Veřejné vysoké školy Další výzkumné instituce
Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí	2014	<ul style="list-style-type: none"> Koordinuje a vyhodnocuje protikorupční politiku vlády. Předkládá vládě svá doporučení na opatření vedoucí ke snížení rizika korupce při činnosti veřejné správy a pro zvýšení její transparentnosti. Překládá svá doporučení k vybraným legislativním materiálům pro snižování s nimi souvisejících korupčních rizik. 	<ul style="list-style-type: none"> Předseda vlády Různá ministerstva Orgány činné v trestním řízení Asociace krajů ČR a Svaz měst a obcí Obchodní komora Profesní komory stanovené zákonem Subjekty občanské společnosti a NNO specializující se na tuto oblast Akademická obec

Zdroj: Podle informací získaných od vlády České republiky; <https://www.vlada.cz/en/pracovni-a-poradni-organy-vlady>; <https://korupce.cz/rada-vlady>.

Zřízení specializovaného institucionálního koordinačního mechanismu na podporu participace občanů a stakeholderů

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jako „Rada pro NNO“) je stálým poradním a koordinačním orgánem vlády České republiky pro oblast nestátních neziskových organizací. Byla zřízena usnesením vlády ze dne 10. června 1992 č. 428 jako Rada pro nadace a následně byla usnesením vlády z 30. března 1998 č. 223 transformována na Radu vlády pro nestátní neziskové organizace. Rada pro NNO soustřeďuje, projednává a prostřednictvím svého předsedy/předsedkyně předkládá vládě materiály týkající se nestátních neziskových organizací a vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost. Rada pro NNO například stála za vznikem Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021-2030, o které jsme psali výše.

Podle revidovaného statutu schváleného v květnu 2022 má Rada pro NNO nejvýše 36 členů (včetně „expertů z řad NNO, kteří se orientují na některou z oblastí neziskového sektoru“ [článek 3, odstavec 3 Statutu]). Sekretariát Rady pro NNO zabezpečuje Úřad vlády. Pokud jde o účast organizací občanské společnosti na veřejném životě, je mandát Rady pro NNO poměrně široký (viz Rámeček 1.8 s přehledem úkolů, které plní Rada pro NNO), a Rada pro NNO je obecně uznávaným fórem pro diskuse a deliberaci.

Chce-li Česká republika podpořit vývoj směrem k organizovanějšímu a častějšímu zapojování občanů a stakeholderů na veřejném rozhodování, jak je naznačeno výše, měla by **zvážit rozšíření mandátu stávající Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a její transformaci na Radu vlády pro participaci občanů a stakeholderů**. Kromě úkolů stávající Rady pro NNO by mohla být nová rada vybavena výslovným mandátem pro podporu účasti občanů ve smyslu jednotlivců (a nikoliv pouze stakeholderů – organizací) na procesu tvorby veřejných politik. Pokud jde o složení, mohli by v nové radě zasedat (vybrání) členové stávající Rady pro NNO, tímto dokumentem doporučení odborníci pro koordinaci institucionální participace a náhodně vybraní občané (viz také dále uvedená část věnovaná „Zkoušení nových nástrojů a postupů“). Navrhovaným centrem odborných znalostí v oblasti participace občanů a stakeholderů by se mohl stát sekretariát nově vytvořené rady.

Rámeček 1.8. Hlavní úkoly Rady vlády pro nestátní neziskové organizace České republiky

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace plní na základě svého mandátu následující úkoly:

- iniciuje a posuzuje koncepční a realizační podklady pro rozhodnutí vlády, týkající se podpory nestátních neziskových organizací (NNO) a legislativní a politická opatření, která se týkají podmínek jejich činnosti;
- sleduje, iniciuje a vyjadřuje se k právním předpisům, upravujícím postavení a činnost NNO, prostřednictvím svého předsedy, člena vlády, Rada pro NNO připomínkuje návrhy právních úprav, které mají vztah k NNO;
- iniciuje a koordinuje spolupráci mezi ministerstvy, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy v oblasti podpory NNO, včetně dotační politiky z veřejných rozpočtů;
- sleduje, analyzuje a zveřejňuje informace o postavení NNO v rámci Evropské unie (dále jen „EU“), o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO a o finančních zdrojích s tím souvisejících, spolupracuje s ministerstvy a jinými správními úřady odpovědnými za spravování finančních zdrojů EU v ČR, pokud se jejich využívání vztahuje na NNO;
- ve spolupráci s ministerstvy, jinými správními úřady, NNO a dalšími orgány a institucemi zajišťuje dostupnost a zveřejňování informací o NNO a o opatřeních státní politiky, která se NNO týkají, zejména zveřejňuje a analyzuje informace o financování činnosti NNO z veřejných

zdrojů a o procesech vztahujících se na jejich získávání a využívání;

- podílí se na opatřeních ministerstev a jiných správních úřadů, která mají vztah k NNO, zejména na procesu standardizace činností, přidělování akreditací a kategorizaci typů NNO.

Zdroj: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/Statut_RVNNO_18_05_2022.pdf.

Rozvíjení participativních dovedností v české veřejné správě a ve společnosti

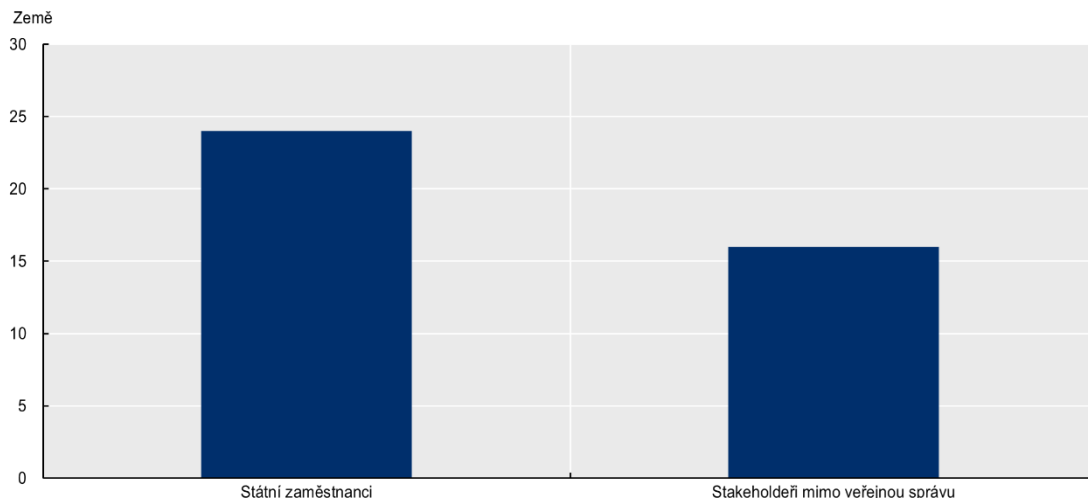
Pro posun směrem k participativní kultuře je nutné rozvíjet povědomí, znalosti a dovednosti ve veřejné správě. Zpráva OECD *Skills for a High Performing Civil Service* (OECD, 2017^[36]) věnovaná kompetencím potřebným pro vysoce efektivní veřejnou správu představuje soubor dovedností, které se musí v dnešním světě stát nezbytnou výbavou veřejných činitelů. Jeden ze čtyř pilířů rámce představeného ve zprávě zdůrazňuje, že „veřejní činitelé musí být vybaveni novými dovednostmi, aby byli schopni efektivně zapojovat občany, používat tzv. crowdsourcing nápadů a podílet se na vytváření lepších služeb“ (OECD, 2017, p. 9^[36]). Kultura vytvářející prostor pro rozvíjení participace nevyžaduje pouze dobře vyškolené veřejné činitele a kvalitní příležitosti pro zapojování občanů (OECD, 2022^[10]), ale žádá si také občany a organizace občanské společnosti připravené aktivně se zapojovat do spolupráce s institucemi veřejné správy, protože se mají stát spolutvůrci a podílet se na přijímání informovaných rozhodnutí. Občané, kteří jsou si vědomi své odpovědnosti v demokratické společnosti, jsou vybaveni mandátem a potřebnými dovednostmi a kompetencemi, aby mohli hrát v demokratické společnosti aktivní úlohu (OECD, 2022^[10]). V dotazníkovém šetření zpracovaném pro tento Přehled o stavu veřejné správy česká vláda připustila, že nestejněměrná úroveň participativních dovedností v rámci veřejné správy i ve společnosti představuje jednu z hlavních překážek při zavádění participativních politik a postupů. V této souvislosti je možné poznamenat, že osa dobrého vládnutí vytyčená ve Strategickém rámci Česká republika 2030 (viz výše) uvádí následující:

...participace, a zvláště deliberace jsou „měkké“ dovednosti. Lze se jim naučit a stát bude dbát na jejich zahrnutí do systému vzdělávání včetně vzdělávání dospělých. Zlepšují se však hlavně užíváním. Čím více budou občané a občanky zapojováni do diskuse, tím smysluplnější budou jejich diskuse příští (Vláda České republiky, 2017^[28]).

Metodické vedení participace

Zástupci veřejné správy v zemích OECD povětšinou zpracovali materiály a soubory nástrojů a příručky věnované různým politikám a postupům otevřeného vládnutí s cílem rozvíjet povědomí a vzbudit zájem o tyto otázky a zvyšovat participativní dovednosti zaměstnanců veřejné správy i občanské společnosti. Výsledky průzkumu OECD o otevřeném vládnutí z roku 2020 (OECD, 2021^[37]) ukazují, že 24 ze 32 zemí OECD (75 %) má zpracovány pokyny věnované přímo participaci občanů a stakeholderů. Tato praxe není tak častá, pokud jde o pokyny pro nestátní aktéry, ty jsou zpracovány pouze v 16 ze 32 zemí OECD (50 %) (Obrázek 1.4).

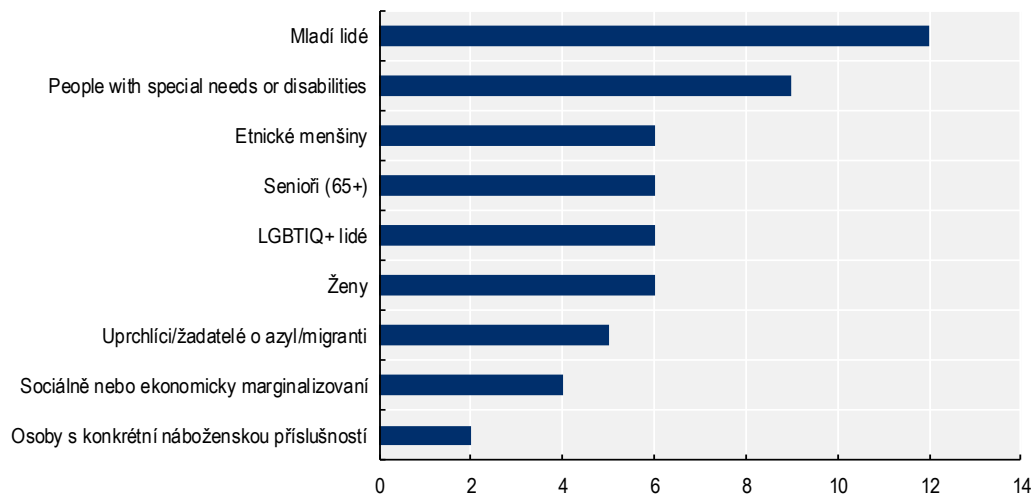
Obrázek 1.4. Dostupnost metodického vedení pro státní úředníky a stakeholdery mimo veřejnou správu na podporu participace občanů a stakeholderů na ústřední/federální úrovni



Poznámka: Možnost více odpovědí. N=32. Údaje za Řecko a USA jsou pouze předběžné.
Zdroj: OECD (2021_[23]).

Několik zemí má také zpracovány pokyny pro rozvíjení participace specifických skupin obyvatelstva. 12 ze 17 zemí OECD (71 %), které na tuto otázku odpověděly, se zaměřuje na mladé lidi a dalších 9 (53 %) na osoby s různými typy postižení. V některých zemích, například v Litvě a ve Spojeném království, jsou zpracovány i metodiky zdůrazňující, že v případě, kdy to daná situace vyžaduje, je nutné oslovit konkrétní skupiny a zainteresované strany. I když Česká republika zpracovala pro státní zaměstnance obecné pokyny věnované participaci občanů a stakeholderů, tyto pokyny nejsou zaměřeny specificky na žádnou konkrétní společenskou skupinu.

Obrázek 1.5. Metodiky týkající se participace zaměřené na konkrétní skupiny obyvatel v zemích OECD



Poznámka: Možnost více odpovědí. N=17.
Zdroj: OECD (2021_[37]).

Česká vláda zveřejnila v roce 2009 **Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů** („metodika“) (Vláda České republiky, 2009_[38]). Jejím cílem je „sjednotit postup zaměstnanců v ústředních správních úřadech a stanovit obecné zásady pro zapojování veřejnosti“. Je určena „ústředním správním úřadům a dalším subjektům, které připravují materiály legislativní a nelegislativní povahy, jako doplňující materiál k Obecným zásadám pro hodnocení dopadů regulace“. Přestože metodika obsahuje rozsáhlý obecný úvod do problematiky (např. co je participace občanů, jaké jsou její přínosy atd.), její praktická část se ve skutečnosti zaměřuje na zapojování občanů a stakeholderů do procesu hodnocení dopadů regulace spíše než na širěji pojatý proces veřejného rozhodování. Následně vláda v návaznosti na metodiku vytvořila v roce 2010 **Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů** (Vláda České republiky, 2010_[39]). Ten obsahuje podrobný přehled dostupných metod a způsobů umožňujících zapojování občanů a stakeholderů, podrobně popisuje jejich výhody a omezení a nabízí praktické rady pro jejich uplatňování.

Česká republika také 28. června 2022 schválila **Metodiku participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy** (Vláda České republiky, 2022_[40]). Příprava metodiky vycházela ze závazku uvedeného v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022 (Vláda České republiky, 2020_[29]) a ze Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 (Vláda České republiky, 2021_[31]). Snaží se „přispět k efektivnímu využívání participativních procesů s ohledem na zástupce NNO v rámci fungování poradních a pracovních orgánů ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a při tvorbě veřejných politik, strategických materiálů, legislativních a dalších nelegislativních materiálů ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady“ (Vláda České republiky, 2022_[40]). Metodika poskytuje minimální doporučující rámec pro nastavení základních parametrů participativních procesů a zaměřuje se primárně na zaměstnance ministerstev a dalších ústředních správních úřadů (Vláda České republiky, 2022_[40]). Podle informací získaných od zástupců české státní správy bude tato metodika brzy odzkoušena v pilotním projektu, aby ČR dostala závazku, který bude uveden v nejnověji připravovaném Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024.

V ostatních zemích OECD je obsah různých pokynů a metodik zpravidla sladěn s praxí. Česká republika by mohla **zvážit aktualizaci stávající** výše uvedené **Metodiky participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy a Manuálu pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů** a zapracovat do nich nejnovější trendy a postupy (např. reprezentativní deliberativní proces) a uvést konkrétnější rady pro zapojování (nevolených) zástupců veřejnosti i do jiných aktivit, než je pouze ex-post evaluace regulace. Inspirací by v tomto směru mohla být nová metodika pro občanskou participaci vydaná OECD (OECD Citizen Participation Guidelines) (Rámeček 1.9). Metodika obsahuje deset stupňů procesu občanské participace a jejího plánování (Obrázek 1.6).

Informace získané v rámci zjišťovací mise OECD dále odhalily, že i když jsou stávající metodiky velmi kvalitní, česká veřejná správa s nimi není téměř obeznámena a nepostupuje podle nich. Tento problém by **mohly vyřešit kampaně pro budování povědomí o existenci těchto materiálů a jejich propagace mezi státními zaměstnanci i mezi zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu, tyto kampaně by mohlo zorganizovat námi doporučené centrum odborných znalostí pro participaci občanů a stakeholderů mimo veřejnou správu**. Dalším úkolem centra by mohla být centralizace a shromáždění všech vydaných pokynů, metodik a manuálů, přičemž by ve střednědobém horizontu mohlo centrum s využitím systematického postupu pro vytváření odkazů vytvořit kompendium těchto informací, jež by mohlo být zveřejněno na možném novém portálu pro participaci (viz níže).

Obrázek 1.6. Deset kroků pro plánování a realizaci občanské participace



Zdroje: OECD (2022^[41]) podle Faulkner and Bynner (2020^[42]), *How to Design and Plan Public Engagement Processes: A Handbook*, Glasgow. What Works Scotland; Involve (2005^[43]) *People & Participation: How to put citizens at the heart of decision-making*, London: Beacon Press, and New Zealand Government, *Community Engagement Policy Tool*, The Policy Project.

Rámeček 1.9. Metodika OECD pro občanskou participaci

Metodika OECD pro občanskou participaci (OECD Participation Guidelines) (2022^[10]) má za cíl podpořit realizaci opatření 8 a 9 Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí (OECD Recommendation of the Council on Open Government). Je určena všem jednotlivcům i organizacím majícím zájem o navržení, naplánování a uskutečnění procesu občanské participace. Metodika provádí čtenáře deseti kroky při navrhování, plánování a uskutečňování procesu občanské participace a podrobněji popisuje osm různých metod, které je možné využít pro zapojování občanů do tvorby veřejných politik, to vše podloženo příklady dobré praxe.

Osm různých podrobněji popsanych metod zapojování občanů:

- otevřená setkání a účast na veřejných zasedáních zastupitelstev,
- veřejné konzultace,
- otevřené inovativní metody: crowdsourcing, hackatony a veřejné „challenge“ (soutěžní výzvy),
- občanský monitoring,
- spolurozhodování o rozpočtových prioritách,
- reprezentativní deliberativní proces.

Zdrojem pro vypracování metodiky byly informace shromážděné v průběhu let organizací OECD, různé publikace OECD a publikace zveřejněné akademickou obcí a dalšími subjekty. Tyto prameny dokládají, že je účast občanů na tvorbě veřejných politik skutečným přínosem a napomáhá mu.

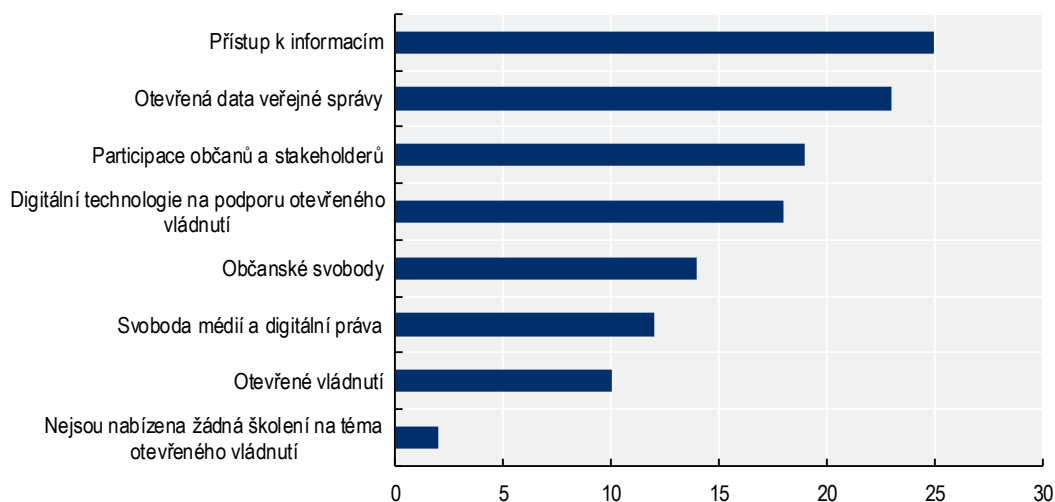
Dokument OECD navrhuje osm hlavních zásad, které pomáhají zajistit kvalitu participativních procesů, jsou jimi: stanovení účelu, určení odpovědnosti, transparentnost, inkluzivita a přístupnost, integrita, ochrana soukromí, informace a evaluace.

Zdroj: OECD (2022_[10]).

Nabídka vzdělávání, seminářů a budování kapacit na podporu participace

Dalším obvyklým způsobem, jehož prostřednictvím je možné napomoci tomu, aby si veřejní činitelé i zainteresované strany mimo veřejnou správu osvojili participativní postupy i zásady jejich praktického uplatňování, zvýšili svou angažovanost a rozvíjeli dovednosti potřebné pro otevřené vládnutí, jsou školení, informační setkání a akce věnované rozvíjení kapacit v této oblasti. Výsledky průzkumu OECD z roku 2020 věnovaného otevřenému vládnutí (2020 OECD Survey on Open Government) uvádějí, že 19 (61 %) ze 31 zemí OECD, které na tuto otázku odpověděly, má v současné době konkrétní podobu školení státních zaměstnanců na téma participace občanů a stakeholderů, mezi těmito zeměmi je i Česká republika (Obrázek 1.7).

Obrázek 1.7. Školení nabízená státním úředníkům v zemích OECD působícím na ústřední/federální úrovni



Poznámka: Možnost více odpovědí. N=30.

Zdroj: OECD (2021_[37]).

Česká republika by do budoucna mohla **zvážit zahrnutí specializovaného kurzu věnovaného tématu participace mezi povinné předměty při vzdělávání představených a všech nově přijímaných státních zaměstnanců, aby se mohli seznámit jak se samotným pojmem, tak i s praktickými postupy.** Doporučované odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů by mohlo případně vypracovat i jednotný katalog vzdělávání, který by nabízel seznam všech školení věnovaných participaci (a šířeji pojatému vysvětlení zásad otevřeného vládnutí a souvisejících postupů) nabízených jak na celostátní úrovni, tak i mezinárodními organizacemi. Katalog vzdělávání by mohl být zveřejněn na případném novém portálu věnovaném participaci (viz níže).

Vytvoření centra občanské participace

V některých zemích OECD byla založena centra občanské participace (která se věnují i šířeji pojatému vysvětlování zásad otevřeného vládnutí a souvisejících postupů), jejich cílem je představování postupů dobré praxe a usnadňování sdílení zdrojů a zkušeností (Rámeček 1.10). Centrum občanské participace je možné definovat jako skupinu osob „sdílejících zájem nebo nadšení pro určité téma, kteří se díky pravidelné vzájemné komunikaci učí, jak dané téma lépe řešit“ (Lave and Wenger, 1991^[44]).

Vláda České republiky by mohla při naplňování cíle zaměřeného na kultivování participativní kultury **zvážit založení centra občanské participace, které by se věnovalo otázkám participace občanů a stakeholderů.** Toto centrum občanské participace by mohlo propojit veřejné činitele se zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu zajímající se o účast na rozhodování o veřejných záležitostech, a/nebo s těmi, kdo se již dříve zúčastnili školení na téma participativních politik a postupů. Činnost centra občanské participace by mohlo aktivně podporovat nově zřízené odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů, které by mohlo k zvat k účasti zástupce/oddělení odpovědná za participaci ze všech institucí veřejné správy, zástupce územních samospráv, zainteresované strany mimo veřejnou správu, například přední osobnosti občanské společnosti i zástupce akademické obce, soukromého sektoru a odborů. Centrum občanské participace by mohlo využívat i vyhrazený prostor online. Kromě toho, že by centrum občanské participace poskytovalo platformu pro dialog, vzdělávání a sdílení příkladů dobré praxe, mohlo by se stát i odborným centrem vybaveným efektivními nástroji pro neformální koordinaci. Zajímavými příklady takového přístupu jsou centra občanské participace ve Španělsku i centra podporující otevřené vládnutí založená z iniciativy organizace propojující města a samosprávy v USA (United Cities a Local Governments (UCLG)) a federální vládou USA (Rámeček 1.10).

Rámeček 1.10. Centra občanské participace podporující zásady a postupy otevřeného vládnutí

Centrum občanské participace ve Španělsku

Na setkání Pracovní skupiny pro participaci, jež je součástí španělského Fóra pro otevřené vládnutí, bylo 2. března 2021 přijato rozhodnutí o vytvoření centra občanské participace, které má těžit ze zkušeností všech zúčastněných a podporovatelů mnoha iniciativ realizovaných v rámci čtvrtého španělského akčního plánu pro otevřené vládnutí (Open Government Plan) věnovaného zapojování občanů do rozhodování o veřejných záležitostech. Na činnosti centra se podílejí zástupci tří úrovní veřejné správy, občanské společnosti (včetně zástupců organizací věnujících se tématu participace) i zástupci některých zahraničních organizací (zejména z Kolumbie, Itálie, Mexika a z OECD).

Hlavním cílem centra je navrhování a sdílení praktických tipů a v případě možnosti také společné získávání zkušeností, jež pomáhají při řešení konkrétních problémů souvisejících s participací občanů, přičemž každý ze zúčastněných resortů či subjektů se zaměřuje na problematiku v rámci své působnosti. Centrum má profesionální vedení s rozsáhlými zkušenostmi a znalostmi dané problematiky a jeho činnost je podporována Generálním ředitelstvím pro veřejnou správu.

Centrum občanské participace US OpenGov

Americká vláda zřídila v rámci federální státní správy celou řadu center občanské participace, jejichž cílem je zajištění spolupráce a sdílení zdrojů v oblasti veřejných politik. Tzv. Open Government Community of Practice je digitální prostředí a zároveň síť propojující zaměstnance napříč veřejnou správou, jejichž prostřednictvím mohou vést diskuse o iniciativách a postupech vztahujících se k otevřenému vládnutí. V centru občanské participace Open Government Community jsou zastoupeni představitelé státní správy i občanské společnosti věnující se tématu otevřeného vládnutí, sdílejí příklady dobré praxe podporující transparentnost, participaci a spolupráci a zasazují se o zpřístupňování informací z veřejné správy. Takovýto typ společenství umožňuje průběžné sdílení informací a učení se ze zkušeností ostatních a také podporuje koordinaci a spolupráci v rámci celé veřejné správy.

UCLG – centrum občanské participace pro transparentnost a otevřené vládnutí

Centrum občanské participace sdružující města a samosprávy – United Cities and Local Governments (UCLG) Community of Practice on Transparency and Open Government – se zaměřuje na transparentnost a otevřené vládnutí, bylo zřízeno s cílem podpořit vzájemné získávání znalostí, networking, rozvíjení povědomí a budování kapacit v oblasti otevřeného vládnutí a integrity veřejné správy na lokální úrovni a na podporu úlohy obecních a regionálních samospráv při rozvíjení udržitelných obcí a regionů. Toto centrum občanské participace se skládá ze zástupců obecních a regionálních samospráv, odborníků, zástupců akademické obce i institucí veřejné správy. Do jeho činnosti se zapojují také zástupci mezinárodní sítě měst majících zájem o projednávání a realizaci společných řešení, vzdělávacích akcí a vzájemnou výměnu informací o podobě veřejných politik věnovaných otázkám otevřeného vládnutí. Tuto aktivitu koordinuje Španělská federace obcí a regionů s podporou Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) a Programu OSN pro lidská sídla.

Poznámky: [Comunidad de Práctica Participación - Gobierno Abierto - Portal de la Transparencia de la Administración del Estado. España - Inicio](#) ; [Community of practice | Open Government \(uclg.org\)](#).

Zdroje: US General Services Administration (2021^[45]); UCLG (n.d.^[46]); French Interministerial Directorate of Public Sector Transformation (n.d.^[47]).

Základním předpokladem participace občanů a stakeholderů je zvýšení transparentnosti a poskytování kvalitních informací

V desetistupňovém modelu OECD představují první stupeň informace. Podle metodiky OECD Citizen Participation Guidelines jsou informace a data podmínkou pro informované zapojování občanů a zvyšování dopadu participace. Metodika v této souvislosti zdůrazňuje, že veřejné informace a data mohou občanům pomoci, aby porozuměli rozhodnutím, která ovlivňují jejich životy, a mohli na ně reagovat, umožňují jim, aby se stali spoluvůrci řešení a napomáhají efektivnímu sledování činnosti veřejné správy. Poskytování vysoce kvalitních informací je silně provázáno s řádným informováním veřejnosti o participativních procesech. OECD zdůrazňuje (OECD, 2021^[48]), že komunikace s veřejností poskytující informace o příležitostech pro zapojování občanů a o výsledcích takových participativních procesů, může zvýšit počet občanů, kteří se zapojují, posílit legitimitu výsledků a rozšířit skupinu těch, kteří se budou chtít těchto postupů účastnit (OECD, 2021^[48]).

Podle zjištění OECD mezi nejvýznamnější překážky, se kterými se musí Česká republika vypořádat při rozvíjení a kultivování participace občanů a stakeholderů, patří omezená dostupnost informací a nedostatečná komunikace ohledně participativních procesů. V této kapitole tedy nabízíme stručný přehled k poskytování informací týkajících se zapojování občanů a stakeholderů do rozhodování o veřejných

záležitostech. Širší diskuse o tom, jak by mohla Česká republika zajistit vyšší transparentnost těchto témat, a jak by je mohla lépe komunikovat vůči veřejnosti, jde nad rámec této kapitoly. Touto otázkou by se ale mohlo zabývat zkoumání v rámci přehledu OECD o stavu veřejného vládnutí (OECD Open Government Review).

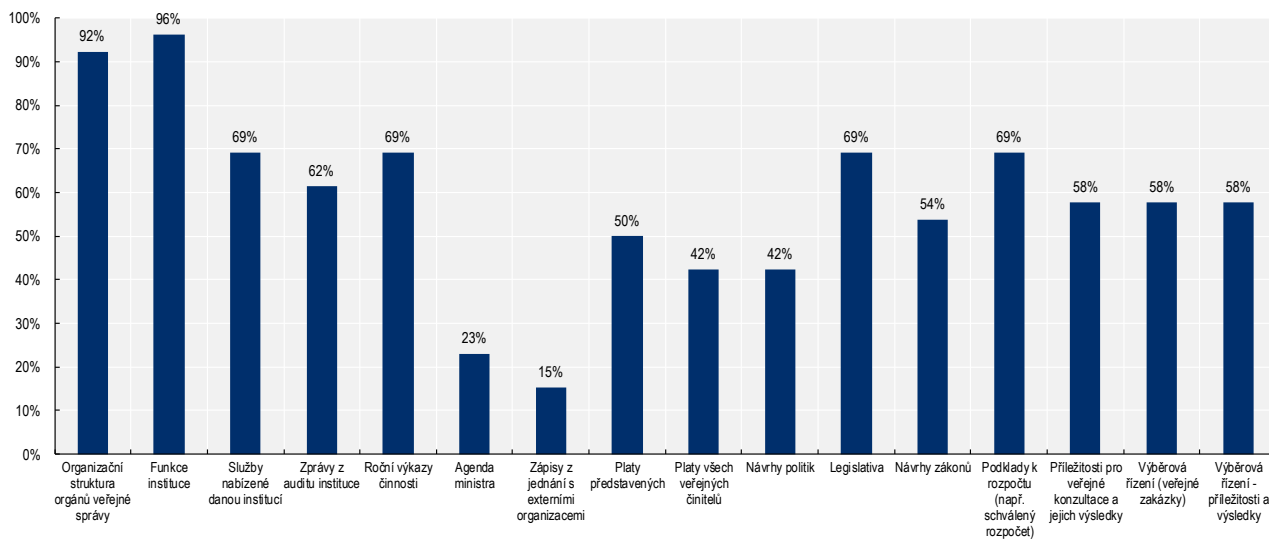
Vyšší a kvalitnější informovanost posiluje participativní procesy

Transparentnost a přístup k informacím jsou základními stavebními kameny otevřeného vládnutí a umožňují informované zapojování občanů a stakeholderů. Vládnutí je otevřené, když „zainteresované strany mají přístup k veřejným informacím a datům týkajícím se celého veřejného rozhodovacího procesu, a to včetně veřejných politik, iniciativ, informací o platech, programu jednání, přidělených rozpočtech a vynakládání veřejných peněz, a mohou tyto informace využívat“ (OECD, 2021^[49]). Transparentnost se opírá o právo na přístup k informacím (Access to Information, ATI), které se chápe tak, že jednotlivec má možnost dotazovat se na informace, získat je, předat dál a využít (UNESCO, n.d.^[50]). Mechanismy zajišťující transparentnost informací mohou kromě samotného poskytování informací zahrnovat i postupy umožňující oboustranný vztah se zainteresovanými stranami podporující převzetí větší odpovědnosti a intenzivnější participaci, a to díky otevření rozhodovacího procesu a zprůhlednění kroků veřejných činitelů ve všech fázích politického cyklu (Cucciniello et al., 2014^[51]).

Právo na informace je ve většině zemí zakotveno v zákonech o přístupu k informacím, takovouto legislativu nalezneme ve 134 zemích, z toho 37 zemích OECD (RTI Rating, n.d.^[52]). Česká republika přijala zákon o svobodném přístupu k informacím v roce 1999 (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Český zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje právo na přístup k informacím a vymezuje základní podmínky, za kterých mají být informace poskytnuty. V celosvětovém indexu hodnotícím právo na přístup k informacím (Global Right to Information Rating) a sledujícím kvalitu právních ustanovení týkajících se přístupu k informacím se Česká republika (72) umístila o něco výše, než je průměr OECD (81) (RTI Rating, 2019^[53]).

Podle výsledků průzkumu věnovanému otevřenému vládnutí z roku 2020 (2020 OECD Survey on Open Government) je český legislativní rámec z pohledu proaktivního zveřejňování informací převážně v souladu se standardy OECD. Česká legislativa, stejně jako legislativní úpravy v 15 (58 %) ze 26 zemí OECD, které na tuto otázku odpověděly, vyžaduje aktivní zveřejňování informací o možnostech účasti na veřejných konzultacích a výsledky takových konzultací. Na rozdíl od zemí OECD, ale nevyžaduje proaktivní zveřejňování „návrhů zákonů“ (jak se děje v 54 % zemí OECD, které odpověděly) nebo „navrhovaných veřejných politik“ (zveřejňovaných ve 42 % zemí OECD, které odpověděly). Podle informací získaných od české vlády musí ministerstva zveřejňovat „informace o možnosti účasti na veřejných konzultacích a výsledcích konzultací“ na svých internetových stránkách a všechna ministerstva tak činí. Po prostudování dostupných zdrojů ale OECD došla k závěru, že se tak děje jen zřídka.

Obrázek 1.8. Informace aktivně zveřejňované v zemích OECD ústředními/federálními vládami



Poznámky: N=26. Předběžné výsledky.

Zdroj: OECD (2021^[23]).

Rámeček 1.11. Činnosti OECD věnované transparentnosti informací a přístupu k nim

Činnosti sekce pro otevřené vládnutí v rámci OECD (OECD Open Government Unit) týkající se transparentnosti, přístupu k informacím a společenské odpovědnosti se zaměřují na analýzu zákonů o přístupu k informacím, jejich konkrétních ustanovení a uplatňování těchto zákonů a také na zavedená institucionální opatření. Zvláštní pozornost je věnována problematickým místům, která mohou ovlivňovat uplatňování této legislativy. Může jít jak o slabá místa v systému veřejné správy, tak o vnější vlivy. Za posledních dvacet let přijalo zákony o přístupu k informacím více než 120 zemí včetně většiny zemí OECD. Zatímco samotné zákony jsou dobře propracované, zatím se ale nevytvořila kultura zajišťující skutečnou transparentnost informací, a to zejména proto, že se ukázalo, že je obtížné měřit jejich implementaci. Není zřejmé, jak celkově tyto zákony přispěly ke zvyšování transparentnosti a odpovědnosti na straně orgánů veřejné správy nebo jak ovlivnily dodržování zákonů na straně občanů a jejich důvěru v instituce veřejné správy.

V kontextu společenské odpovědnosti se pozornost upírá zejména na přímou účast občanů, subjektů občanské společnosti a dalších stakeholderů zastupujících občanskou společnost, například médií, při dohlížení na to, jak instituce veřejné správy plní svou odpovědnost. Mechanismy pro dohled nad dodržováním odpovědnosti vůči společnosti využívají zapojení představitelů občanské společnosti zastupujících subjekty občanské společnosti, aktivistů i novinářů i zástupců odborů, a to ve všech etapách tvorby politik (např. občanské skupiny pro dohled nad tvorbou veřejných politik, internetové portály umožňující poskytování zpětné vazby atd.). Sekce pro otevřené vládnutí také sleduje konkrétní úlohu ombudsmanů při propagování společenské odpovědnosti a jejich roli styčného bodu mezi vládami a občany a mediátora v případech sporů nebo porušení občanských svobod.

Vytvoření jednotného portálu na podporu participace v rámci celé veřejné správy

Digitální nástroje umožňují občanům i zainteresovaným stranám účastnit se rozhodování a zvyšují možnosti participace, což je příznivé zejména pro ty občany a zainteresované strany, kteří nejsou z časových důvodů nebo kvůli vzdálenosti schopni přímé účasti na jednáních (OECD, 2022^[1]). Výměnu názorů a spolupráci s občany mohou usnadnit zejména portály (internetové stránky) podporující participaci, na kterých orgány veřejné správy zveřejňují informace o konzultacích a možném zapojení občanů do procesu navrhování veřejných politik (OECD, 2022^[1]). Jednotné portály využívané napříč celou veřejnou správou mají tu výhodu, že občanům slouží jako centrální bod (tzv. one-stop-shop), na kterém zjistí informace nejen o aktuálních příležitostech pro participaci, ale i o těch které již proběhly nebo se plánují. Orgány veřejné správy ale mohou zřídit i portály pro konkrétní organizace (na kterých příslušná instituce zveřejňuje pro ni relevantní možnosti participace) nebo portály věnované konkrétním dokumentům k politikám (např. akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí). Tyto portály, tj. internetové stránky, věnované konkrétní instituci nebo politice, se snáze upravují podle specifických charakteristik jednotlivých participativních procesů.

Rámeček 1.12. Decide_Madrid (Španělsko): Komplexní online platforma umožňující účast občanů na rozhodování

Platformu Decide_Madrid zřídila v roce 2015 **Městská rada ve španělském Madridu**. Platforma Decide_Madrid dává občanům příležitost připomínkovat nebo předkládat vlastní návrhy a účastnit se na veřejném dění v debatách i prostřednictvím poskytování zpětné vazby v rámci konzultací. Mohou také hlasovat o návrzích regulací a zapojovat se do procesu tvorby městského rozpočtu. Občané se mohou prostřednictvím platformy zapojit před tím, než jsou iniciativy navrženy a zpracovány, v průběhu navrhování a zpracování i při jejich realizaci.

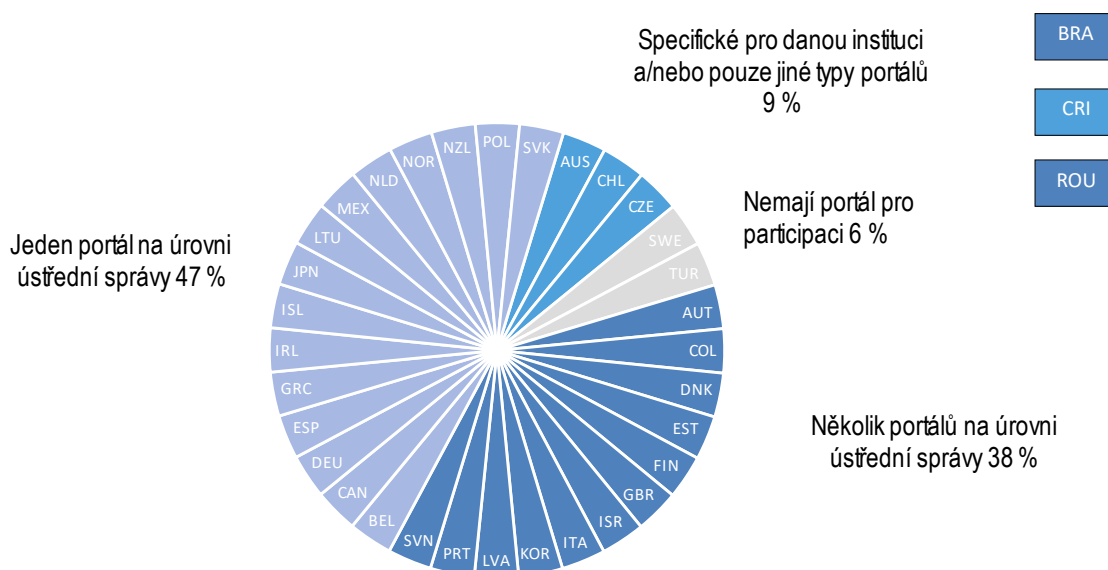
Občané Madridu si platformu velmi oblíbili a má více než 400 000 zaregistrovaných uživatelů. Hlasování o projektu na revitalizaci náměstí Plaza de España se například zúčastnilo 26 961 občanů, kteří se také vyjadřovali k návrhům řešení. Nejvíce pozornosti přitahuje na platformě část věnovaná participativnímu rozpočtování. Mezi lety 2016 a 2018 se částka určená pro participativní rozpočty zvýšila z 60 milionů euro na 100 milionů euro a celkový počet zapojených občanů se zvýšil o 100 % ze 45 531 na 91 032.

Platforma těží z otevřeného zdrojového kódu softwaru CONSUL, všechny organizace veřejné správy i občanské společnosti ji tak mohou používat zdarma a navrhovat její vylepšení. Za zmínku stojí, že ji díky tomu převzalo a používá více než 100 orgánů veřejné správy v 35 zemích po celém světě.

Zdroj: Město Madrid (n.d.^[54]).

Podle výsledků průzkumu věnovaného otevřenému vládnutí (OECD Survey on Open Government) (OECD, 2021^[37]) některé státy využívají výlučně jeden typ portálu, zatímco jiné provozují dva i více. V roce 2020 mělo 27 ze 32 (85 %) zemí OECD, které se průzkumu zúčastnily, zřízeno ústřední portály pro participaci využívané všemi ministerstvy ústřední/federální vlády pro zveřejňování informací o konzultacích a možnostech občanské participace. Z celkového počtu 32 zemí mělo 12 (38 %) zřízeno několik portálů na ústřední úrovni a 15 (47 %) provozovalo pouze jeden takový portál. Pouze dvě (6 %) z dotázaných zemí OECD neměly na ústřední/federální úrovni žádný portál umožňující participaci občanů. Česká republika v tuto chvíli nedisponuje na celostátní úrovni internetovými stránkami, na kterých by se soustřeďovaly informace o probíhajících (nebo ukončených) konzultacích či příležitostech pro zapojování občanů do tvorby veřejných politik. Při studiu dostupných zdrojů ale OECD zjistila, že části vyhrazené participaci má na svých internetových stránkách několik ministerstev.

Obrázek 1.9. Dostupnost portálů usnadňujících participativní procesy na úrovni ústřední správy, 2020



Zdroj: OECD (2021^[23]).

Česká republika by mohla **zvážit vytvoření integrovaného ústředního portálu na podporu participace**. Takový portál by zlepšil poskytování informací a zároveň by sloužil jako jednotný komunikační kanál pro zveřejňování informací týkajících se participace občanů a stakeholderů na celostátní úrovni (případně by mohl sloužit i nižším úrovním). Portál by mohl mít následující funkce:

- informovat o předchozích možnostech konzultací nebo příležitostech pro participaci, tuto funkci nabízejí portály 25 z 27 (93 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- vedení online konzultací nebo online příležitosti k participaci (např. občané mohou své podněty zadávat online), tuto funkci nabízejí portály 22 z 27 (81 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- poskytování podkladové dokumentace pro konkrétní konzultace nebo příležitosti k participaci, tuto funkci nabízejí portály 19 z 27 (70 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- zpětné informování občanů a stakeholderů o tom, jak byly jejich podněty a doporučení vypořádány (např. jak byly zohledněny v konečném rozhodnutí), tuto funkci nabízejí portály 11 z 27 (41 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- zveřejňování informací o nadcházejících konzultacích a příležitostech k participaci;
- informování občanů a stakeholderů o tom, že mají právo zapojit se do daných procesů.

Rámeček 1.13. Příklady portálů pro podporu participace na ústřední úrovni v zemích OECD a v partnerských zemích

Portál Participa Mais, Brazílie

Portál Participa Mais portal je tzv. one-stop-shop portál sdružující všechny organizace veřejné správy patřící pod brazilskou federální vládu i nižší správní celky (státy a obce), spravuje ho zvláštní sekretariát pro koordinaci sociálních věcí (Special Secretariat for Social Coordination) pod úřadem tajemníka vlády (Secretary of Government). Veřejnost může prostřednictvím této platformy přímo zadávat podněty do participativních procesů probíhajících online a má přístup k informacím ohledně přímé účasti na jednáních, například veřejných slyšení a radách. Ministerstva a další orgány na portálu od jeho zřízení zveřejnily již informace o 172 konzultacích a 44 průzkumech veřejného mínění a přijaly 34 063 podnětů od 25 154 registrovaných uživatelů.

Přímo do portálu Participa Mais Brasil je integrován postup, jež ctí zásady dobré praxe a umožňuje orgánům veřejné správy vyjádřit ke každé konzultaci zveřejněné na platformě. Jakmile je konzultace ukončena, platforma dává orgánům veřejné správy možnost, aby reagovaly na každý příspěvek a přijatý podnět schválily nebo zamítly. Kromě toho platforma poskytuje určité informace o uživateli (typu uživatele, geografické oblasti, věkové skupině atd.), tyto údaje jsou užitečné pro sledování a vyhodnocování kvality participativního procesu a zlepšování zastoupení občanů v budoucích procesech.

Kromě této ústřední platformy mají všechny orgány veřejné správy na stránkách věnovaných jejich instituci část věnovanou „participaci veřejnosti“, kde zveřejňují informace o příležitostech pro participaci občanů a stakeholderů.

Kanadský portál Open Government Portal

Internetové stránky kanadské vlády věnované otevřenému vládnutí nabízejí ve snadno přístupné podobě informace o celé škále témat souvisejících s touto problematikou. Úvodní stránka je rozdělena do tří částí. V první části mohou uživatelé přímo vyhledávat data a informace, které orgány veřejné správy buď samy zveřejnily nebo které byly zveřejněny na základě žádosti o poskytnutí informací. Je zde také možné získat informace o tom, jak o informace požádat, a konzultovat podkladové informace k danému tématu. Druhá část webu se věnuje čtyřem oblastem odrážejícím strukturu obsahu týkajícího se otevřeného vládnutí:

1. Otevřené vládnutí: zapojení Kanady do Partnerství pro otevřené vládnutí, iniciativy k otevřenému vládnutí po celé Kanadě, často kladené otázky týkající se otevřeného vládnutí, licence Open Government Licence a další podkladové materiály.
2. Otevřená data: otevřená data veřejné správy k dispozici na portálu otevřených dat, pokyny pro jejich využití, užitečné nástroje a inspirativní případy jejich využití.
3. Otevřené informace: informace od orgánů veřejné správy v digitální podobě v otevřeném formátu, shrnutí požadavků na poskytnutí informací, souhrnné informace o výdajích z veřejných rozpočtů, veřejné zakázky, plánované právní regulace, výkonnost služeb poskytovaných veřejnou správou a další.
4. Otevřený dialog: účast na rozhodování veřejné správy, zásady a pokyny pro zapojování občanů, informace ke konzultacím, prostor pro interakci s ostatními účastníky v rámci společenství pro otevřené vládnutí v centru občanské participace nazvaném Public Engagement Community of Practice.

Poslední, třetí, část internetových stránek obsahuje novinky týkající se všech témat souvisejících s otevřeným vládnutím.

Poznámka: [Governo Federal - Participa + Brasil - Página Inicial \(www.gov.br\)](http://www.gov.br).

Zdroj: OECD (2022^[11]); kanadská vláda (n.d.^[55]).

Experimentování s novými nástroji a postupy v České republice

Zvyšující se složitost procesů tvorby veřejných politik a neschopnost nacházet řešení pro některé z nejpálčivějších otázek veřejných politik vedou politiky, tvůrce veřejných politik, organizace občanské společnosti i občany k tomu, aby se zamýšleli nad tím, jakou podobu by mělo mít společné rozhodování ve 21. století (OECD, 2020_[11]). Zjištění, která je možné nalézt v téměř třech stovkách případových studií shromážděných organizací OECD v rámci přípravy zprávy o inovativní participaci občanů a nových demokratických institucích (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave report*) (OECD, 2020_[11]), poukazují na to, že uplatňování deliberativních procesů může podpořit tvůrce politik při řešení komplexních politických problémů, jako jsou dilemata související s hodnotami (např. etické otázky) a dlouhodobé společenské otázky přesahující jedno volební období (např. otázka klimatické změny). Uplatňování veřejné deliberace může navíc posílit integritu a předcházet korupci tím, že zajistí, aby skupiny a jedinci vybavení finančními prostředky a mocí nemohli získat nepatřičný vliv na veřejné rozhodování, čímž také pomáhá čelit polarizaci společnosti a dezinformacím (OECD, 2020_[11]).

OECD definuje deliberativní proces zohledňující reprezentativní zastoupení občanů následovně:

Proces, kdy náhodně vybraní občané, vytvářející mikrokosmos určitého společenství, věnují podstatný čas učení se a spolupráci skrze zprostředkovanou deliberaci, aby došli k formulování společných informovaných doporučení pro veřejné orgány. (OECD, 2020_[11])

Obrázek 1.10. Hlavní fáze deliberativního procesu zohledňujícího reprezentativní zastoupení občanů



Poznámka: Na obrázku jsou zobrazeny hlavní fáze procesu deliberace. OECD identifikovala 12 modelů procesů deliberace vyznačujících se odlišnými vlastnostmi a charakteristikami.

Zdroj: Podle OECD (2020_[11]).

V Kanadě, Japonsku, Polsku, Španělsku a USA využívají orgány veřejné správy na všech jejích úrovních tzv. občanské poroty („citizens' assemblies“) a další deliberace (viz další příklady v rámečku 1.14).

Rámeček 1.14. Deliberace: Případové studie ze zemí OECD

Zpráva OECD o inovativní participaci občanů a nových demokratických institucích (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* report) (OECD, 2020^[111]) uvádí téměř 300 příkladů využití deliberace při veřejném spolurozhodování. OECD také zpracovala aktualizovanou verzi databáze podkladových materiálů k této zprávě uvádějící další příklady deliberací, které se uskutečnily od doby zveřejnění zprávy, což celkový počet představených příkladů zvyšuje téměř na šest stovek.

Irské občanské shromáždění (The Irish Citizens' Assembly) (2016-18)

Tato skupina 100 náhodně vybraných irských občanů měla za úkol zvážit pět důležitých právních a politických otázek včetně diskuse o osmém dodatku k irské ústavě týkajícího se práva na potrat, diskutovali také o stárnutí obyvatelstva, o referendech, parlamentech s pevným funkčním obdobím a o klimatické změně. Doporučení, ke kterým došlo toto shromáždění, byla předložena parlamentu k dalšímu projednání. Na základě těchto doporučení parlament vyhlásil referendum o novelizaci osmého dodatku k irské ústavě a vyhlásil klimatickou nouzi.

Ostbelgien Model (Belgie): Stálý orgán pro deliberaci (2019)

Dne 25. února 2019 parlament Německojazyčného společenství v Belgii (Ostbelgien) jednomyslně schválil legislativní dokument, kterým se zřizuje stálá Rada občanů (Citizen's Council). Zasedá v ní 24 náhodně vybraných občanů pověřených zastupovat své spoluobčany po dobu jednoho a půl roku. Jedna třetina členů Rady se obměňuje každých šest měsíců. Jejich mandát je dvojí. Za prvé mají za úkol stanovovat agendu. Během funkčního období Rada iniciuje až tři *ad hoc* panelové diskuse s občany a vybírá témata, kterým by se měly panely věnovat. Za druhé má roli dohledovou a dbá na to, aby byla doporučení vzešlá z panelových diskusí s občany předložena parlamentu a projednána, a aby na ně příslušný parlamentní výbor a ministr reagovali. Rada občanů se poprvé sešla 16. září 2019. Inspirována zkušenostmi z belgického regionu Ostbelgien oznámila Rada města Paris v říjnu 2021 zřízení prvního stálého orgánu pro deliberaci (Rady Parisských občanů), v němž působí sto náhodně vybraných občanů.

Výbory pro deliberaci frankofonního parlamentu v Bruselu (Belgie)

Výbory pro deliberaci jsou prvními smíšenými výbory sestávajícími ze 45 náhodně vybraných občanů a 15 poslanců zvolených do parlamentu, kteří zastupují příslušný parlamentní výbor mající v gesci projednávané téma. Výbor je možné svolat dvěma způsoby. Poslanci se buď mohou dohodnout, že by občané mohli vnést do diskuse o určitém veřejném tématu cenné podněty, nebo iniciativa vychází přímo od občanů jako návrh zaslaný prostřednictvím online platformy. O doporučeních vzešlých z výborů pro deliberaci poté hlasují všichni členové výboru, tedy občané i poslanci, a schválené návrhy musí být projednány na plenárním zasedání parlamentu všemi volenými zástupci.

Poznámka: Databáze OECD věnovaná deliberativním procesům a orgánům (database of Representative Deliberative Processes and Institutions) je k dispozici na stránkách:

<https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide>.

Zdroj: OECD (2020^[111]); Cesnulaityte (2021^[56]).

Na rozdíl od mnoha dalších zemí OECD nemá Česká republika aktuálně žádné zkušenosti s deliberací⁴ na celostátní úrovni. Při naplňování cílů stanovených ve strategických dokumentech, jako je například koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa, by měla Česká republika zvážit podporu deliberativních postupů při rozhodování o veřejných záležitostech. Možnosti, jak do rozhodování o veřejných záležitostech zapojit občany jsou různé včetně deliberace a náhodného výběru občanů, kteří budou osloveni (tzv. občanských loterii):

- Deliberaci je možné včlenit do stávajících participativních procesů. Například již zřízené pracovní a poradní orgány (např. rady) by se mohly stát jakousi laboratoří pro testování těchto nových metodických postupů. Randomizovaný výběr občanů pomocí stratifikačních metod a podpora deliberace by mohly zlepšit zapojování občanů a jejich zastoupení v radách a dát tak při těchto procesech hlas občanům – jednotlivcům.
- Deliberativní procesy je možné nejprve vyzkoušet na místní úrovni. K experimentování s deliberací by mohlo například posloužit spolurozhodování občanů o rozpočtových prioritách na úrovni územních samosprávních celků. Z dokladů shromážděných OECD (OECD, 2020_[11]) vyplývá, že uplatňování deliberativních postupů může mít pozitivní vliv na rozhodování o rozpočtových prioritách. Deliberace pomáhá obhájit činnosti a výdaje dlouhodobého charakteru přesahující krátkodobé pobídky v rámci volebního cyklu, neboť je koncipována tak, aby se do ní nepromítaly politické zájmy stran a volební rétorika, a motivuje účastníky k jednání v zájmu veřejného blaha (OECD, 2020_[11]).

Rámeček 1.15. Participativní rozpočtování na úrovni samosprávných celků v České republice

Myšlenka participativního rozpočtování, kdy občané spolurozhodují o rozpočtových prioritách, vznikla v brazilském městě Porto Alegre v roce 1989. Od té doby se tato praxe rozšířila po celém světě a je využívána zejména na úrovni obcí, přestože existují i příklady jejího uplatnění na regionální a celostátní úrovni.

V České republice se praxe participativního rozpočtování uplatnila nejméně v 50 případech, přičemž se vždy jednalo o úroveň obcí včetně hlavního města Prahy. Participativní rozpočtování není v současnosti ukotveno v zákoně. Stále častěji se při něm využívají digitální nástroje a občané jsou zváni, aby se do spolurozhodování o rozpočtových prioritách zapojili například prostřednictvím online platformy.

Participativní rozpočtování v České republice se vyznačuje zajímavými aspekty, konkrétně:

- Participativní rozpočtování ve školách – žáci se zapojují do procesu spolurozhodování o využití dostupného rozpočtu a hlasují o projektech, které sami navrhli pro zlepšení prostředí ve škole. Tento projekt probíhá po celé České republice ve 40 školách zřizovaných obcemi a pomáhá u dětí od útlého věku rozvíjet participativní dovednosti a demokratickou kulturu.
- Často se uplatňuje inovativní metoda hlasování známá jako „Janečkova metoda“, kterou vyvinul český matematik Karel Janeček. Její hlavní charakteristikou je, že voliči mají více hlasů, které jim umožňují podpořit více než jeden projekt. Navíc pokud rozhodně nesouhlasí s uskutečněním určitého projektu, mohou mu udělit „minusový“ hlas. Podle teorie má tento přístup danému společenství usnadnit nalezení konsensu a výsledek hlasování má věrněji odrážet preference daného společenství.

Zdroj: Cheerakathil (2019_[57]).

Doporučení

Posílení prostředí pro občanskou participaci v České republice: přechod od ad hoc postupů k institucionalizovaným mechanismům

- Doporučujeme zvážit **přijetí jednotné definice participace občanů a stakeholderů**. Taková jednotná definice může informovat veřejnost o rozsahu a omezeních participace a sjednotit všechny zainteresované strany a politické činitele k prosazování stejných cílů.
 - Definici je nutné dostat do širokého povědomí a zajistit, aby ji znali a tento přístup využívali všichni veřejní činitelé i zainteresované strany mimo veřejnou správu.
- Doporučujeme zvážit vytvoření **odborného centra pro participaci občanů a stakeholderů**, které umožní vyšší využití participace, sladí postupy napříč institucemi veřejné správy a bude jim i veřejným činitelům poskytovat podporu (vedení a technické nástroje).
 - Je možné zvážit umístění tohoto odborného centra na Úřad vlády (čímž by se výhodně stalo součástí klíčové instituce ústřední státní správy) nebo na Ministerstvo vnitra.
- Doporučujeme zvážit zřízení **specializovaného oddělení nebo pozice na podporu participace občanů a stakeholderů**, a to ve všech institucích veřejné správy.
- Doporučujeme zvážit vytvoření **integrované strategie otevřeného vládnutí, ve které bude významný důraz kladen právě na participaci** tak, aby byla agenda participace ukotvena v širším kontextu a plně využila synergií s iniciativami na podporu transparentnosti a odpovědnosti.
- Doporučujeme zvážit rozšíření působnosti a složení stávající Rady pro nestátní neziskové organizace a transformovat ji na **Radu vlády pro participaci občanů a stakeholderů**.
 - Tato rada by mohla koordinovat širší agendu související s participací včetně zapojování občanů – jednotlivců (kromě stakeholderů – organizací) do rozhodování o veřejných záležitostech.
 - V nové radě by mohly být zastoupeny (vybrané) organizace koordinující participaci i náhodně vybraní zástupci občanů.
 - Navrhované odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů by se mohlo stát sekretariátem nově navrhované rady.
- Doporučujeme **revizi právního a regulatorního rámce pro participaci občanů a stakeholderů**.
 - Je možné zvážit zavedení povinného „ověření uplatňování participativních postupů“ (tzv. participation check), aby byla do přípravy všech legislativních dokumentů vždy zahrnuta i participativní složka, a aby nová legislativa obsahovala ustanovení týkající se participace (bude-li to relevantní).

Rozvíjení participativních dovedností v české veřejné správě a ve společnosti

- Doporučujeme zvážit aktualizaci stávající **Metodiky participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy a Manuálu pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů** a zapracovat do nich nejnovější trendy a postupy (např. reprezentativní deliberativní proces) a uvést konkrétnější rady pro zapojování (nevolených) zástupců veřejnosti i do jiných aktivit, než je pouze ex-post evaluace regulace (RIA).
 - Realizovat kampaně zvyšující povědomí a propagující informace o již existujících materiálech na téma participace mezi veřejnými činiteli i zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu.
 - Vytvořit souhrn všech dostupných pokynů, metodik a manuálů a zveřejnit je na případném novém portálu věnovaném participaci (viz níže).

- Doporúčujeme zvážít zahrnutí **specializovaného školení na téma participace mezi povinná školení pro představené** i všechny nové státní zaměstnance, aby byli uvedeni do problematiky a seznámili se s příslušnými postupy.
 - Je možné zvážít vytvoření jednotného katalogu vzdělávání, který by nabízel seznam všech školení věnovaných participaci (a šířeji pojatému vysvětlení zásad otevřeného vládnutí a souvisejících postupů) nabízených jak na celostátní úrovni, tak i mezinárodními organizacemi. Katalog by mohl být zveřejněn na novém portálu věnovaném participaci (viz níže).
- Doporúčujeme zvážít vytvoření **centra občanské participace, které by se věnovalo otázkám participace občanů a stakeholderů**.
 - Centrum by mohlo propojit veřejné činitele se zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu se zájmem o účast na rozhodování o veřejných záležitostech, a/nebo s těmi, kdo se již dříve zúčastnili školení věnovanému participativním politikám a postupům.
 - Nově vytvořené odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů by mohlo podněcovat aktivitu a k účasti přizvat zástupce/oddělení odpovědná za participaci ze všech institucí veřejné správy, zástupce územních samospráv, zainteresované strany mimo veřejnou správu, například přední osobnosti občanské společnosti i zástupce akademické obce, soukromého sektoru a odborů.
 - Na podporu těchto aktivit je možné vytvořit dedikovaný online nástroj.

Základním předpokladem participace občanů a stakeholderů je zvýšení transparentnosti a poskytování kvalitních informací

- **Proaktivní zveřejňování všech relevantních informací týkajících se participativních procesů**, a to včetně zveřejňování návrhů zákonů a veřejných politik a informací o veřejných konzultacích a jejich výsledcích.
- Je možné zvážít **vytvoření integrovaného ústředního portálu na podporu participace**.

Zkoušení nových nástrojů a postupů na podporu participace v České republice

- **Deliberaci je možné včlenit do stávajících participativních procesů**. Například již zřízené pracovní a poradní orgány (např. rady) by mohly zlepšit zapojování občanů a jejich zastoupení v radách a dát tak při těchto procesech hlas občanům – jednotlivcům.
- **Deliberativní procesy zohledňující reprezentativní zastoupení občanů** je možné nejprve pilotně otestovat na místní úrovni, například v rámci participativního rozpočtování na úrovni územních samosprávních celků.

Odkazy

- Arnstein, S. (1969), "A ladder of citizen participation", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35/4, str. 216-224, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>. [6]
- Article 19 (2021), *The Global Expression Report 2021*, Article 19, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>. [19]
- Cesnulaityte, I. (2021), "Deliberative committees: When parliament and citizens work together", interview with Magali Plovie, President of the Francophone Brussels Parliament, <https://medium.com/participo/deliberative-committees-when-parliament-and-citizens-work-together-f3e3e2444a6b>. [56]

- Cheerakathil, A. (2019), “Czech Republic”, *Participatory Budgeting World Atlas*, [57]
<https://www.pbatlas.net/czech-republic.html>.
- City of Madrid (n.d.), *Decide_Madrid website*, <https://decide.madrid.es>. [54]
- CIVICUS (2022), “Czech Republic downgraded in global human rights report as press freedoms deteriorate across the EU”, press release, <https://findings2021.monitor.civicus.org/country-ratings/czech-republic.html>. [21]
- Cucciniello, M. et al. (2014), “Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach”, *Social Science Computer Review*, Vol. 33/5, pp. 571-586, <https://doi.org/10.1177/0894439314560849>. [51]
- Faulkner, W. and C. Bynner (2020), *How to Design and Plan Public Engagement Processes: A Handbook*, What Works Scotland, Glasgow, <https://policyscotland.gla.ac.uk/wp-content/uploads/2020/04/WWSPublicEngagementHandbook.pdf>. [42]
- Freedom House (2022), *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Freedom House, Washington, DC, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>. [17]
- French Interministerial Directorate of Public Sector Transformation (n.d.), “Public sector transformation communities”, web page, <https://www.modernisation.gouv.fr/boite-outils/communautes-de-la-transformation-publique>. [47]
- Government of Canada (n.d.), *Open Government website*, <https://open.canada.ca/en>. [55]
- IAP2 (2018), *IAP2 Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation, https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf. [7]
- IECM (2019), *Nueva Ley de Participación Ciudadana (New Law on Citizen Participation)*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/09/InfografiaLPCCM.pdf>. [25]
- Involve (2005), *People & Participation: How to Put Citizens at the Heart of Decision-making*, Beacon Press, London, <https://involve.org.uk/sites/default/files/field/attachemnt/People-and-Participation.pdf>. [43]
- Lave, J. and E. Wenger (1991), *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355>. [44]
- Mejia, M. (2020), “Digital for deliberation: Catching the deliberative wave”, *Participo*, <https://medium.com/participo/digital-for-deliberation-catching-the-deliberative-wave-2ea3ee099574>. [14]
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [41]
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [10]
- OECD (2022), *Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [1]

- OECD (2021), *2020 OECD Survey on Open Government*, OECD, Paris. [37]
- OECD (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [15]
- OECD (2021), *Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de Gobierno Abierto en Colombia (OECD Guide to Designing and Implementing Territorial Open Government Strategies in Colombia)*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/colombia/Guia-ocde-para-disenar-e-implementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.pdf>. [24]
- OECD (2021), *OECD Handbook on Open Government for Peruvian Public Officials*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>. [5]
- OECD (2021), “OECD Open Government Dashboard”, web page, <https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard>. [49]
- OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [48]
- OECD (2021), *OECD Survey on Open Government*, OECD, Paris. [23]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [11]
- OECD (2020), “Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders’ participation: Towards an Open Government Strategy”, internal paper presented to the Working Party on Open Government, GOV/PGC/OG(2020). [22]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (accessed on 18 February 2022). [3]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [36]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [4]
- OECD (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>. [9]
- OECD (2011), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en. [12]
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [13]
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [8]

- Parlament Rumunska (2003), *Zákon č. 52 ze dne 21. ledna 2003 o transparentnosti rozhodování ve veřejné správě*, Úřední věstník č. 749 z prosince 2013, Parlament Rumunska, Bukurešť., <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/251987>. [32]
- Parliament of Romania (2003), *Law No. 52 of January 21, 2003 on Decision-making Transparency in Public Administration*, Official Monitor No. 749 of December 2013, Parliament of Romania, Bucharest, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/251987>. [26]
- Reporters Without Borders (2022), *World Press Freedom Index*, <https://rsf.org/en/index>. [20]
- RTI Rating (2019), *The Global Right to Information Rating Results by Country Performance*, <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2018/07/RTI-Rating-Results.11.09.28.pdf> (accessed on 21 February 2022). [53]
- RTI Rating (n.d.), *Global Right to Information Rating*, <https://www.rti-rating.org/country-data> (accessed on 21 February 2022). [52]
- Rumunská vláda (2022), *Metodická pravidla ze dne 27. června 2022 pro uplatňování zákona č. 52/2003 o transparentnosti rozhodování ve veřejné správě*, Úřední věstník č. 645 ze dne 29. června 2022, Rumunská vláda, Bukurešť, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/256872>. [34]
- Rumunská vláda (2002), *Nařízení č. 27 ze dne 30. ledna 2002 o řízení činností při řešení petic*, Vláda Rumunska, Bukurešť. [35]
- Rumunský parlament (2011), *Zákon č. 62 ze dne 10. května 2011 o sociálním dialogu*, Úřední věstník č. 625 ze dne 31. srpna 2012, Rumunský parlament, Bukurešť, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/128345>. [33]
- Sheedy, A. (2008), *Handbook on Citizen Participation: Beyond Consultation*, Canadian Policy Research Networks, https://atrium.lib.uoguelph.ca/xmlui/bitstream/handle/10214/3133/Sheedy_Handbook_on_Citizen_Engagement-Beyond_Consultation_complete.pdf;sequence=26. [2]
- UCLG (n.d.), “About the Community”, web page, <https://opengov.uclg.org/en/community-practice>. [46]
- UNESCO (n.d.), “Access to information laws”, web page, <https://en.unesco.org/themes/access-information-laws> (accessed on 21 February 2022). [50]
- US General Services Administration (2021), “OpenGov Community”, web page, <https://digital.gov/communities/open-gov>. [45]
- V-Dem-Institute (2021), *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, University of Gothenburg, Gothenburg, <https://www.v-dem.net/en/publications/democracyreports>. [16]
- Vláda České republiky (2022), *Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy*, Vláda České republiky, Praha, https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/Metodika-participace-NNO_verze-pro-verejne-konzultace.pdf. [40]
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547>. [27]

- Vláda České republiky (2021), *Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nestatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753>. [31]
- Vláda České republiky (2020), *Client-Oriented Public Administration 2030*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [30]
- Vláda České republiky (2020), *Czech Republic Action Plan 2020-2022*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-action-plan-2020-2022>. [29]
- Vláda České republiky (2017), *Strategický rámec Česká republika 2030*, Vláda České republiky, Praha, https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf. [28]
- Vláda České republiky (2010), *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/manual-doc.aspx>. [39]
- Vláda České republiky (2009), *Methodology for Public Involvement in the Preparation of Government Documents*, Vláda České republiky, Praha. [38]
- World Justice Project (2022), "Czech Republic", web page, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Czech%20Republic>. [18]

Poznámky

¹ Pro účely této kapitoly se pojmem „občan“ rozumí jednotlivec bez ohledu na věk, pohlaví, sexuální orientaci, náboženskou a politickou příslušnost, v širším slova smyslu je to „obyvatel určitého místa“, tj. vesnice, města, kraje nebo státu či jeho části (podle kontextu). Občan zde není míněn v užším smyslu jako 'státní příslušník', ale spíše jako člověk obecně.

² Pro účely této kapitoly se pojmem „zainteresovaná strana“ rozumí instituci a organizaci, ať už veřejnou nebo nevládní, z okruhu občanské společnosti, akademické sféry, médií nebo soukromého sektoru.

³ Lesby, gayové, bisexuální, transgender/transsexuální a intersex osoby.

⁴ OECD chápe deliberace jako veřejnou deliberaci (na rozdíl od interní deliberace) a skupinovou deliberaci (na rozdíl od individuální deliberace), zdůrazňuje se zde tedy potřeba nalezení společného základu (OECD, 2020_[11]). Základní rozdíl mezi deliberací a debatou je ve vztahu k cíli, ať už jde o hledání konsensu, jako v případě deliberace, nebo o prostou debatu jako v případě druhém.

2 Koordinační kapacita řízená z centra vládnutí v České republice

Tato kapitola obsahuje analýzu výkonu klíčových funkcí rozhodování, strategického plánování a koordinace politik v České republice, a hodnotí kapacity a nástroje centra vládnutí pro efektivní výkon těchto funkcí, přičemž se zabývá zejména úlohou Úřadu vlády, klíčové instituce centra vládnutí v České republice. Kapitola se nejprve zabývá procesy a nástroji strategického plánování v České republice a poté stávajícími rámci a mechanismy koordinace politik a rozhodování. Zaměří se také na úlohu rad vlády a na strategii a mechanismy na podporu reforem veřejné správy v České republice. Závěrečná kapitola nabízí vládě doporučení pro konkrétní opatření na posílení role centra vládnutí.

Úvod

Česká republika má dobře zavedený systém institucí, pravidel a dokumentů pro rozhodování, koordinaci politik a strategií

Centrum vládnutí jako podpůrná struktura sloužící nejvyšším úrovním výkonné moci zajišťuje pro ústřední státní správu klíčové funkce, které jsou základem robustního rámce vládnutí, a to zejména tím, že podporuje a řídí proces formulace a implementace vládní vize a strategie, jakož i vládní koordinační a rozhodovací procesy (OECD, 2020^[1]). Centrum vládnutí lze definovat jako podpůrnou strukturu nejvyšší úrovně výkonné moci, která obecně podporuje činnost nejvyšších představitelů exekutivy. Jeho úkolem je „zajišťovat soudržnost a prozíravost vládních rozhodnutí a podporovat strategické a koherentní politiky tvořené na základě evidence-based principů“ (OECD, 2018^[2]). V širším funkčním vymezení se centrum vládnutí vztahuje nejen na orgány přímo podřízené nejvyšším představitelům exekutivy, ale také na další orgány nebo úřady, jako je Ministerstvo financí (MF), které plní průřezové vládní funkce v rámci veřejné správy (OECD, 2018^[2]).

V zemích OECD hraje centrum vládnutí ústřední roli při plnění klíčových koordinačních funkcí, především při přípravě zasedání vlády, koordinaci politik a strategickém řízení. Centrum vládnutí pomáhá převádět volební mandát získaný vládou do vládního programu a zajistit jeho koordinovanou a efektivní realizaci. Podílí se na formulování národní vize a pomáhá propojovat dlouhodobé strategické cíle s národními a odvětvovými strategiemi a politikami (OECD, 2018^[2]). Úloha centra vládnutí v meziresortní koordinaci politik je důležitá pro rozvoj konzistentních strategií a politik ústřední státní správy, pro orientaci ministerstev a veřejných institucí na klíčové priority a pro řešení nežádoucí striktní vertikalizace administrativních činností. Tato úloha se postupem času stále více týká vedení průřezových politických priorit nebo iniciativ, neboť aktuální systémové politické otázky – jako je přechod na zelenou ekonomiku, pandemie, migrace nebo energetika – vyžadují, aby reakce vlád v podobě příslušných politik zahrnovaly různá odvětví, instituce a časové rámce, které odpovídají mezinárodním závazkům a národním prioritám. V zemích OECD je další ústřední funkcí center vládnutí také strategické plánování. Díky svému ústřednímu postavení, průřezovému přístupu a blízkosti k nejvyšší výkonné úrovni má centrum vládnutí dobré předpoklady k tomu, aby řídilo činnosti strategického plánování pro ústřední státní správu.

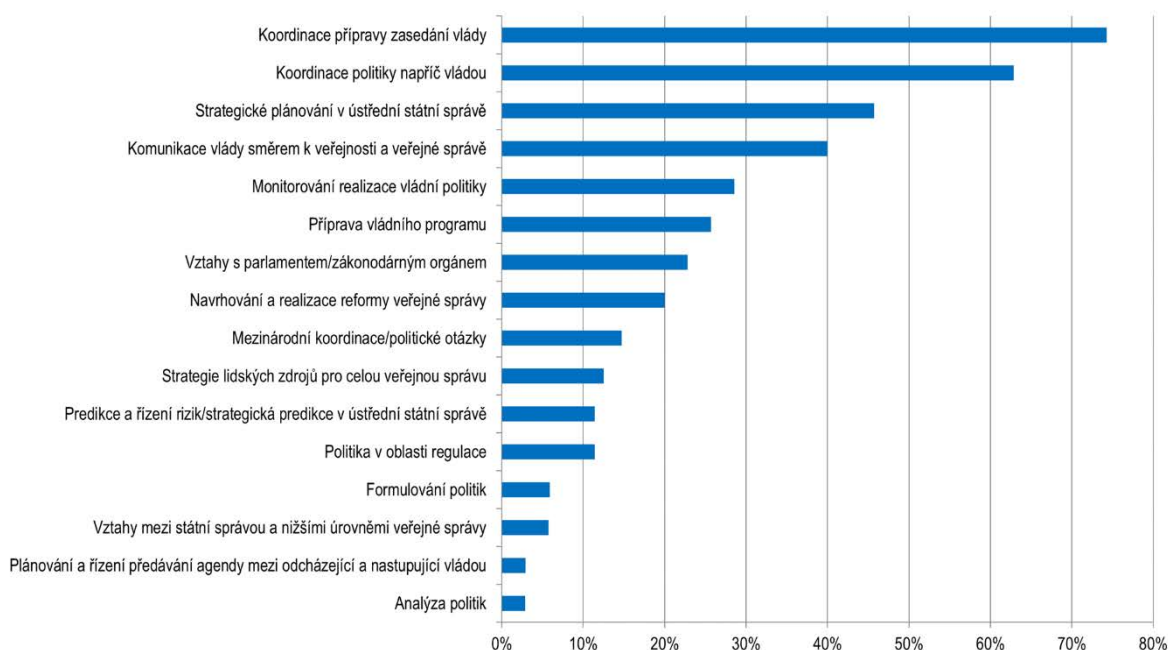
V České republice je Úřad vlády „ústředním orgánem státní správy“. Úřad vlády je klíčovým subjektem centra vládnutí, který plní funkce, jako je příprava zasedání vlády a koordinace napříč ministerstvy. Jeho úloha je stručně a velmi obecně popsána v kompetenčním zákoně z roku 1969 (Vláda České republiky, 1969^[3]). Popis nezahrnuje konkrétní činnosti související se strategickým plánováním nebo koordinací. Zákon zůstává nekonkrétní ve vymezení úlohy a kompetencí Úřadu vlády; soustředí se především na jeho administrativní funkce.¹ V praxi byla činnost Úřadu vlády rozsáhlejší a měnila se v závislosti na vládnoucí garniturově. Oscilovala mezi významnou koordinační a strategickou rolí v souladu s tradičními plnohodnotnými centry vládnutí v zemích OECD a poskytováním spíše podpůrných administrativních funkcí, což byl případ nedávné minulosti. Podle odpovědí na dotazník OECD se Úřad vlády tradičně skládá ze dvou hlavních organizačních sekcí: 1) „technicko-hospodářské sekce“, která má na starosti přípravu zasedání vlády, zejména organizační aspekty včetně programu, podkladů a materiálního zajištění (technické zajištění, protokol, catering atd.); a 2) „legislativní sekce“, která má na starosti odborný a legislativní obsah zasedání vlády (příprava návrhů právních předpisů atd.). Úřad vlády má také tradičně za úkol podporovat veřejné poradní a pracovní orgány vlády, i když jejich struktura a vazba na resortní ministerstva se v čase měnila.

V rámci tohoto pověření byly některé funkce Úřadu vlády v České republice vykonávány různými orgány a resortními ministerstvy. Situace se v průběhu času vyvíjela, zejména v případě Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), které má ve své gesci oblast strategického plánování, a Ministerstva vnitra a Ministerstva životního prostředí v oblasti horizontálních témat, jako je digitalizace a udržitelný rozvoj, jak je podrobněji vysvětleno dále v této kapitole.

Centra vládnutí tradičně plní klíčové koordinační funkce v zemích OECD, především přípravu zasedání vlády, koordinaci politik a strategické řízení

Centrum vládnutí se transformovalo z tradiční role administrativní podpory premiéra k plnění funkcí spojených s podporou rozhodovacího procesu premiéra a jeho vlády, koordinací politik v rámci vlády, strategickým plánováním pro ústřední státní správu, komunikací horizontálních vládních sdělení veřejnosti a správou a monitorováním implementace vládní politiky (OECD, 2018^[21]). Ačkoli se rozsah úkolů, které centrum vládnutí vykonává, v jednotlivých zemích liší, některé funkce jsou většinou zemí společné, obzvláště koordinace přípravy zasedání vlády a koordinace politik napříč veřejnou správou, zejména v oblasti horizontálních priorit. Prakticky ve všech zemích OECD nese centrum vládnutí za tyto funkce téměř výhradní odpovědnost. Strategické plánování v rámci ústřední státní správy a monitorování implementace vládní politiky jsou rovněž na prvním místě agendy (Obrázek 2.1).

Obrázek 2.1. Klíčové odpovědnosti centra vládnutí v zemích OECD



Zdroj: OECD (2018^[21]).

Úřad vlády je v České republice klíčovou institucí centra vládnutí; jeho role je však v kompetenčním zákoně vymezena pouze částečně a v posledních letech oslabila

Úřad vlády je klíčovou institucí centra vládnutí v České republice, ale jeho pravomoci a kapacita vykonávat funkce, které se od centra vládnutí očekávají, se měnily se v závislosti na změnách ve vládě a politických prioritách. Částečně je to dáno tím, že jeho úloha není kompetenčním zákonem přesně vymezena a v průběhu času se měnila. Jeho mandát například opomíjí klíčové funkce v oblasti koordinace a zajišťování souladu strategií, které obvykle přísluší úřadu vlády.

Současné organizační schéma Úřadu vlády odráží nejasnost jeho funkcí, působnosti a priorit. Úřad vlády zahrnuje útvary zaměřené na přípravu zasedání vlády a na přípravu a přezkum legislativy, ale funkce týkající se přípravy legislativy je v rámci Úřadu vlády spojena s konkrétním ministrem (ministr pro legislativu). Pod hlavičkou Úřadu vlády je uvedeno několik dalších odborů, včetně odborů vykonávajících správní funkce, a veřejných poradních orgánů, jejichž struktura kopíruje strukturu oficiálních úkolů Úřadu

vlády. Kromě kabinetu předsedy vlády mají na Úřadu vlády své kabinety další čtyři členové vlády (místopředseda vlády pro digitalizaci, ministr pro evropské záležitosti, ministr pro legislativu a ministr pro vědu, výzkum a inovace). Některé z těchto tematicky zaměřených sekcí a k nim připojených ministerských postů se obvykle mění v závislosti na prioritách - například nedávné jmenování místopředsedy vlády pro digitalizaci - zatímco jiné mají trvalejší charakter. To je i případ mnoha odborů (např. odboru pro lidská práva a ochranu menšin nebo odboru rovnosti žen a mužů), které byly původně zřízeny za účelem pokrytí určité průřezové problematiky (v české administrativní kultuře nazývané „agenda“) a které od té doby zůstaly v organizačním schématu přímo pod vedoucím Úřadu vlády, jak uvádí Úřad vlády.

Úřad vlády vykonává důležité funkce, které v zemích OECD spadají do působnosti centra vládnutí. Vzhledem k tomu, že připravuje zasedání vlády, zejména jejich program a související materiály (neboť spravuje meziresortní připomínkové řízení a související online systém eKlep) a kontroluje soulad dokumentů s právními předpisy, má Úřad vlády zásadní roli v rozhodování. Úřad vlády řídí realizaci Programového prohlášení vlády a strategických priorit stanovených předsedou vlády a podporuje přípravu ročních plánů legislativních a nelegislativních prací, zejména shromažďováním podkladů od ministerstev, pro organizaci práce vlády. Koordinuje a řídí práci vlády v řadě otázek tím, že podporuje činnost poradních a pracovních skupin pod vedením předsedy vlády, zejména v záležitostech Evropské unie (EU) a ve specifických tématech, včetně rovnosti žen a mužů, lidských práv a ochrany menšin. Úřad vlády má také specifické kapacity a funkce v oblastech, jako je řízení a dohled nad legislativní prací vlády a hodnocením dopadů regulace (RIA) a v oblasti vědy a inovací.

Zatímco v minulosti Úřad vlády plnil roli v oblasti strategického plánování a koordinace napříč vládou, v posledních letech došlo k oslabení jeho role a kapacit v oblasti strategického plánování v důsledku zrušení týmu odpovědného za strategické plánování a převedení Rady vlády pro udržitelný rozvoj a jejího podpůrného útvaru z Úřadu vlády na Ministerstvo životního prostředí, k němuž došlo za předchozí vlády. Tím Úřad vlády přišel o možnost navrhovat, sladovat a podporovat strategické plánování napříč vládou; tento vývoj také způsobil zvýšení striktně vertikálního průběhu činností. Stejně tak je důležité, aby Úřad vlády měl kapacitu a nástroje k řízení a zajištění plnění klíčových priorit vlády. K tomu patří strategické a analytické útvary a kompetence související s vybranými tématy a pravomoc nad vedením horizontálních orgánů, které je mají na starosti. Tato role by musela být úzce propojena s MMR, které v současné době hraje klíčovou roli ve strategickém plánování.

V poslední době dochází ke změnám směřujícím k posílení role Úřadu vlády, zejména k obnovení a posílení jeho kapacit v oblasti koordinace politik a strategií a analytických kapacit. Ve vládě, zejména na Úřadu vlády, je patrná ochota a iniciativa budovat kapacity v oblasti koordinace politik a strategií a analytické kapacity. Nejnovější plány vlády v oblasti „systemizace“ (proces inventarizace, který zahrnuje změny pozic, pracovních míst a struktur ve státní správě s cílem zracionalizovat a zefektivnit státní správu) zahrnují obnovení vládního strategického útvaru strategie a vládního analytického útvaru v rámci Úřadu vlády. Zejména plán na zřízení vládního analytického útvaru (VAÚ) při Úřadu vlády sleduje cíl zvýšit analytické kapacity centra vládnutí, počínaje legislativou a RIA, zlepšit kvalitu a sladění předpisů mezi centrem vládnutí a resortními ministerstvy. Vytvoření VAÚ by rovněž mohlo přispět ke zvýšení podpory a kapacity pro strategickou koordinaci v resortních ministerstvech.

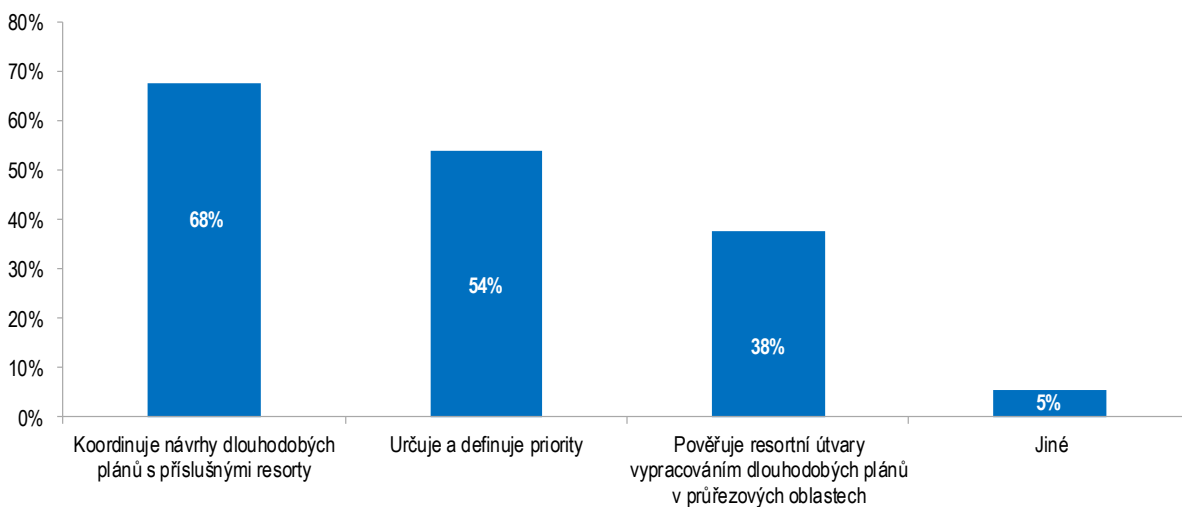
Strategické plánování: Posílení role centra

Cílem strategického plánování je společná vize budoucnosti země a stanovení strategických priorit a cílů pro různé časové horizonty, které pomohou této vize dosáhnout. Proces strategického plánování umožňuje připravit a realizovat strategické plány, které reagují na tuto vizi, a promítnout je do priorit a programů jednotlivých ministerstev. Strategické plánování rovněž poskytuje referenční rámec pro stanovení priorit reformem a opatření v rámci celé státní správy. Proces stanovení priorit vyžaduje rozhodování mezi velkým počtem iniciativ v kontextu omezených finančních a lidských zdrojů (OECD, 2018^[2]). Umožňuje stanovit

pořadí rozhodnutí a jejich provádění tak, aby vláda mohla dosáhnout svých strategických cílů v různých časových horizontech. Strategické plánování musí pomáhat vládám v řešení často bezprostředních strategických výzev, ale také reagovat na dlouhodobé globální problémy, jako je změna klimatu nebo digitální transformace. Z tohoto důvodu musí kombinovat krátkodobé či bezprostřední hledisko; střednědobý horizont, který často odpovídá délce volebního období; a dlouhodobý horizont.

V zemích OECD je centrum vládnutí hnací silou strategického plánování. Strategické plánování je jednou z jeho hlavních funkcí. Úkolem centra vládnutí je především koordinace a dohled nad strategickými plány, což je role, kterou plní ve více než dvou třetinách zemí OECD. Součástí této role je také to, že centrum vládnutí zajišťuje, aby dlouhodobé plány ministerstev byly v souladu s národním strategickým plánem, nebo přímo ministerstva pověřuje realizací těchto plánů (Obrázek 2.2). Cílem centra vládnutí je pak zajistit soudržnost a strategický soulad vládních – ať už národních nebo resortních – strategií, včetně klíčových strategických dokumentů země (OECD, 2018^[21]).

Obrázek 2.2. Úloha centra vládnutí při stanovování priorit a zajištění souladu strategií v zemích OECD



Zdroj: OECD (2018^[21]).

Ve více než polovině případů centrum vládnutí také pomáhá určit a definovat strategické priority vlády. Proces stanovení priorit vyžaduje, aby centrum vládnutí definovalo priority na základě kritérií, vyjednálo kompromisy mezi iniciativami předloženými ministerstvy a zajistilo promítnutí volebního mandátu vlády do vládního programu a resortních politik a jeho realizaci. Centrum vládnutí také často uvádí vládní vizi nebo program do praxe – rozpracovává je do podoby akčního plánu nebo cestovní mapy, které mají ministerstva realizovat.

Ve většině zemí OECD centrum vládnutí hrálo také důležitou roli při plánování obnovy po pandemii COVID-19; pomáhalo identifikovat a vybrat priority a připravit plány obnovy. V mnoha zemích OECD je centrum vládnutí rovněž pověřeno koordinací a monitorováním provádění plánu obnovy (OECD, 2021^[41]).

Česká republika má velké množství krátkodobých a dlouhodobých průřezových a resortních strategií

Jasná a explicitní formulace nástrojů a dokumentů strategického plánování umožňuje vládě soustředit se na několik politických priorit a zajistit jejich lepší a důslednější provádění s ohledem na omezené zdroje.

(OECD, 2018^[2]). V České republice existuje velké množství národních, resortních, regionálních a místních strategií, což komplikuje jejich implementaci a provázanost. Ačkoli se Strategický rámec Česká republika 2030 jeví jako klíčová referenční strategie země, existuje velké množství strategií, z nichž ne všechny jsou na tento strategický rámec navázány.

Česká republika 2030 je klíčovou dlouhodobou strategií České republiky, ale není koordinována z centra vládnutí

Česká republika 2030 je strategický rámec, který udává směr dalšího rozvoje země a společnosti v nadcházejícím desetiletí. Jeho cílem je zlepšit kvalitu života v České republice a nasměrovat zemi k posílení udržitelného rozvoje z hlediska sociálního, ekonomického i environmentálního. Takzvaná „strategie strategií“ se skládá z podrobných opatření a politik pro udržitelný rozvoj země. Zahrnuje šest národních prioritních oblastí: 1) lidé a společnost; 2) hospodářský model; 3) odolné ekosystémy; 4) obce a regiony; 5) globální rozvoj a 6) dobré vládnutí. Strategický rámec Česká republika 2030 byl předložen odborem udržitelného rozvoje Úřadu vlády a schválen vládou ČR 19. dubna 2017, přičemž nahradil Strategický rámec udržitelného rozvoje z roku 2010. Od té doby je rámec používán jako hlavní národní dokument pro Cíle udržitelného rozvoje (SDGs).

Na přijetí Strategického rámce Česká republika 2030 navázal prováděcí dokument přijatý v říjnu 2018, který odkazuje na další dokumenty a jmenuje konkrétní opatření pro uvádění strategie do praxe. Soubor indikátorů ve Strategickém rámci Česká republika 2030 slouží k měření pokroku při plnění konkrétních cílů a jako podklad pro pravidelné hodnotící zprávy. Druhý prováděcí plán byl přijat v září 2022.

Souběžně probíhalo vyhodnocování relevance 17 Cílů udržitelného rozvoje a jejich 169 dílčích cílů (pouze 4 nejsou pro ČR relevantní) v rámci Implementace Agendy 2030, dalšího dokumentu zaměřeného na udržitelný rozvoj, který vláda schválila v říjnu 2018. Aby nedocházelo k duplicitnímu úsilí, mohla by česká vláda zvážit další sladění, ne-li sloučení Strategického rámce Česká republika 2030 a Implementace Agendy 2030, aby se zefektivnil proces implementace SDGs a posílil soulad SDGs s cíli České republiky 2030.

Úřad vlády měl implementaci koordinovat a monitorovat a Rada vlády pro udržitelný rozvoj a její výbory měly podporovat expertní síť. V roce 2018 však došlo k přesunu Odboru pro udržitelný rozvoj Úřadu vlády a Rady vlády pro udržitelný rozvoj pod Ministerstvo životního prostředí. To staví řízení a monitorování strategie před několik výzev, neboť MŽP postrádá svolávací pravomoc centra vládnutí, která by umožnila koordinovat resortní ministerstva a zajistit soulad klíčových národních a resortních strategií se Strategickým rámcem Česká republika 2030 nad rámec environmentálních témat, která jsou v působnosti ministerstva.

Česká republika má velké množství horizontálních a resortních strategií, které jsou podporovány spíše resortními ministerstvy a radami vlády než centrem vládnutí

Jedním z důležitých prvků, které brání účinnému a efektivnímu strategickému plánování z centra, je přílišná složitost systému strategického plánování a s tím související nárůst počtu strategických dokumentů. V některých zemích OECD počet strategických plánovacích dokumentů napříč státní správou přesahuje několik stovek, což vede k nejasnému směřování opatření, absenci konzistence a kontinuity při realizaci strategií a velmi často také k duplicitě činností. Totéž platí i pro Českou republiku (Nakrošis, V., R. Vilpišauskas and D. Jahn, 2020^[5]).

V České republice mnohé důležité národní strategické dokumenty vznikly na půdě resortních ministerstev, nikoliv v centru vládnutí. Například Národní plán obnovy České republiky byl vypracován Ministerstvem průmyslu a obchodu a MMR, což vyvolává otázky ohledně jeho koordinace a souladu s Programovým prohlášením vlády a prioritami vlády v gesci Úřadu vlády.

Sektorové strategie často reagují na prioritu stanovenou ve vládním strategickém rámcovém dokumentu, vládním programu nebo dlouhodobém strategickém plánu nebo na potřeby identifikované ministerstvem, které má dané téma v gesci. V obou případech je pro vypracování a realizaci resortní strategie nutná provázanost a sladění na úrovni celé vlády, což má v zemích OECD obvykle na starosti Úřad vlády (OECD, 2018^[2]). V České republice neexistuje jednotný rámec pro strategické plánování ani jasná institucionální odpovědnost za tuto oblast vymezená zákonem nebo konkrétními strategickými dokumenty nad rámec metodického vedení strategických dokumentů připravovaných MMR. Výsledkem je existence více než 300 resortních strategií, což znemožňuje stanovení koherentních politických cílů. Podle účastníků zjišťovací mise se navíc většina strategií nerealizuje, a to z důvodů, jako je nedostatek kapacit nebo finančních prostředků, nerelevantnost strategie pro aktuální priority, čistě formální příprava strategií, které mají v některých oblastech reagovat na požadavky EU, či nedostatečné zaměření na implementaci ve fázi návrhu.

Ministerstva důsledně odkazovala na Programové prohlášení vlády

Dne 6. ledna 2022 schválila vláda konečnou verzi Programového prohlášení vlády České republiky, kterým se řídí kroky a priority vlády po dobu jejího mandátu. Klíčovým cílem aktuálního Programového prohlášení je rozvoj moderní, efektivní a digitální veřejné správy. Minulá Programová prohlášení vlády, například v letech 2010, 2013 a 2017, také obsahovala cíl zefektivnění výkonu veřejné správy. Mezi hlavní priority nové vlády patří zvýšení efektivity a flexibility státní správy a zlepšení tvorby pravidel. Kromě toho mezi priority vlády patří mimo jiné stabilizace veřejných financí a modernější, štihlejší a pružnější státní správa. To se promítá do řady opatření v oblasti digitalizace veřejných služeb, vývoje řízení digitalizace veřejné správy, do ochoty novelizovat zákon o státní službě a zefektivnit státní správu prostřednictvím snižování stavu zaměstnanců, zjednodušení administrativy v oblastech souvisejících s identitou a zadávání veřejných zakázek, stejně tak do dalšího zefektivnění spojeného modelu veřejné správy a spolupráce mezi obcemi. Programové prohlášení nicméně obsahuje pouze okrajový a spíše nepřímý odkaz na Strategický rámec Česká republika 2030 (o provázanosti národních strategií s Cíli udržitelného rozvoje) a žádný odkaz na Koncepti Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 (KOVES). Prioritní opatření v oblasti veřejné správy se liší; v Programovém prohlášení jsou jen omezené odkazy na cíle zlepšení fungování a koordinace veřejné správy a veřejných institucí a na potřeby rozvoje dovedností státních zaměstnanců.

Programové prohlášení vlády je hlavním referenčním dokumentem pro ministerstva při přípravě návrhů. Řadová ministerstva a další subjekty veřejné správy, s nimiž se OECD setkala, vesměs poukázaly na význam tohoto dokumentu a na vytvoření jasných vazeb na priority v něm zdůrazněné. Očekává se, že politické a legislativní návrhy předkládané resortními ministerstvy Úřadu vlády v rámci ročních plánů legislativních a nelegislativních prací budou v souladu se směry stanovenými v Programovém prohlášení.

Veřejná správa vytvořila řadu struktur, nástrojů a postupů, většinou ad hoc, pro přípravu a koordinaci strategií

Strategické plánování provádějí různé útvary na ministerstvech a v radách

Stejně jako ve většině zemí OECD je i v České republice do procesu strategického plánování zapojeno centrum vládnutí, zejména Úřad vlády. Do roku 2018 hrál Úřad vlády ústřední roli při řízení a koordinaci strategického plánování. Mezi jeho hlavní činnosti stále patří příprava zasedání vlády a podpora činnosti poradních a pracovních orgánů vlády, které jsou součástí procesu strategického plánování. Poradní a pracovní orgány, z nichž některé spadají pod Úřad vlády, se podílejí na přípravě, revizi a monitorování konkrétních strategií, které spadají do jejich oblasti působnosti. Tyto strategie jsou před schválením na zasedání vlády rovněž předkládány k posouzení prostřednictvím online systému meziresortního připomínkového řízení eKLEP. Zásadní roli ve strategickém plánování hrají i další instituce, které odpovídají širšímu vymezení centra vládnutí, včetně Ministerstva vnitra, které připravuje a řídí reformu

veřejné správy, zejména KOVES. MMR je pověřeno vypracováváním a koordinací regionálních strategií, pomáhá zajišťovat jejich soulad s národními strategiemi a podporuje strategickou práci napříč veřejnou správou na regionální i národní úrovni. MMR v tomto ohledu sehrálo důležitou roli - poskytovalo zejména kontrolu kvality a metodickou podporu a pomáhalo ostatním ministerstvům s přípravou strategií. Resortní ministerstva mají také rozšířenou úlohu při přípravě vládních programů, strategickém plánování a konzultacích se zúčastněnými stranami ve svých oblastech.

Zatímco v minulosti měl Úřad vlády ústřední roli ve strategickém plánování a koordinaci, za předchozí vlády byly tyto činnosti převedeny na několik ministerstev. V důsledku těchto změn MMR, zejména jeho útvar strategického plánování, *de facto* vede činnosti strategického plánování, ačkoli to není uvedeno v jeho mandátu, který je definován v kompetenčním zákoně; stejně jako další oblasti a odpovědnosti, které se objevily a nebyly kompetenčním zákonem předvídané (Vláda České republiky, 1969^[3]). V roce 2019 byl zrušen útvar strategického plánování a jeho úkoly byly sloučeny s agendou městské politiky a pokračovaly v rámci útvaru městských politik a strategií. Počet osob zabývajících se strategickou prací se oproti předchozímu útvaru snížil. Útvar nadále podporoval tvorbu strategií v rámci celé vlády. MMR nabízí sice metodickou podporu a zdůrazňuje význam strategického plánování, ale nemá oficiální mandát a svolávací pravomoc, aby mohlo tuto funkci efektivně vykonávat pro celou vládu. Ministerstvo podporuje a koordinuje výstupy strategických dokumentů a přístup k těmto dokumentům, ale nekoordinuje politiky, protože nemá zdroje ani legitimitu, zejména pro horizontální strategie ústřední státní správy. MMR využívá ke koordinaci těchto aktivit a sdílení metodik a pokynů meziresortní pracovní skupinu pro strategické plánování s názvem Expertní skupina pro strategickou práci (Vláda České republiky, 2015^[6]). Navzdory svěřené úloze má útvar omezené možnosti a koordinační pravomoci pro řízení a koordinaci strategického plánování v rámci celé veřejné správy.

Implementaci a koordinaci agendy udržitelného rozvoje v rámci podpory Rady pro udržitelný rozvoj nyní vede Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo řídí Radu pro udržitelný rozvoj, neboť je pověřeno organizací jejích plenárních zasedání, koordinací její agendy a informačních toků mezi pracovními skupinami a Radou a přípravou podkladových materiálů.

Kromě MMR a MŽP, které hrají ve strategickém plánování *de facto* širší roli, má údajně polovina resortních ministerstev v ČR strategické útvary, ale obvykle trpí nedostatkem kapacit a potřebují podporu a vedení. Strategické činnosti jsou často sloučeny s jinými typy činností, které ministerstvo vykonává. Tato činnost je navíc silně závislá na konkrétních osobách a může být velmi křehká.

Česká republika zřídila řadu veřejných poradních orgánů a pracovních skupin, které připravují a revidují strategie ve své oblasti

Poradní a pracovní orgány, jako jsou veřejné rady, podporují a koordinují aktivity strategického plánování v České republice v tématech souvisejících s jejich oborem a působností ministerstva, které výbor řídí (pozn.: pokud se nejedná o PPOV při Úřadu vlády). Například Rada pro veřejnou správu, které předsedá Ministerstvo vnitra, koordinuje a monitoruje KOVES prostřednictvím specializované pracovní skupiny; Rada pro informační společnost se zaměřuje na realizaci programu Digitální Česko.

Jak bude dále rozvedeno v této kapitole, některé veřejné rady jsou využívány také jako institucionalizovaný mechanismus pro konzultace s občany a zúčastněnými stranami a hrají důležitou roli ve strategickém plánování, především ty, které fungují při Úřadu vlády. Rady jsou stálými poradními orgány, do nichž jsou zapojeni odborníci, občané, organizace občanské společnosti a zástupci některých komunit. Úkolem rad je vyměňovat si se zúčastněnými stranami názory na určité resortní téma, přinášet odborné znalosti a legitimitu, pracovat na odvětvových plánech a informovat zúčastněné strany o opatřeních vlády. Tyto rady připravují a revidují strategie ve svých specializovaných oblastech. Například Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity připravila Národní strategický rámec pro Romy (2021-2030). Rady nemají časově omezený mandát a jejich činnost se řídí vyhláškami. Každá rada se schází s různou frekvencí, a to dvakrát až pětkrát ročně. Neexistují žádné jednotné pokyny pro fungování rad, které by navrhovaly dobu

trvání, složení nebo typy očekávaných výstupů a výsledků nad rámec šablon („jedenacích řádů“) pro jejich zřízení.

Jednací řád vlády (eKLEP) je hojně využíván, a to i pro předkládání a připomínkování strategií

Příprava klíčových dokumentů pro předkládání na jednání vlády v České republice probíhá podle vládou stanoveného jednacího řádu a prostřednictvím elektronického systému pro sdílení dokumentů eKLEP (Vláda České republiky, 1998^[7]). eKLEP je spravován na Úřadu vlády, což zajišťuje přístup ke všem ministerstvům a velkému počtu veřejných institucí a výborů. Z rozhovorů vyplynulo, že je systematicky využíván ke shromažďování rozsáhlých připomínek a posudků různých složek veřejné správy k návrhům zákonů, veřejných politik a strategií před jednáním vlády. Jeho součástí jsou i konkrétní arbitrážní postupy v případě neshody mezi ministerstvy, které mohou vést až k arbitráži na úrovni předsedy vlády.

Pro proces schvalování strategií se používá eKLEP, který poskytuje omezenému okruhu zúčastněných stran možnost posoudit a vyjádřit se k národním a resortním strategiím připravovaným vládou. To zajišťuje proces sladování strategií v rámci ústřední státní správy. eKLEP je široce využíván vládou a veřejnými institucemi, ale pro konzultace s externími zainteresovanými stranami a občanskou společností se využívá pouze omezeně (viz kapitoly 1 a 3).

Existují různé nástroje, včetně strategického metodického rámce a registru strategií

MMR vytvořilo řadu nástrojů a pomůcek, které mají zajistit metodickou podporu a jednotnost při přípravě strategických dokumentů, včetně registru strategií, šablon a metodické příručky. Všechny tyto nástroje jsou k dispozici online.

V roce 2012 byl v rámci projektu financovaného EU vytvořen registr všech stávajících strategií (Vláda České republiky, 2013^[8]). Obsahuje všechny strategické a koncepční dokumenty a je přístupný online. Registr umožňuje přehledné zobrazení dokumentů, jejich cílů a opatření, odpovědnosti za jejich plnění a ukazatelů úspěšnosti. Tematicky a funkčně lze propojit cíle od mezinárodní úrovně přes dokumenty ministerstev a národních institucí až po regionální a místní úroveň. Do registru vkládají své strategické dokumenty všechna resortní ministerstva a kraje. Jedním z hlavních cílů stávajícího registru je propojit a sladit stávající a nové strategie, aby se předešlo duplicitám a našly se shody a synergie mezi navrhovanými opatřeními. Toho se však v praxi nepodařilo dosáhnout. Pro registr strategií existuje také pracovní skupina Databáze strategií, v níž jsou zastoupeny všechny resortní ministerstva a regiony a jejíž činnost zajišťuje především MMR. Tato pracovní skupina byla nejprve zřízena s vlastním statutem a jednacím řádem; po vzniku Expertní skupiny pro strategickou práci byla pod ni zařazena jako jedna z jejích pracovních skupin, aby fungovala jako koordinační nástroj (Vláda České republiky, 2015^[6]).

Nejproblematictější bylo zajistit, aby příslušné subjekty vkládaly do registru své strategické dokumenty a aby byl registr aktivně využíván k zajištění konzistence iniciativ a opatření ze souvisejících odvětví nebo témat. Přestože registr i pracovní skupina mohou být v tomto přínosem, bylo vyvinuto jen malé úsilí nebo kapacita pro sladění a vyhodnocení strategií přezkumem dokumentů zařazených do registru.

Kromě toho byl vytvořen metodický rámec na podporu rozvoje procesu strategického plánování (Vláda České republiky, 2019^[9]). MMR sdílí metodiky s resortními ministerstvy, centrem vládnutí a se samosprávnou úrovní s cílem zajistit metodickou jednotnost všech dokumentů. Na specializovaném portálu je k dispozici metodika pro tvorbu strategií a řada šablon týkajících se struktury, plánování, ukazatelů a rozpočtu veřejné strategie.

Nedostatečné provázání s dlouhodobými prioritami a velké množství strategií vede k nekonzistentnosti a nedostatečné implementaci

Nedostatečné provázání s dlouhodobými prioritami a strategiemi vlády při tvorbě politik snižuje provázanost a kontinuitu strategií

Aby byla implementace efektivní, musí být plánování systematické a racionalizované; musí být zajištěn soulad mezi dlouhodobými a střednědobými plány, resortními a celovládními strategiemi a vyvážena místní autonomie s potřebou implementovat strategická rozhodnutí na všech úrovních veřejné správy. Činnosti strategického plánování v zemích OECD nebyly vždy doprovázeny dostatečnými harmonizačními mechanismy, které by zajistily soulad činností a cílů v průběhu času, což by vedlo k lepším výsledkům (OECD, 2018^[21]). Soulad mezi strategiemi ústřední státní správy, resortními strategiemi a strategiemi na místní úrovni musí odrážet globální vizi, která ovlivňuje veškerou veřejnou činnost, a musí být zaměřen na společné využívání zdrojů v rámci omezeného souboru priorit. Tato úroveň členění vyžaduje účinné koordinační nástroje na nejvyšší úrovni, aby se zabránilo rozptýlení a složitosti veřejných opatření a zvýšila se jejich účinnost. Centrum vládnutí může být v tomto procesu velkou oporou tím, že pomůže zajistit soudržnost veřejných politik, potažmo kontinuitu opatření v rámci hlavních strategických cílů, mezi resortními politikami, mezi úrovněmi intervence, mezi územními celky a mezi veřejnými a soukromými subjekty. Může také poskytovat podporu při tvorbě strategických dokumentů, včetně metodik, šablon a ukazatelů, které se mají používat (OECD, 2018^[21]).

V České republice jsou cíle z Programového prohlášení vlády často realizovány jako priority, zatímco dlouhodobé priority a strategie jsou odsouvány na vedlejší kolej. Programové prohlášení je evidentně v České republice referenčním dokumentem pro tvorbu nových strategií a politik a má tendenci zastiňovat zásadní horizontální a dlouhodobé priority, které v něm nejsou přímo zahrnuty, zejména v oblasti změny klimatu a udržitelného rozvoje. To sice podporuje realizaci klíčových vládních priorit, ale zároveň poukazuje na nedostatek explicitního propojení s dlouhodobějšími národními nebo resortními strategiemi vytvořenými za předchozí vlády. Jedním z problémů zmíněných během zjišťovací mise je, že provádění dlouhodobých priorit je často na úkor implementace krátkodobých resortních strategií. To platí zejména pro vysoce politické cíle v Programovém prohlášení vlády. Dlouhodobé priority a strategie jsou často zanedbávány na úkor nově vytvářených a upřednostňovaných nových resortních strategií. Kromě toho jsou plánovaná opatření doladována s Programovým prohlášením, ale až *ex post*.

Proces stanovení priorit neumožňuje sladit dlouhodobé priority s prioritami obsaženými v Programovém prohlášení. Programové prohlášení vlády se jen omezeně odkazuje na dlouhodobé priority vlády uvedené v různých strategických dokumentech, včetně Strategického rámce Česká republika 2030 nebo KOVES. Jeden z nejmodernějších a nejinnovativnějších přístupů k prioritizaci vládní agendy a jejímu propojení s dlouhodobými cíli lze nalézt ve Finsku (Rámeček 2.1). Přístup k procesu stanovení priorit se vychází z dlouhodobých cílů a vizí a opírá se o hloubkovou identifikaci problémových oblastí s podporou z centra vládnutí.

Rámeček 2.1. Prioritní přístup finského vládního programu

Koncepce finského vládního programu není založena na resortní struktuře a resortních cílech, ale na společenských jevech nebo systémových změnách, přičemž se zaměřuje na systémové příležitosti a výzvy ve společnosti. Tato koncepce zdůrazňuje a uplatňuje přístup udržitelnosti a konzistence z ekologického, sociálního a ekonomického hlediska (z krátkodobé a zejména dlouhodobé perspektivy).

Na jaře 2019 vláda pověřila odbor vládní strategie Úřadu vlády, aby zajistil a koordinoval přípravu programu. Tento proces zahrnoval: zmapování situace v rámci klíčových témat; výhled do budoucna (na čtyři roky); stanovení cílů a úkolů (doplnění cílů založených na rétorice a opatřeních o cíle založené na výstupech a dopadech, jako základ pro další rozpracování ukazatelů a opatření pro jednotlivá strategická témata).

Proces byl řízen tematickými skupinami politických aktérů, které využívaly podpory ze strany přibližně 200 odborníků; celé to koordinoval odbor pro strategii Úřadu vlády. K dispozici byla i speciální elektronická platforma, která umožnila zúčastněným stranám sledovat pokrok dosažený v jednotlivých oblastech vyjednávání.

Zdroj: Finská vláda (2019^[10]).

Nedostatečné zaměření na dlouhodobé priority a budoucí rizika a výzvy v České republice souvisí také s omezeným využíváním strategické predikce ve strategickém plánování. Na Úřadu vlády ani na resortních ministerstvech neexistuje specializovaný útvar ani kapacita pro strategické predikce, včetně dlouhodobého plánování scénářů a horizontálního skenování. Mezi zjištěné problémy patří nedostatek finančních zdrojů, politické podpory a institucionální kultury v oblasti strategické predikce. Aktuálně funguje Rada vlády pro výzkum, vývoj a inovace, která za podpory Technologické agentury ČR a think tanku České priority vypracovala studie a metodiku strategické predikce. Tyto nástroje řeší aktuální velké trendy a jejich potencionální dopad na Českou republiku. Metodiky a výsledky by mohly být dále využívány a šířeny ve veřejné správě (České priority, 2022^[11]). Příklady z jiných zemí zahrnují vypracování dlouhodobých přehledů s využitím strategické predikce, které se snaží zavést určitou odpovědnost za plnění dlouhodobých priorit napříč resorty (Rámeček 2.2).

Rámeček 2.2. Dlouhodobé prediktivní analýzy na Novém Zélandu a v Austrálii

Novozélandský zákon o veřejné službě z roku 2020 vyžaduje, aby vedení ministerstev nezávisle na ministrech alespoň jednou za tři roky vypracovalo dlouhodobou prediktivní analýzu (Long Term Insight Briefing, LTIB). LTIB zkoumá budoucí trendy, rizika a příležitosti. LTIB poskytuje informace a nestrannou analýzu, jakož i politické možnosti reakce na rizika a využití příležitostí. Vypracování těchto LTIB je založeno na osmi krocích na vysoké úrovni, které zahrnují participaci občanů jak v samotném tématu, tak při návrhu znění dokumentu. První LTIB byl předložen parlamentnímu výboru v polovině roku 2022. Po parlamentní kontrole byl zpřístupněn veřejnosti. Veřejné konzultace k pracovní verzi jsou nezbytnou součástí tohoto procesu.

Před přijetím zákona o veřejné službě z roku 2020 diskutovala novozélandská komunita zkušených odborníků na tvorbu politik o problémech při začleňování dlouhodobých otázek do formulování politik; zmiňován byl i relativní nedostatek prognostických kapacit ve veřejné sféře. Proběhly semináře o tzv. teplotní mapě budoucích politik a o tzv. správě (stewardship) politik. Ačkoli neexistuje žádný související

program na budování kapacit v oblasti strategické predikce, proces přípravy LTIB může podnítit poptávku po kapacitách strategické predikce.

V zájmu posílení tvorby a plánování politik vyjádřila australská vláda rovněž svůj záměr začít rozvíjet dlouhodobé strategické predikce. Pod dohledem Rady tajemníků budou tyto informace spojovat odborníky z celé veřejné správy a budou zahrnovat veřejné konzultace s různými zúčastněnými stranami, jako jsou občané, akademická obec, průmysl a nevládní organizace, o konkrétních dlouhodobých politických výzvách, na něž je třeba nalézt řešení.

Zdroje: Vláda Nového Zélandu (2022^[12]); ANZOG (2021^[13]); Vláda Austrálie (2022^[14]).

Dalším problémem v České republice je, že vláda nemá nástroje, které by umožnily promítnout Programové prohlášení vlády do koordinovaných vládních opatření. Přestože existuje roční legislativní a plán nelegislativních prací, který na žádost Úřadu vlády vyplňují resortní ministerstva, tyto dokumenty nepřevádějí vládní priority do opatření důsledně a efektivně, protože pro vyvozování resortních opatření z priorit jim chybí řízení a vedení z centra. Oba programy jsou sestavovány přístupem zdola nahoru bez hloubkové věcné kontroly, zda je plně pokryto Programové prohlášení a jeho priority. Nesplňují ani kritéria účinného nástroje koordinace politik, který by Úřad vlády mohl využívat. Kromě toho je Programové prohlášení politickým dokumentem a obsahuje politické iniciativy a priority, které mohou doplňovat předchozí strategie a priority nebo být s nimi v rozporu. Absence řízení z centra otevírá prostor pro iniciativy vedené ministerstvy podle jejich politických priorit.

Množství a roztržitost vládních strategií a nedostatečné strategické sladění vedou k nedostatečné konzistenci a implementaci u všech strategií

Plánování musí být systematické a musí zajistit soulad mezi různými plány i mezi dlouhodobými, střednědobými a krátkodobými politickými prioritami směřujícími ke společnému cíli (OECD, 2020^[11]). Stejně jako v ostatních zemích OECD, i v České republice má centrum vládnutí úkol zlepšit harmonizaci resortních plánů a jejich soulad s národními prioritami. Některé mezinárodní osvědčené postupy při sladování národních a resortních plánů mohou být České republice zdrojem užitečných poznatků. (Rámeček 2.3).

Rámeček 2.3. Belgická architektura pro propojení politických priorit s výsledky na operační úrovni

Strategické plánování v Belgii bylo vyvinuto jako vysoce kolaborativní a iterativní proces, který zohledňuje federální a asociační charakter veřejné správy. Pro lepší propojení priorit a výsledků se rozlišuje mezi strategickými plány na jedné straně a operativními plány na straně druhé.

Dokumenty strategického plánování se kaskádovitě odvíjejí od vládní dohody (*Accord de Gouvernement*), která se promítá do programového prohlášení vlády (*Exposé d'orientation politique*), které se každoročně rozpracovává do podoby tzv. rámcové politické nóty (*note de politique générale*). Jakmile jsou prostřednictvím těchto dokumentů stanoveny politické priority, vypracuje federální veřejná správa/politika a podpora (FPS/PPS BOSA) návrh národního strategického plánu, který dále upřesňuje na základě zpětné vazby od ministrů. Součástí národního strategického plánu je také rozpočtový rámec, vnitřní řízení, komunikační plán a rozdělení odpovědností. Průřezové cíle odvozené z politických priorit jsou vypracovávány a vybírány souběžně a poté jsou po formálním schvalovacím procesu začleněny do strategického plánu.

Roční operační plány převádějí strategické a taktické cíle uvedené ve strategických plánech do operativních cílů a procesů. Tyto operační plány se od strategického plánu liší procesem vypracování, modalitami, obsahem a povinnostmi vůči politikům, občanům a útvaru BOSA. Po schválení rozpočtu FPS/PPS vypracuje operační plán a poskytne jej pro informaci ministrům a státním tajemníkům. Operační plán v podstatě obsahuje popis operačních cílů a zdrojů na ně vyčleněných dle koncepce SMART, nastiňuje procesy a iniciativy, jejichž prostřednictvím bude operačních cílů dosaženo, a související ukazatele pro měření dosažených výsledků a přiřazení odpovědnosti. K průřezovým cílům jsou rovněž přiřazeny specifické klíčové ukazatele výkonnosti.

Zdroj: Vláda Belgie (2022^[15]).

Přestože v České republice existuje velké množství strategií, většina zúčastněných stran, s nimiž byly vedeny rozhovory, neoznačila počet strategií za klíčový problém strategického plánování. Ani kvalita strategií nebyla označena za významný problém. Strategie bývají dlouhé a velmi podrobné dokumenty s vysokým počtem opatření, což může klást velké nároky na jejich realizaci. Zainteresované strany zmiňovaly jako nejzásadnější výzvu implementaci strategií a jejich konzistenci. Respondenti průzkumu OECD označili za hlavní překážky pro úspěšné plánování a implementaci nedostatečnou kapacitu a problémy s koordinací. Aby vyřešilo právě tento problém, zavedlo Spojené království plány realizace výsledků, s cílem zefektivnit a lépe formulovat strukturu plánování a podpořit implementaci a řízení z centra (Rámeček 2.4).

Rámeček 2.4. Plány realizace výsledků ve Spojeném království

V zájmu zefektivnění a zdokonalení své architektury pro plánování zavedla vláda Spojeného království v roce 2021 plány realizace výsledků (outcome delivery plans), které navazují na plány jednotlivých resortů a zajišťují, aby vládní resorty přispívaly k realizaci zastřešujících priorit celé vlády. Tyto plány stanoví, jak jednotlivé resorty vlády Spojeného království pracují na dosažení svých prioritních výsledků, a kladou větší důraz na spolupráci mezi resorty, což umožňuje resortům plánovat společně s cílem dosáhnout sdílených výsledků. Plány zahrnují prioritní cíle a opatření, která mají být realizována k dosažení výsledků, a obsahují klíčové ukazatele výkonnosti pro měření pokroku a úspěšnosti. Stanovují plány pro realizaci klíčových činností pro úspěšné dosažení výsledků a nastiňují potřebné kapacity a zdroje a jejich využití. Jsou řízeny a monitorovány úřadem vlády. Plány realizace výsledků jsou každoročně revidovány v rámci ročního rozpočtu a cyklů strategického plánování.

Zdroj: (UK Government, 2021^[16]).

Nad rámec jednacího řádu není zaveden žádný jasný proces strategického plánování v ústřední státní správě

Ve většině zemí OECD má centrum vládnutí na starosti převedení strategické vize vlády do vládního programu, její propojení se stávajícími strategiemi; dále pověřuje jednotlivá ministerstva vypracováním resortních strategií a monitoruje jejich přípravu a implementaci. Centrum vládnutí velmi často hraje také roli při řešení konfliktů mezi ministerstvy, včetně strategických nesrovnalostí nebo neshod.

Vláda ČR vyvinula řadu mechanismů a nástrojů na podporu procesu strategického plánování. Jak bylo uvedeno výše, strukturu ve fázi přípravy a schvalování strategií pomáhá zajišťovat zejména jednací řád vlády, eKLEP a architektura veřejných poradních a pracovních skupin v jednotlivých oblastech.

Současný proces strategického plánování z centra vládnutí v ČR však nepokrývá celý cyklus strategického plánování od iniciace až po schvalování a implementaci strategií. Neumožňuje také centru vládnutí poskytovat strategické vedení a hrát účinnou kontrolní a vyvažovací roli. V centru vládnutí rovněž neexistuje mechanismus, který by zajistil, že nová strategie bude systematicky navázána na výzvy a potřeby identifikované ve Strategickém rámci Česká republika 2030 a dalších klíčových dlouhodobých strategiích. Ve fázi iniciace strategie například ČR nemá specifické meziresortní mechanismy pod vedením Úřadu vlády, v rámci nichž by bylo možné aktualizovat či zamítnout potřebu stávající strategie, případně novou strategii zarámovat, projednat a porovnat s existujícími dokumenty, aby nedocházelo k duplicitám, a které by pomohly Úřadu vlády při udělování mandátu k přípravě konkrétní strategie. Tyto koordinační mechanismy mohou také pomoci ve fázi přípravy strategie revidovat návrh dokumentu z hlediska konzistence a metodiky předtím, než projde formálním meziresortním připomínkovým řízením, které je již pokročilou fází procesu strategického plánování.

V přezkumné fázi tohoto postupu je Úřad vlády jedním z připomínkových míst, ale nehraje vedoucí roli při kontrole a přezkumu věcné stránky dokumentů v souladu s Programovým prohlášením vlády. Rovněž neřeší rozpory a nemůže dokument vrátit zpět resortním ministerstvům, s výjimkou legislativních důvodů prostřednictvím Legislativní rady vlády. Úřad vlády nemá konečné slovo při posuzování souladu a provázanosti nového strategického dokumentu s Programovým prohlášením a prioritami vlády ještě předtím, než je dokument předložen vládě k projednání. Tyto nedostatky přispívají k velkému počtu často paralelních strategií různých ministerstev a výborů a k celkovému nesouladu strategií. Zatímco MMR posuzuje odbornou kvalitu strategie, Úřad vlády by mohl dále posoudit její naplňování a soulad se strategickými prioritami, Programovým prohlášením a dalšími existujícími strategiemi.

Nedávné meziresortní snahy o nahrazení, sloučení nebo koordinaci strategií nepřinesly významné výsledky

Vysoký počet strategií způsobuje nekonzistenost a problémy při koordinaci implementace strategií s ohledem na dostupné zdroje. Jedním ze způsobů řešení tohoto problému je zefektivnění počtu strategií zrušením nebo sloučením nadbytečných dokumentů. S cílem zrušit některé stávající strategie MMR v letech 2016 a 2017 analyzovalo 60 dokumentů; mělo rozhodnout, zda jejich příprava bude pokračovat či ne (Vláda České republiky, 2017^[17]). Nicméně tato iniciativa měla velmi omezený dopad a počet strategií v České republice zůstává vysoký.

V roce 2021 MMR rovněž provedlo inventarizaci strategií, kdy byly ostatní resorty oficiálně požádány o aktualizaci relevance a potřebnosti jednotlivých strategií v registru. Ve více než 90 % odpovědí bylo uvedeno, že dokumenty jsou stále relevantní a potřebné. Byl tedy vyvozen závěr, že pro slučování či snižování počtu strategií prakticky není prostor. Proces a výsledky inventarizace vyvolávají otázky ohledně jasnosti cílů a absence omezujících cílů v této činnosti. Vyvolávají rovněž otázky ohledně svolávací schopnosti MMR při vedení procesu racionalizace strategií a konfrontace s resorty ohledně jejich odpovědí. Strategické dokumenty mohou také někdy hrát legitimizační roli a vytvářet mandát pro ministerstva v daných oblastech, takže jejich zrušení je z pohledu resortů nežádoucí.

Jak uvádí Rámeček 2.5, Litva měla například v roce 2015 přibližně 290 strategických dokumentů a 1 800 monitorovacích ukazatelů vycházejících ze strategických akčních plánů. V současné době pracuje na jejich zefektivnění (Nakrošis, V., R. Vilpišauskas and D. Jahn, 2020^[5]).

Rámeček 2.5. Audit systému strategického plánování - Litva

Litva měla v roce 2015 přibližně 290 strategických dokumentů a strategické akční plány obsahovaly 1 800 monitorovacích ukazatelů.

Vláda ve volebním období 2016-20 vypracovala pokyny a akční plán pro restrukturalizaci systému strategického plánování a tvorby rozpočtu s cílem více se zaměřit na výsledky a zajistit fiskální udržitelnost. Dne 25. června 2020 byl přijat nový zákon o strategickém řízení č. XIII-3096, který upravuje systém strategického řízení zaměřený na výsledky: stanoví zásady nového systému strategického řízení, úrovně a typy plánovacích dokumentů, jejich vzájemné vazby a dopad na plánování finančních prostředků, účastníky systému strategického řízení, jejich práva a povinnosti a ustanovení o řízení systému strategického řízení. Cílem je optimalizovat počet strategických plánovacích dokumentů, aby bylo plánování, monitorování a hodnocení přehlednější, a také revidovat přípravu, schvalování a realizaci strategického plánování, tj. stanovit tak nový strategický plánovací systém (National Audit Office of Lithuania, 2021^[18]).

Na základě tohoto zákona vláda naplánovala schválení Metodiky strategického řízení, která podrobně popisuje její implementaci. Aby bylo zajištěno, že strategické akční plány budou odrážet základní cíle stanovené v jiných plánovacích dokumentech, musí se metodicky určit, které prvky plánovacích dokumentů musí být přeneseny do strategických akčních plánů a podle jakých kritérií.

Cílem probíhajícího auditu strategických plánovacích dokumentů je snížit počet strategických plánovacích dokumentů z 290 na 100. Mnoho typů strategických plánovacích dokumentů by však zůstalo zachováno (Nakrošis, V., R. Vilpišauskas and D. Jahn, 2020^[15]).

Zdroje: Národní kontrolní úřad Litvy (2021^[18]); Nakrošis, Vilpišauskas and Jahn (2020^[19]).

Řada strategií byla připravena na základě požadavků na financování z fondů EU, ale nemusí být nutně využívány nebo propojeny s jinými strategiemi

Řada fondů EU má podmínku existence strategie v dané oblasti. Z rozhovorů OECD s různými zúčastněnými stranami v České republice vyplývá, že kvůli těmto přísným požadavkům na čerpání prostředků z fondů EU bylo vypracováno několik strategií, například různé strategie týkající se menšin. Tento programový požadavek skutečně podporuje přípravu dlouhodobějších strategií v České republice a podněcuje strategické myšlení v časových horizontech delších, než je mandát vlády.

Přesto bylo zmíněno, že několik těchto strategií existuje pouze „aby bylo možné zaškrtnout políčko splněno“ a nejsou využívány ani propojeny s jinými dlouhodobými nebo odvětvovými strategiemi. To může posilovat nedostatečnou odpovědnost za některé strategie, existenci vysokého počtu strategií v České republice a jejich nesoulad. Při přípravě nových strategií je třeba zajistit, aby se nepřekrývaly se stávajícími strategiemi nebo aby netrpěly nedostatečným zaměřením na implementaci. Mělo by to sloužit jako podnět k aktualizaci, doplnění nebo nahrazení strategií – aby byl tento proces pro zemi přínosem.

Monitorování a hodnocení konkrétních strategií se údajně na úrovni úřadu/ministerstva provádí, ale výsledky nejsou dostatečně začleněny do nových strategických cyklů

Pro dosažení krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů je nutná existence spolehlivého systému pro monitorování a hodnocení. Pokud jsou informace z monitorovacích a hodnotících zpráv předávány zpět tvůrcům politik a rozhodovacím orgánům, mohou být cenným zdrojem dat a informací pro strategické plánování a navrhování, realizaci programů a projektů a lepší přidělování a přerozdělování zdrojů (OECD,

2021^[20]). V rámci Úřadu vlády neexistuje centralizovaný monitorovací systém, který by umožňoval měřit pokrok v provádění klíčových národních strategií nebo přínos resortních strategií pro dosažení strategických cílů země. Jak zdůraznily zúčastněné strany, s nimiž byly vedeny rozhovory pro účely této zprávy, výsledky každé strategie posuzuje každý výbor nebo každé ministerstvo zvlášť a nejsou sdíleny prostřednictvím definovaného procesu nebo monitorovacího nástroje. Řada monitorovacích činností se také zaměřuje na výstupy a výsledky, přičemž se sleduje spíše počet opatření a přijatých zákonů než výsledek strategie a posouzení jejího dopadu. Z tohoto důvodu Úřad vlády nemá přesné informace o skutečných výsledcích a dopadech klíčových strategií, a to mu brání v tom, aby mohl vypracovat nebo upravit strategie nebo k tomu pověřit jednotlivá ministerstva.

Konkrétní strategie v České republice údajně monitoruje a vyhodnocuje orgán, který má danou strategii na starosti. Implementace resortních strategií je projednávána v jednotlivých výborech vlády. Po skončení období akčního plánu strategie jsou prostřednictvím zasedání vlády zpracovávány také zprávy o implementaci a hodnocení. Málokdy se však diskutuje o výsledcích monitorování a o tom, co je třeba změnit nebo revidovat v průběhu implementace nebo při přípravě budoucích dokumentů. Celkově ve většině případů údajně dochází k tendenci, a to jak u monitorovacích, tak u hodnotících postupů, vyhovět požadavku, aniž by se informace skutečně promítly do rozhodování na úrovni Úřadu vlády a ministerstva. To brání změnám stávajících strategií nebo vypracování nových strategií s ohledem na dosavadní zkušenosti, úspěchy a zjištěné nedostatky. Příkladem dobré praxe, která by se mohla ukázat jako užitečná pro Českou republiku, je irská vládní ekonomická a hodnotící agentura (Rámeček 2.6).

Několik zúčastněných stran uvedlo, že v mnoha strategiích ukazatele chybí, jsou nedostupné nebo nedostatečné. Podle zúčastněných stran, s nimiž byly vedeny rozhovory během zjišťovací mise, ukazatele ve většině strategií chybí nebo jsou pro účinné monitorování nedostatečné.

Rámeček 2.6. Ekonomická a hodnotící agentura irské vlády

Irská vládní ekonomická a hodnotící agentura irské vlády (Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES) je integrovaný meziresortní útvar, který působí v rámci ministerstva pro veřejné výdaje a reformy a jehož cílem je posílit úlohu ekonomiky a analýzy efektivity při tvorbě veřejných politik. Služba IGEES byla vytvořena v roce 2012 a je důkazem závazku vlády zajistit vysoký a konzistentní standard hodnocení politik a ekonomické analýzy v rámci celé irské státní správy. V tomto ohledu hraje IGEES důležitou roli při reformě a posilování státní služby a při podpoře vlády v řešení klíčových průřezových politických výzev, jako je hospodářský růst, sociální vyloučení a lepší poskytování služeb a tvorba politik.

Mezi cíle IGEES patří: rozvoj profesionální ekonomické a hodnotící služby, která bude poskytovat vysoké standardy ekonomické a politické analýzy na pomoc vládnímu rozhodovacímu procesu; zajištění uplatňování zavedených osvědčených postupů v oblasti hodnocení politik s cílem zlepšit poměr mezi kvalitou vynaložených prostředků a efektivnějšími politickými a programovými intervencemi státních orgánů; usnadnění otevřenějšího dialogu o tvorbě politik s akademickou obcí, externími odborníky a zúčastněnými stranami napříč širokým socioekonomickým spektrem.

IGEES má více než 200 zaměstnanců, kteří plní různé úkoly a pracují nejen na hodnocení, ale také na přehledech výdajů, ekonomických analýzách a obecněji na tvorbě politiky dle evidence-based principů. Její zaměstnanci jsou vysíláni napříč resorty, aby se napříč vládou rozšířila kultura a odbornost v oblasti tvorby politik.

Zdroje: OECD (n.d.^[21]; 2020^[22]).

Sladění s ministerstvem financí probíhá převážně prostřednictvím formálního postupu, ale vazba mezi financováním a strategickými prioritami je omezená

Cílem strategického plánování je zajistit, aby strategii byly přiděleny nástroje na tvorbu příslušných politik, jako je sestavování rozpočtu, příprava nařízení a plánování lidských zdrojů. Strategické plánování může být sdílenou odpovědností, jako je tomu ve více než třetině zemí OECD, kde centrum vládnutí vykonává spolupracující či podpůrnou roli. Zásadní úlohu ve strategickém plánování mají ministerstvo hospodářství a ministerstvo financí. Pro zajištění propojení národních strategií se státním rozpočtem spolupracuje 85 % center vládnutí s ministerstvy financí (OECD, 2018_[2]). Řada z těchto zemí však uvádí, že v praxi se při sladování strategií a rozpočtů objevují problémy. V důsledku toho dochází v jednotlivých zemích k rozporu mezi tvorbou strategií a jejich monitorováním a prováděním. Ministerstva hospodářství a/nebo financí hrají v procesu plánování hlavní roli zejména v případech, kdy je v rámci ústřední státní správy silná rozpočtová rigidita (OECD, 2022_[23]). Zásada 2 z Doporučení Rady OECD ke správě rozpočtu (OECD, 2015_[24]) má pomoci tvůrcům politik využívat rozpočet jako významný nástroj tvorby politik k dosažení střednědobých strategických priorit vlády (OECD, 2020_[1]).

Ministerstvo financí se podílí na revizi strategických dokumentů v souvislosti s rozpočtem

Ministerstvo financí (MF) hraje důležitou roli při reformulaci a revizi vládních strategií a politických dokumentů. MF reviduje a připomínkuje dokumenty, zejména v rámci meziresortního připomínkového řízení. Resortní ministerstva musí spolu se strategií předložit odhad nákladů, který MF přezkoumává, aby posoudilo její proveditelnost. V některých případech na žádost resortního ministerstva spolupracují s resortními ministerstvy na přípravě dokumentů odborníci dvou oddělení rozpočtového odboru MF, kteří se specializují na jednotlivé resorty a rozpočty státních fondů. Před schválením vládou je dokument předložen k připomínkovému řízení a toto řízení může podle resortních ministerstev vyvolat připomínky a námítky k některým opatřením z důvodu nedostatečné finanční realizovatelnosti, což může vést k úpravě nebo vyřazení opatření a prvků, včetně těch, které předkladatel považuje za klíčové. Přestože je finanční kalkulace opatření v předkládaném dokumentu povinná, MF může provádět finanční kalkulaci a scénáře důkladněji a podle toho dokument připomínkovat. Výsledkem této revize je, že řada opatření v různých strategiích nezíská finanční prostředky potřebné pro svoji realizaci a nebude realizována. Odhad nákladů je povinný, ale celý soubor opatření plánovaných ve strategickém dokumentu může jít nad rámec finančního odhadu.

Podle jednacích řádů, pokud z předkládaných dokumentů vyplývají finanční požadavky na zařazení do státního rozpočtu, materiál pro jednání vlády musí obsahovat konkrétní zdroj, ze kterého budou tyto požadavky kryty (přesun v rámci rozpočtu příslušné kapitoly nebo snížení výdajů jiné kapitoly státního rozpočtu apod.) (Vláda České republiky, 1998_[7]).

Resortní ministerstva zdůrazňovala nedostatečnou spolupráci mezi resortem, který strategii připravuje, a MF při vyčíslování nákladů na opatření v dřívějších fázích přípravy strategie, tj. než je dokument předložen k připomínkovému řízení. Do dialogu by se měla zapojit ministerstva, které mají v gesci přípravu rozpočtu a politik, aby byl zajištěn společný přístup k vyčíslení nákladů na opatření a prioritám financování. Tato spolupráce by zahrnovala diskuse o stanovení priorit při přidělování zdrojů, přípravu a přezkum odhadů nákladů a nákladovou efektivitu opatření ve vztahu ke klíčovým opatřením a cílům strategie. MF rovněž upozornilo na absenci systematického procesu, který by zajistil, že odhady nákladů a jejich propojení s kalkulací nákladů budou provedeny již při koncipování a tvorbě strategie. Úřad vlády by mohl tento dialog podpořit a zapojit se do diskuse o strategických plánech souvisejících s klíčovými prioritami vlády a v případě potřeby zajistit informování předsedy vlády o rozhodovacích a blokačních bodech.

MF buduje nový útvar pro přezkum výdajů s cílem zvýšit efektivitu vynakládaných prostředků. Očekává se, že tento útvar zlepší hodnocení nákladové efektivity jednotlivých opatření, posílí dialog o prioritách a strategiích financování a sladí přidělování výdajů s vládními prioritami. (OECD, 2021_[4]).

Celkově se jeví, že plánování politik není systematicky propojeno s finančním plánováním, kromě fáze připomínkového řízení, takže strategické dokumenty jsou s příslušným financováním sladěny až ve fázi jejich přípravy, což snižuje jejich relevanci. Například diskuse o kalkulaci nákladů na strategie a jejich opatření před meziresortním připomínkovým řízením by mohla pomoci podpořit dialog a přehodnotit možnosti podle finančních scénářů a kalkulací nákladů provedených s MF.

Vazba mezi stanovením priorit na vysoké úrovni a rozpočtem je omezená

Vláda nevypracovává podrobné finanční hodnocení nákladů svého Programového prohlášení. Resortní ministerstva poskytují Úřadu vlády podrobná roční opatření prostřednictvím ročních plánů prací, které si žádá tým pro vládní agendu a ministr pro legislativu, ale odhad nákladů někdy nestačí na financování celého souboru opatření, což může vést k vyřazení opatření z důvodu nedostatečné finanční proveditelnosti. To, že na jednotlivá opatření nejsou vyčleněny konkrétní zdroje, může bránit efektivní realizaci. Aby bylo zajištěno financování každého konkrétního opatření, musí MF připravit finanční scénáře, které vycházejí především z plánu legislativních prací na daný rok, ale tyto scénáře se neprovádějí v přímé interakci s příslušnými ministerstvy a veřejnými institucemi, které opatření předkládají. To má za následek, že opatření, která jsou plánována v Programovém prohlášení a ročních plánech prací, jsou z důvodu nedostatku zdrojů a finančních prostředků z rozpočtu zrušena nebo omezena. Připravované vytvoření útvaru pro přezkum výdajů na MF může rovněž pomoci sladit výdaje s vládními prioritami během rozpočtového procesu a zlepšit stanovení priorit výdajů. Příkladem v oblasti propojení rozpočtu s vládními prioritami může být Švédsko (Rámeček 2.7).

Rámeček 2.7. Rozpočtový rámec ve Švédsku a jeho propojení se strategickými prioritami

Švédsko má pevný rozpočtový rámec založený na rozpočtovém zákoně a provádí omezující fiskální politiku, která vede k rozpočtovému přebytku/malému schodku. Jeho rozpočtový rámec se vyznačuje řadou prvků, které se vyvinuly v roce 2019: cílový přebytek odpovídající jedné třetině procenta hrubého domácího produktu (HDP) v průměru za celý hospodářský cyklus, strop výdajů ústřední vlády a žádoucí ukotvení dluhu ve výši 35 % HDP.

Na podzim vláda předkládá parlamentu návrh zákona o rozpočtu. Výchozím bodem pro tento úkol celé ústřední státní správy jsou cíle hospodářské politiky vlády. Návrh rozpočtu obsahuje zejména návrhy na alokaci výdajů, odhad příjmů a výhled ekonomiky a veřejných financí. Součástí rozpočtu je také tabulka reforem, prostřednictvím které vláda určuje klíčové priority a opatření a uvádí odhady nákladů na příští tři roky. Tyto reformy se vztahují k vládním prioritám, například „Spolehlivý sociální státu“ a „Nová účinná a ambiciózní energetická a klimatická politika“, a pomáhají zajistit konkrétní a odpovídající financování.

Švédsko má zdravý a zejména stabilní střednědobý výdajový rámec s tříletými klouzavými stropy právně zakotvenými v zákoně o rozpočtu a vládními prioritami projednávanými v prosinci druhého rozpočtového roku. Švédsko vyniká velmi silnou provázaností mezi národními střednědobými fiskálními plány a ročními rozpočty, jakož i rozsáhlým pokrytím cílů zahrnutých do národních střednědobých fiskálních plánů.

Stejně jako 31 zemí OECD zavedlo Švédsko přezkumy výdajů, které provádí každoročně. Cílem těchto přezkumů je především kontrola výše výdajů a zvýšení efektivity výdajů.

Zdroje: EU (2020^[25]); Švédská rada pro fiskální politiku (2019^[26]); OECD (2021^[4]); Ministerstvo financí Švédska (2022^[27]).

Centrum vládnutí postrádá soudržnou vizi pro ústřední státní správu, odpovědnost a kapacitu v oblasti strategického řízení, a to navzdory existujícím nástrojům

Aktuální situace a nutnost řešit bezprostřední domácí a mezinárodní problémy mají ve většině zemí tendenci vytěšňovat sledování dlouhodobějších cílů a realizaci původní strategické vize. Centrum vládnutí má jedinečnou možnost působit jako strážce vize vlády, který zajistí promítnutí volebního programu do celovládní strategie, z níž vycházejí politické priority a pracovní programy ministerstev a odborů. Centrum vládnutí může podporovat konzistentnost politik a soulad strategií mimo jiné tím, že posuzuje, do jaké míry návrhy politiky předložené konkrétními ministry a jejich ministerstvy zapadají do širšího politického kontextu, ověřuje celkovou strategickou „vhodnost“ politik a programů (OECD, 2018^[2]).

Stávající vlády některé strategie nerealizují, protože vycházejí z priorit předchozích vlád

Nové vlády se nepovažují za odpovědné za minulé strategie a nové strategické dokumenty nebo politiky s nimi nesladují, v důsledku čehož se původní strategie stávají nadbytečnými nebo irelevantními. Pokud k tomu dojde, šance na úspěšnou implementaci strategie se drasticky snižují. To narušuje kontinuitu implementace strategie a může vést k nekonzistenci strategických priorit. Je zapotřebí lepšího řídicího úsilí z centra, aby stávající strategie byly aktualizovány nebo nahrazeny v souladu s novými prioritami, aby se zajistilo jasné směřování celé ústřední státní správy, pokud jde o priority a práci, která má být provedena, a aby se zabránilo multiplicitě strategických dokumentů a úsilí.

Lze očekávat problémy s prováděním strategií, které nejsou v gesci centra vládnutí, počínaje Plánem pro oživení a odolnost

Díky své centrální pozici a blízkosti k předsedovi vlády má centrum vládnutí ty nejlepší předpoklady pro vypracování, koordinaci, řízení a monitorování celovládních strategií a akčních plánů. Prakticky ve všech zemích OECD byla centra vládnutí pověřena řízením strategického plánování obnovy po pandemii. (OECD, 2021^[4]). V České republice strategické plánování obnovy bylo v gesci především Ministerstva průmyslu a obchodu spolu s Ministerstvem financí, MMR a Ministerstvem vnitra. V červenci 2021 schválila EU Plán pro oživení a odolnost, který pomůže ČR financovat a realizovat reformy a investice na obnovu po pandemii COVID-19 a který zahrnuje environmentální a digitální transformaci a ekonomickou a sociální odolnost (Evropská komise a Česká republika, 2021^[28]). Na přípravě RRP se podílela všechna ministerstva, která měla na starosti některé části plánu, jež se týkají oblastí souvisejících s digitalizací, změnou klimatu a hospodářskou a sociální odolností. Klíčovou roli při koordinaci všech politik a prací souvisejících se záležitostmi EU jménem vlády hraje Sekce pro evropské záležitosti na Úřadu vlády. Implementace RRP bude muset být řádně sladěna s Programovým prohlášením vlády a klíčovými strategickými dokumenty, aby se předešlo problémům podobným těm, které byly popsány výše, neboť nebyla přijata žádná opatření ke zlepšení koordinace nebo rozhodovacích mechanismů. Z toho vyplývá klíčová role Úřadu vlády na poli strategické koordinace.

Vláda trpí obecně nedostatkem analytických zdrojů a strategických kapacit

Z rozhovorů se zástupci Úřadu vlády a věcně příslušných ministerstev rovněž vyplynul nedostatek strategických a analytických kapacit pro účinnou přípravu a provádění strategií, politik a právních předpisů.

Klíčovou iniciativou k řešení tohoto problému bylo vytvoření VAÚ. VAÚ byl zřízen v rámci Úřadu vlády pod ministrem pro legislativu a v prvním kroku se zaměřil na pomoc liniovým ministerstvům při přípravě kvalitních RIA a legislativy. V době přípravy tohoto dokumentu vláda vyčlenila pro VAÚ zdroje a zaměstnance. Tato iniciativa však nebyla propojena ani koordinována s KOVES, přestože cíl 3.1.1 KOVES předpokládá vytvoření centrálního analytického útvaru poskytujícího znalostní podporu ostatním ministerstvům prostřednictvím sítě (Vláda České republiky, 2020^[29]).

Státní správa v České republice musí být schopna zajistit, aby nakládání s veřejnými prostředky a tvorba nařízení vždy vedly k udržitelnosti veřejných financí a co největšímu zlepšení kvality života občanů. Dlouhodobým cílem je proto rozvíjet kulturu rozhodování ve veřejné správě, která bude vycházet z nejlepších dostupných dat. Zřízení VAÚ si klade za cíl výrazně podpořit kvalitní systém analytické práce ve státní správě. Očekává se, že útvar přispěje ke zlepšení fungování státní správy dvěma způsoby. Prvním je jeho přímé zapojení do procesu přípravy strategických prací a předpisů. Druhým je podpora analytických útvarů, včetně činnosti tzv. policy lab, spolupráce s externími odborníky a informování o přínosech rozhodování na základě faktů. Kromě toho bude odbor plnit průběžné analytické úkoly pro potřeby předsedy vlády. Nicméně v dlouhodobém horizontu je nutné posílit analytické kapacity i na resortních ministerstvech, protože analytický útvar pouze na Úřadu vlády nestačí k posílení kvality a tvorby politik a nařízení na základě důkazů.

Cílem by bylo vytvořit obdobné subjekty na resortních ministerstvech a vytvořit tak síť VAÚ, podpořit kvalitní tvorbu politik a právních předpisů napříč státní správou a rozšířit tento model i na strategie nad rámec legislativy. Podobné nedostatky ve strategických kapacitách byly zjištěny i na resortních ministerstvech a řešením by rovněž bylo zřízení strategických útvarů na všech resortních ministerstvech. Vláda Slovenské republiky se rozhodla zřídit specializované útvary, které mají posílit analytické kapacity napříč státní správou, formou institutů (viz kapitola 3).

Centrum vládnutí nemá vedení, které by řídilo a koordinovalo strategické priority a vládní agendu a pomáhalo odbourávat striktně vertikální průběh činností

Dlouhodobé priority jsou řešeny z různých míst a pomocí různých mechanismů

Nové horizontální multidimenzionální výzvy zesílily potřebu celovládního přístupu a koordinace při jejich řešení. V České republice se řízení průřezových strategií a témat velmi často nachází na různých ministerstvech a jsou do něho zapojeny různé výbory, což ztěžuje směřování a harmonizaci ústřední státní správy na úrovni rozhodování o těchto otázkách. To způsobuje nedostatečné kapacity pro řešení horizontálních problémů, jako jsou nerovnosti a udržitelný rozvoj. Například digitalizace byla dána do gesce převážně ministerstva vnitra, zatímco otázky klimatu řeší ministerstvo životního prostředí, ačkoli se tato průřezová témata mají mnohem větší záběr než agendy těchto ministerstev.

Institucionální nastavení v oblasti digitalizace se vyvíjí směrem k posílení řízení ze strany vlády a přístup k tomuto tématu se mění spolu s jmenováním místopředsedy vlády pro digitalizaci v centru vládnutí. Tento model může zlepšit koordinaci a monitorování digitálních iniciativ napříč vládou s řídicí úlohou centra. Současné aktivity a implementaci by podporovala nová Digitální a informační agentura a některé iniciativy by zůstaly na jednotlivých ministerstvech. Horizontální strategie jako je udržitelný rozvoj a reforma veřejné správy by mohly být monitorovány specializovanými útvary a zaměstnanci Úřadu vlády pro řídicí a koordinační účely.

Chybí centrální jednotka, která by prováděla strategickou koordinaci a sladila jednotlivé role

Nejnovější plány české vlády v oblasti systemizace počítají s obnovením strategického útvaru v centru vládnutí. Tento útvar by mohl pomoci řídit, sladovat a monitorovat klíčové strategie v rámci ústřední státní správy za předpokladu, že mu budou přiděleny odpovídající kapacity, pravomoci a mechanismy pro koordinaci národních a resortních strategií. Úřad vlády a MMR měly již dříve zřízené útvary pro horizontální strategické plánování, ale došlo k mnoha změnám, což bránilo kontinuální činnosti. Strategické útvary zřízené na různých ministerstvech postrádají svolávací pravomoc k celovládní koordinaci a přezkumu.

Ačkoli v zemích OECD existují různé institucionální modely pro řízení strategického plánování, 61 % z nich má útvar strategie v rámci Úřadu vlády. Tyto útvary mají za úkol připravovat a/nebo koordinovat klíčové

strategické iniciativy vlády a formulovat strategický rámec pro celou vládu (OECD, 2018^[21]). Koordinují a podporují také práci strategických útvarů na jednotlivých ministerstvech. Estonsko vytvořilo v rámci centra vládnutí útvary strategie, která zemi pomáhá lépe vést, sladit a realizovat vládní programy i dlouhodobé strategie (Rámeček 2.8).

Rámeček 2.8. Strategický útvary Úřadu vlády Estonska

Estonsko má při Úřadu vlády zřízen útvary pro strategie, který má na starosti převedení koaliční dohody do strategického čtyřletého akčního plánu s názvem Program vlády. Strategický útvary převádí vládní program do realizovatelných závazků, které vláda plní.

Útvary spolupracuje s ostatními institucemi v centru vládnutí a s příslušnými ministerstvy na převedení politických závazků koalice do Programu vlády a akčních plánů. To zahrnuje upřesnění politických cílů podle resortů a podresortů spolu s informacemi o výkonnosti potřebnými k posouzení, zda resorty a ministerstva dosahují výsledků, k nimž se vláda v rámci svého programu zavázala.

Útvary udržuje úzké pracovní vztahy se sítí náměstků generálních tajemníků odpovědných za tvorbu politik na jednotlivých ministerstvech pro tento úkol a monitorování výkonnosti při provádění těchto akčních plánů. Udržuje také úzké pracovní vztahy s ministerstvem financí, aby zajistilo propojení vládního programu, Národní strategie konkurenceschopnosti a víceletého rozpočtového rámce.

Útvary pro strategie umožňuje předsedovi vlády provádět kontrolu kvality všech celovládních strategií a snížit jejich počet - zejména tím, že strategický útvary vykonává svůj mandát v koordinaci s ministerstvem financí. Mezi přínosy zřízení útvaru patří:

- jasnější vazby mezi Programem vlády, nadřazenými národními strategiemi, resortními plány rozvoje, plány rozvoje organizací a státním rozpočtem.
- lepší nástroje pro stanovení rozvojových plánů a zajištění jejich souladu s nadřazenými cíli Programu vlády.
- kvalitnější rozvojové plány, které vycházejí z důkladnějšího plánování zdůvodnění politických cílů plánu, jejich soulad se strategickými cíli vlády a finanční zdroje na realizaci těchto plánů, které jsou v souladu se státním rozpočtem
- jasněji formulované odpovědnosti a sdílené odpovědnosti za provádění priorit vládního programu
- podrobnější sledování výsledků provádění vládního programu.
- lepší propojení strategického plánování a rozpočtového procesu.

Útvary rovněž zajišťuje soulad všech vertikálních a horizontálních strategií s Programem vlády. Během procesu tvorby nebo revize strategií zajišťuje tento útvary úzkou komunikaci s příslušnými ministerstvy, aby byl zajištěn soulad jejich strategií s jednotnými resortními a celovládními strategickými cíli. Resortní strategie pro konkrétní sektory doprovázené akčními plány, které jsou vládě předkládány nejpozději tři měsíce po přijetí strategie. Strategie procházejí každoroční revizí.

Zdroj: OECD (2015^[30]).

V České republice chybí výkonnostní rámec pro monitorování implementace strategií

Úřad vlády nemá k dispozici specifické monitorovací nástroje a ukazatele pro hodnocení realizace klíčových národních strategií a dosahování výsledků. Aby bylo možné označit Centrum vládnutí jako účinného a efektivního manažera celé veřejné správy se zaměřením na výsledky pro občany a s jejich

zapojením, je důležité mít výkonnostní rámec, který popisuje soubor průřezových společných cílů a prioritních výsledků, o jejichž dosažení Centrum vládnutí usiluje. Tento strategický dokument by měl podrobně popisovat, jakým způsobem se vláda snaží těchto cílů dosáhnout, a měl by obsahovat jasné odpovědnosti jednotlivých institucí. Příkladem výkonnostního rámce u zemí OECD s federálním uspořádáním, která je federální výkonnostní rámec v USA (Rámeček 2.9), který představuje ucelený přehled o ústřední státní správě a mohl by sloužit jako inspirace pro výkonnostní rámec pro centrum vládnutí v ČR. Dalším zajímavým příkladem na nižší než národní úrovni je skotský národní výkonnostní rámec (Scottish National Performance Framework) (Rámeček 2.9).

Rámeček 2.9. Výkonnostní rámce v zemích OECD

Spojené státy

Ve Spojených státech amerických jsou na speciálních webových stránkách (Performance.gov) zveřejňovány cíle a výsledky, kterých se federální vláda snaží dosáhnout, způsob, jakým se jich snaží dosáhnout, a jak si jednotlivé státní agentury vedou. Agentury si stanovují krátkodobé i dlouhodobé cíle, které se promítají do čtyřletých strategických plánů, ročních plánů výsledků a omezeného počtu prioritních cílů. Veřejnost může tyto cíle a pokrok, kterého bylo dosaženo při jejich plnění, sledovat online na centrálních internetových stránkách, které poskytují komplexní obraz o výkonnosti vlády.

Na základě zákona o modernizaci výkonnosti a výsledků vlády z roku 2010 vyžaduje celovládní rámec, aby federální agentury stanovily výkonnostní cíle, které přinesou výsledky pro občany, zavedly řídicí procesy pro přezkum pokroku a pravidelně informovaly o pokroku dosaženém při plnění těchto cílů.

Skotsko/Spojené království

Skotská vláda zavedla první národní výkonnostní rámec v roce 2007. Jeho účelem a výstupem je měření národního blahobytu nad rámec hrubého domácího produktu. Jeho smyslem je orientovat vládu a veřejné služby na budování úspěšnější země, která nabízí příležitosti pro rozkvět celého Skotska prostřednictvím zvýšení udržitelného hospodářského růstu. Aby tento rámec naplnil svůj účel, stanoví 11 „národních výsledků“, které jsou úzce propojeny s cíli udržitelného rozvoje.

Rámec měří pokrok Skotska v porovnání s národními výsledky. K tomu využívá 81 „národních ukazatelů“. Tyto ukazatele měří národní blahobyt a zahrnují řadu ekonomických, sociálních a environmentálních ukazatelů. Součástí rámce je „interaktivní datový panel“, který obsahuje všechny údaje, jež jsou k dispozici pro každý ukazatel.

Cílem tohoto systému je zrušit resortní struktury ve skotské vládě, a zabránit tak striktně vertikálnímu průběhu činností v zájmu efektivního průřezového řízení. Systém je založen na partnerském přístupu napříč ústřední a místní správou a všemi veřejnými službami.

Zdroje: Vláda Spojených států (n.d.^[31]); Skotská vláda (2020^[32]).

Koordinace politik a rozhodování

Koordinace politik v rámci ústřední státní správy je zásadní pro integrovaný a soudržný přístup k veřejným strategiím a politikám a pro zajištění efektivní a koordinované implementace, zejména v kontextu omezených finančních a lidských zdrojů. Je nezbytnou podmínkou pro lepší tvorbu politik, lepší plánování a lepší zapojení zúčastněných stran do implementace a hodnocení komplexních strategií. Rostoucí počet horizontálních a multidimenzionálních výzev, jako je změna klimatu, otázky rovnosti žen a mužů, nerovnost nebo obnova po pandemii COVID-19, rovněž posílil potřebu koordinace ze strany centra vládnutí.

Tendence k multiplikaci administrativních struktur na národní a místní úrovni taktéž vyžaduje, aby vlády navýšily koordinační kapacity a nástroje (OECD, 2020^[1]).

Díky svému ústřednímu postavení, blízkosti k předsedovi vlády a schopnosti mobilizovat hraje centrum vládnutí klíčovou roli při řízení vládní agendy, koordinaci veřejných politik a zajišťování souladu v průřezových otázkách, jako je digitalizace nebo udržitelný rozvoj. Centrum vládnutí hraje v zemích OECD důležitou koordinační roli na vysoké úrovni, neboť komunikuje obecné směřování vlády a zajišťuje soulad veřejných politik s vládním programem a prioritami, harmonizuje průřezové národní politiky a resortní politiky a řeší případné potíže nebo konflikty ještě před zasedáním vlády. Koordináční funkce centra vládnutí rovněž umožňuje eliminovat striktně vertikální průběh činností ve veřejných institucích a zajistit soudržnost iniciativ prováděných napříč ústřední státní správou ve všech fázích cyklu tvorby veřejných politik, od jejich přípravy až po jejich realizaci a hodnocení. To je základní funkce centra vládnutí ve dvou třetinách zemí OECD – umožnit realizaci vládních cílů a priorit celou státní správou a všemi veřejnými institucemi (OECD, 2018^[2]).

Institucionalizace silných rozhodovacích a koordinačních mechanismů v rámci vlády vede k vyšší koherenci veřejných politik. Zasedání vlády jsou klíčovým rozhodovacím nástrojem a zajišťují soulad na vysoké úrovni v rámci vlády. Centrum vládnutí využívá řadu dalších nástrojů a mechanismů k posílení a udržení meziresortní koordinace, zejména meziresortní výbory a různé skupiny poradců na vysoké úrovni vedené centrem. V zemích OECD se centrum vládnutí rovněž výrazně podílí na organizaci meziresortních výborů pro koordinaci politik, a to i na úrovni ministrů (OECD, 2018^[2]). Více než tři čtvrtiny (78 %) respondentů uvedlo, že se konají schůzky ministrů, což potvrzuje zapojení centra vládnutí do širší výkonné moci a jeho blízkost k ní. V závislosti na zemi a systému řízení mohou mít tyto koordinační mechanismy různou podobu a zahrnovat různé úrovně partnerů (ministři, státní tajemníci, ředitelé institucí veřejné správy) (OECD, 2018^[2]).

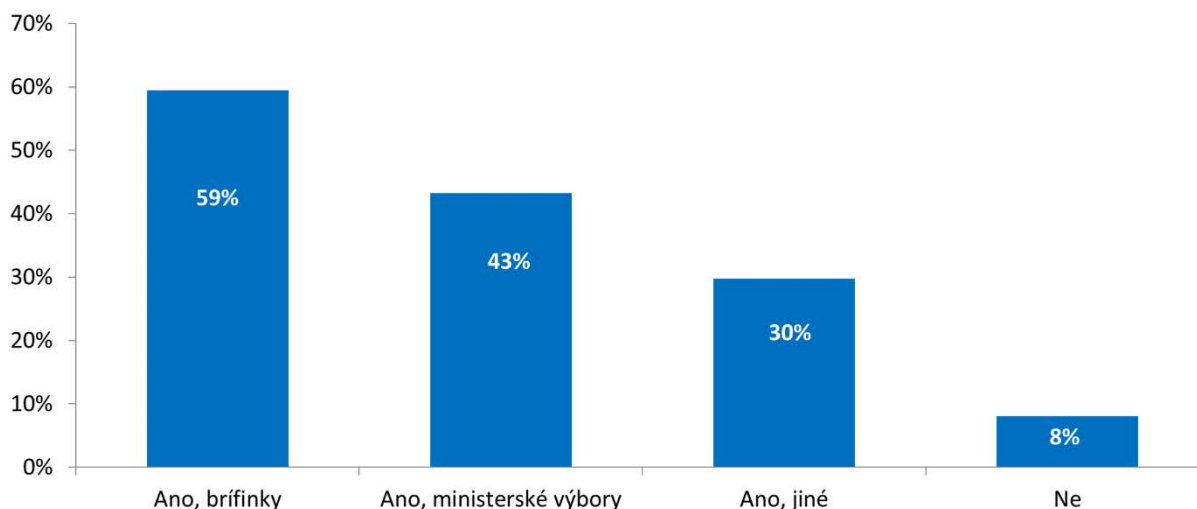
Česká republika zřídila řadu nástrojů pro meziresortní koordinaci, zejména meziresortní výbory a veřejné poradní orgány pod centrem vládnutí nebo ministerstvy, které podporují koordinaci a soudržnost politik v různých oblastech. Zhruba desítky těchto výborů spadá do působnosti centra vládnutí a zabývá se strategickými otázkami, horizontálními výzvami nebo menšinami; patří sem Bezpečnostní rada státu, Legislativní rada vlády nebo Výbor pro Evropskou unii.

Pod konkrétním ministerstvem jsou formálně zřízeny různé meziresortní pracovní skupiny, v nichž jsou zastoupena různá ministerstva. Pomáhají s prosazováním priorit, které se týkají pouze konkrétních resortů nebo nejsou stěžejní pro současnou vládní agendu, ale mohou také představovat pokus o kompenzaci absence řídicí role centra vládnutí a projev přetrvávajícího silného resortismu (striktně vertikální průběh činností). Různá ministerstva a subjekty, s nimiž se OECD setkala, shodně poukazují na nedostatečnou koordinaci a sladění napříč politikami a strategiemi a na přetrvávající resortismus ve veřejné správě. Obnovení a zvýšení kapacit a nástrojů Úřadu vlády pro koordinaci rozhodování a politik může pomoci posílit řízení a soulad politik a strategií v České republice.

Česká republika má jasné postupy a nástroje v oblasti rozhodování

Ve většině zemí OECD jsou zasedání vlády klíčovým fórem pro projednávání a rozhodování politik. (OECD, 2018^[3]). Většina systémů zahrnuje také výbory ministrů, státních tajemníků a poradců, které připravují a předávají rady vládě nebo předsedovi vlády. Centrum hraje důležitou roli při přípravě těchto zasedání tím, že ověřuje kvalitu těchto rad a podpůrných informací, pomáhá řešit spory a zajišťuje, aby byly dodrženy všechny požadované postupy (konzultace, RIA, vyjádření finančních a právních důsledků) (Obrázek 2.3).

Obrázek 2.3. Odpovědnost centra vládnutí za koordinaci projednávání bodů programu před projednáním ve vládě v zemích OECD



Zdroj: OECD (2018^[2]).

Česká republika má zavedeny robustní rozhodovací nástroje a mechanismy, které jsou v souladu s praxí ostatních zemí OECD. Pravidelná zasedání vlády a přesně definovaná pravidla postupu při předkládání dokumentů kabinetu jsou pevně zakotvena, řízena z centra a běžně využívána napříč ústřední státní správou. Přípravu a proces předkládání, připomínkování a posuzování dokumentů podporuje elektronická knihovna eKLEP. Na přípravě, posuzování a předkládání dokumentů pro jednání vlády se podílí také řada veřejných pracovních a poradních orgánů.

Zasedání vlády se konají každý týden a jejich příprava se řídí jednacím řádem.

Zasedání vlády jsou důležitým nástrojem rozhodování vlády. Konají se jednou týdně, obvykle ve středu, a vede je předseda vlády. Zasedání připravuje a zajišťuje Úřad vlády, což je jedna z jeho klíčových funkcí, jak je uvedeno na oficiálních internetových stránkách vlády. Odbor vládní agendy v rámci Úřadu vlády má konkrétně na starosti přípravu a distribuci programu, zajištění organizace a logistiky zasedání a distribuci zápisu ze zasedání. Zápisy jsou zveřejňovány na internetových stránkách Úřadu vlády a jsou veřejně přístupné.

Účel, příprava a průběh zasedání vlády jsou důkladně vymezeny jednacím řádem schváleným usnesením vlády č. 610 ze dne 16. září 1998, které bylo několikrát novelizováno (naposledy usnesením vlády č. 145 ze dne 2. března 2022). Vláda obvykle rozhoduje na základě písemného materiálu, který jí předkládá člen vlády (výjimečně, pokud je věc naléhavá a nesnese odkladu, může být informace podána ústně). Materiál se předkládá k vyjádření („připomínkové místo“) prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP, přes kterou mohou materiály pro jednání vlády předkládat všechny subjekty státní správy, samosprávy, meziresortní poradní a pracovní orgány a další veřejné instituce. „Předkladatelem materiálu pro jednání vlády je člen vlády nebo v zákonem stanovených případech předseda Českého statistického úřadu, guvernér České národní banky nebo veřejný ochránce práv. Pro specifické případy a materiály se počítá i s dalšími postupy“ (Vláda České republiky, 1998^[7]). Připomínková místa slouží ke sdělení názorů straně, která materiál předkládá. Každý materiál pro jednání vlády se před předložením vládě předkládá k vyjádření všem ministrům, místopředsedovi vlády, vedoucímu Úřadu vlády a guvernérovi České národní banky, jedná-li se o věc v její působnosti.

Jednací řád obsahuje podrobná organizační ustanovení a harmonogram přípravy podkladů pro schůzi vlády a plánuje výjimky a různé případy podle povahy (legislativní, nelegislativní) dokumentu. Například lhůta pro vydání stanoviska je deset pracovních dnů, pokud si strana, která materiál ke stanovisku zasílá, nestanoví lhůtu delší. Týden před týdenním zasedáním vlády jsou předložené návrhy zahrnuty do přípravy revidovaného programu, který podepisuje předseda vlády. Program je pak zveřejněn ve čtvrtek v týdnu před zasedáním a v pondělí je upraven podle požadavků ministerstev před středním zasedáním vlády (Vláda České republiky, 1998^[71]).

Jednací řád také pomáhá řešit konflikty a neshody. V případě rozporu dvou strategií nebo neshody ohledně zásadní připomínky by měly být rozpory nalezeny a vyřešeny v rámci meziresortního připomínkového řízení. Jednání mezi zúčastněnými ministerstvy se mohou konat z podnětu strany, která materiál předkládá; obvykle se jedná o ministerstva na úrovni náměstků ministra nebo státního tajemníka (Vláda České republiky, 1998^[71]). Pokud se konflikt nepodaří vyřešit tímto způsobem, je záležitost předložena vládě, ale k tomu dochází jen zřídka, protože většina konfliktů je vyřešena v rámci meziresortního připomínkového řízení, které koordinuje vedoucí Úřadu vlády.

Úřad vlády dohlíží nad dodržováním jednacího řádu, zajišťuje jeho dodržování a je jedním z „připomínkových míst“ meziresortního připomínkového řízení ještě před předložením dokumentu na jednání vlády. Připomínky mohou podávat jednotlivé odbory a sekce Úřadu vlády. Všechna připomínková místa mají v procesu stejnou váhu a všechny „zásadní“ připomínky musí být vypořádány. Útvary Úřadu vlády mají při přípravě jednání vlády svoji specifickou roli. Zatímco Odbor vládní agendy se zaměřuje na logistické a organizační aspekty a na přípravu agendy, Odbor pro legislativu má za úkol kontrolovat právní obsah a soulad dokumentů. Právní přezkum a kontrola kvality bodů pro zasedání vlády v zemích OECD typicky přísluší Úřadu vlády (OECD, 2018^[21]). V České republice tento přezkum provádí rovněž Legislativní rada vlády při Úřadu vlády.

Legislativní rada vlády hraje v řízení rovněž důležitou roli a jejímu stanovisku je přikládána značná váha. Legislativní materiály se řídí specifickým postupem, neboť musí obdržet stanovisko Legislativní rady vlády (Vláda České republiky, 2022^[33]). OECD zjistila, že v praxi dokumenty, které nezískají kladné stanovisko Legislativní rady vlády, obvykle jejich předkladatel do programu jednání vlády nenavrhne. Tento mechanismus se tedy ukazuje jako účinný.

V České republice se na rozhodovacím procesu podílí v různých oblastech a s různými pravomocemi šestnáct rad

Rozhodovací procesy v České republice zajišťuje 16 meziresortních rad, které mohou předkládat materiály v rámci přípravného řízení na jednání vlády a účastnit se meziresortního připomínkového řízení. Rady se podílejí na rozhodování o široké škále témat a s různými pravomocemi. Většina z nich má omezené pravomoci, neboť poskytují pouze doporučení liniovým ministerstvům ohledně strategií. Mohou vytvářet vlastní strategie a předkládat připomínky, ale o dokumentech nerozhodují a jejich schopnost ovlivňovat reformní agendu je omezená. Úloha a fungování rad bude dále popsána v této kapitole.

Existují další nástroje na podporu koordinace v rámci ústřední státní správy

Jsou k dispozici další nástroje na podporu koordinace v rámci ústřední státní správy. Kromě rad a jednacího řádu vytvořila česká vláda řadu dalších formálních a informačních nástrojů na podporu koordinace, a to i v oblasti průřezových témat. Z rozhovorů v rámci zjišťovací mise vyplynulo, že tvorba některých z nich také reagovala na potřebu kompenzovat klesající koordinační roli Úřadu vlády, k níž v posledních letech dochází v České republice. To nutí ministerstva a úřady, aby se koordinovaly přímo mezi sebou a zajistily tak alespoň základní úroveň koordinace.

Celkovému fungování veřejné správy pomáhá neformální a ad hoc koordinace

S poklesem počtu koordinačních instancí v České republice se zvýšila neformální koordinace a výměna napříč vládou, a to díky iniciativám útvarů a jednotlivců na různých ministerstvech. Ty pomohly udržet celkovou koordinaci klíčových činností, realizovat některé funkce a překonat striktně vertikální průběh činností, k němuž dochází v některých institucích. Tyto mechanismy a výměna se ukázaly jako klíčové pro podporu fungování státní správy, zejména v kontextu slabé koordinace z centra. Například strategické oddělení MMR hrálo klíčovou roli ve strategickém plánování, zajišťovalo činnost pracovní skupiny pro národní strategický registr, podporovalo koordinaci napříč ministerstvy v oblasti strategických dokumentů, poskytovalo metodiku a pokyny. Tým RIA na Úřadu vlády rovněž poskytoval podporu a poradenství při realizaci RIA na různých ministerstvech.

Neformální a *ad hoc* výměny mezi seniorními poradci a experty jsou v zemích OECD běžnou praxí. Přispívají k celkové koordinaci a podporují skutečnou výměnu informací napříč státní správou, ale neměly by suplovat formální koordinační a rozhodovací procesy. V některých případech země dokonce organizují neformální zasedání kabinetu, jako například večerní zasedání ve Finsku, aby vedle formálních rozhodovacích procesů podpořily dialog a koordinaci.

Horizontální prioritizace digitalizace je převedena do gesce Úřadu vlády, který ji bude řídit za podpory nové Digitální a informační agentury; tento přístup by mohl být aplikován i na vybranou množinu jiných průřezových priorit

Stále větší počet průřezových výzev vyžaduje zajištění souladu a řízení z centra vládnutí, zejména v oblasti digitalizace a ekologické transformace. Díky své koordinační síle a tradiční koordinační úloze má centrum vládnutí dobré předpoklady k tomu, aby tyto iniciativy řídilo a koordinovalo. Centra vládnutí v zemích OECD hrají klíčovou roli v meziresortních iniciativách tím, že je vedou (v 80 % případů) a poskytují podporu a zajištění (70 %). Centra vládnutí nemají kapacitu ani nejsou určeny pro řízení všech průřezových priorit; obvykle se zaměřují na omezený soubor priorit. Více než polovina center vládnutí oslovených OECD uvedla digitální transformaci jako jednu ze tří klíčových priorit řízených z centra (OECD, 2018^[2]), a v případě 32 % zemí OECD působí v rámci Úřadu vlády specializované struktury, jejichž úkolem je vést portfolio opatření v oblasti klimatu.

V České republice je digitalizace horizontální prioritou, kterou v současné době zastřešují různá ministerstva na různých úrovních, včetně Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. Digitalizace se přesunula na Úřad vlády a současně byla zřízena funkce místopředsedy vlády pro digitalizaci a specializovaného odboru, kterému poskytuje podporu Digitální a informační agentura, která byla zřízena v lednu 2023 na základě novely č. 471/2022 zákona č. 12/2020. Tento vývoj by mohl České republice pomoci vytvořit konzistentní strategii a lépe koordinovat digitalizaci země a veřejné správy. Úřad vlády tak bude moci rozvíjet svou schopnost zajišťovat strategické řízení a koordinaci takového průřezového tématu pro celou vládu, zatímco jednotlivá ministerstva mohou i nadále vykonávat určité činnosti a udržovat své související kapacity. Spojené království také realizuje efektivní digitální transformaci prostřednictvím centrální jednotky a koordinačních sítí (Rámeček 2.10).

Dalším příkladem řešení průřezových témat bylo zřízení meziresortního Řídícího výboru pro energetickou krizi pod vedením Úřadu vlády, jehož cílem je formulovat celovládní reakci na danou výzvu. Je to dobrý příklad proaktivního přístupu vlády k řešení a řízení bezprostřední horizontální výzvy z centra.

Tento přístup k digitalizaci a energetické krizi by mohl být aplikován i na vybranou množinu jiných průřezových priorit, které vláda považuje za prioritní. Vzhledem k výzvám spojeným s dekarbonizací ekonomiky v České republice by se podobný přístup mohl uplatnit i v případě změny klimatu a udržitelného rozvoje, které v současné době vede výhradně Ministerstvo životního prostředí a Rada pro udržitelný rozvoj s omezenou svolávací pravomocí, jak je uvedeno výše.

Rámeček 2.10. Spojené království: Efektivní digitální transformace prostřednictvím centrální jednotky a koordinačních sítí

Díky ambiciózní digitální strategii (UK Digital Strategy), která byla přijata v roce 2013, se Spojené království umístilo v žebříčku OECD Digital Government 2019 v první pětce. V roce 2022 vláda zveřejnila novou meziresortní digitální strategii.

Vládní digitální služba: Motor národní digitální strategie

Spojené království se rozhodlo pro centralizované řízení své národní strategie digitalizace (s cílem stát se „standardně digitální“) a od roku 2011 svěřilo odpovědnost za digitální portfolio úřadu vlády a vytvořilo specializovanou jednotku pro digitalizaci, tzv. Vládní digitální služby (Governmental Digital Service, GDS).

GDS funguje jako ústřední jednotka v rámci Úřadu vlády s rolí specializované a pověřené agentury pro realizaci digitální strategie a strategickou koordinaci a monitorování vládních iniciativ. Aby byla zajištěna spolupráce mezi jednotlivými resorty, vede GDS řídí ministerská skupina pro digitální technologie ve veřejné správě, v níž jsou zastoupeni vedoucí digitálních, datových a technologických útvarů organizací ústřední státní správy. V roli poradce vystupuje také Poradní výbor GDS, Řídící skupina pro data a Poradní skupina pro ochranu soukromí a spotřebitele.

Vláda Spojeného království se tedy opírá o klíčový kompetentní orgán v Centru vládnutí (GDS) se silným mandátem. Současně mají vládní resorty mandát k realizaci svých digitálních strategií, přičemž týmy GDS centrálně zajišťují a monitorují standardy a transformační programy.

Řídící síť: Síť technologických a digitálních lídrů (Technology and Digital Leaders Network) a síť datových lídrů (Data Leaders Network)

V zájmu efektivní implementace a koordinace předsedá GDS dvěma klíčovými stálým koordinačním sítím:

1. Technology and Digital Leaders Network (2017) sdružuje vedoucí pracovníky v oblasti digitalizace a technologií z klíčových vládních útvarů, jakož i z vedoucích pracovníků všech decentralizovaných správních orgánů.
2. Data Leaders Network (2015) zajišťuje, aby přístup ministerstev k využívání a správě dat odpovídal politickým a operativním cílům vlády.

Zdroje: OECD (2019^[34]); Ozols and Nielsen (2018^[35]); Národní kontrolní úřad Spojeného království (2017^[36]).

Centrum vládnutí nemá k dispozici nástroje pro identifikaci vládních priorit a jejich promítnutí do koordinovaných operačních plánů a opatření, což negativně ovlivňuje jejich realizaci

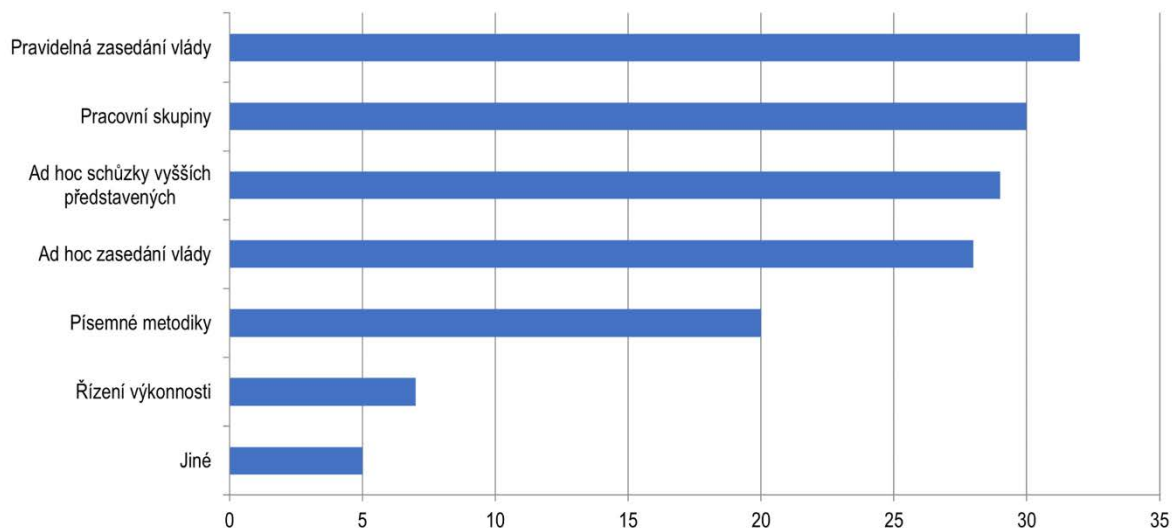
V zemích OECD centra vládnutí hrají klíčovou roli při určení a promítnutí priorit do resortních programů a opatření. Centrum vládnutí využívá k řízení priorit, ovlivňování strategií, politik a opatření vypracovávaných ministerstvy a k zajištění souladu s vládním programem meziresortní koordinační orgány. V České republice Úřad vlády postrádá klíčové nástroje a procesy k určování a usměrňování priorit, jako jsou formální schůzky k projednávání plánů a priorit v rámci přípravy na zasedání vlády, akční plán vlády k převedení Programového prohlášení vlády do podoby konkrétních opatření, rámec pro tvorbu politik (včetně ukazatelů a následných mechanismů) a lidské kapacity pro řízení realizace priorit a koordinaci programů a plánů připravovaných ministerstvy mimo zasedání vlády (OECD, 2018^[2]).

Chybí opakovaná formální setkání k přípravě zasedání vlády; většina příprav probíhá prostřednictvím jednacího řádu

Příprava programu zasedání vlády se řídí formálním a strukturovaným postupem, který má stále velmi logistický a organizační charakter. Ve většině zemí OECD řídí a koordinuje agendu zasedání vlády centrum vládnutí, které, kromě organizačních záležitostí, přináší i strategický rozměr. Například v Kanadě centrum vládnutí (Privy Council Office) kontroluje soulad předkládaných dokumentů a bodů s vládními prioritami a projednává je v rámci meziresortních vládních výborů před zasedáním vlády. Úřad vlády by se měl více podílet na určování priorit a strategických témat a dokumentů, které budou projednávány na zasedání vlády, a to na základě kontroly dokumentů předkládaných prostřednictvím jednacího řádu a dalších prioritních politik a opatření vlády.

V současné době se v České republice nekonají žádné formální meziresortní schůzky k přípravě jednání vlády. V důsledku toho většina příprav na jednání vlády probíhá prostřednictvím jednacího řádu, který zůstává velmi formální a sestává se hlavně z projednání písemných dokumentů. Většina fungujících meziresortních rad se zaměřuje na jedno konkrétní téma nebo oblast, ale v České republice neexistují systematická meziresortní jednání k přípravě zasedání vlády na týdenní bázi. Značný počet zemí OECD má již zavedeny formální meziresortní mechanismy k projednávání klíčových priorit a materiálů a k zajištění koordinace politik při přípravě zasedání vlády, a to od pracovních skupin a *ad hoc* schůzek až po písemné metodiky (Obrázek 2.4). V 80 % zemí OECD je za organizaci porad vysoce postavených zástupců ministerstev, obvykle státních tajemníků, před zasedáním vlády odpovědné centrum vládnutí, které pomáhá předvídat problémy, řešit konflikty a zajistit, aby se zasedání vlády soustředilo na samotné rozhodování. Kromě formálních připomínek podporuje také lepší koordinaci a diskusi. Například ve Španělsku se v rámci přípravy na zasedání vlády konají porady tajemníků na týdenní bázi.

Obrázek 2.4. Klíčové nástroje koordinace politik používané centrem vládnutí v zemích OECD



Poznámka: Počet členských a partnerských zemí OECD, které nástroj používají.

Zdroj: OECD (2018^[2]).

Programové prohlášení vlády není dostatečně převedeno do operativních plánů a není dostatečně monitorováno.

Programové prohlášení vlády je klíčovým strategickým dokumentem, který připravuje vláda. V mnoha zemích OECD připravuje centrum vládnutí na roční nebo víceleté bázi operační plán realizace vládního

programu, který pomáhá při plnění opatření napříč ústřední státní správou, a monitoruje plnění tohoto plánu. V České republice se Programové prohlášení nezpracovává do podrobného ročního operačního plánu, který by navrhoval a monitoroval Úřad vlády. Místo toho se připravují dva různé plány prací přístupem zdola nahoru. Úřad vlády poskytuje šablonu a podněty k vypracování těchto dokumentů, ale uvádí, že má omezené možnosti předkládat návrhy na základě priorit vlády nebo tyto dokumenty konfrontovat. Legislativní odbor vlády na Úřadu vlády připravuje roční plán legislativních prací, který vyplňují ministerstva podle svého pracovního programu na daný rok. Stejnou logiku má i příprava ročního plánu nelegislativních prací. Tyto plány se však jen omezeně kontrolují co do souladu s Programovým prohlášením a vládním programem; také se stává jen zřídka, že to vede k nějakým změnám. Úřad vlády nemá dostatečné kapacity pro řízení této práce a monitorování plnění obou plánů v průběhu roku, což vede k nedostatkům a nesrovnalostem při plnění vládních priorit.

Zasedání vlády a jeho příprava jsou klíčové pro zajištění souladu a konzistence s Programovým prohlášením. Před zařazením dokumentů na program jednání vlády se postupuje podle jednacího řádu, jehož součástí je přezkum ze strany Úřadu vlády, v rámci něhož se kontroluje soulad. Podle jednacího řádu však Úřad vlády nemá výsadní konečnou roli při přezkumu z hlediska souladu s Programovým prohlášením a nemůže body zamítnout. V ostatních zemích OECD hraje tuto klíčovou roli Úřad vlády, přičemž 95 % z nich přezkoumává, zda jsou body předkládané na jednání vlády v souladu s vládním programem, a 40 % z nich může na základě tohoto přezkumu body zamítnout a vrátit je věcně příslušným ministerstvům (OECD, 2018_[2]).

Centrum vládnutí má omezenou možnost řídit, monitorovat nebo podporovat plnění vládních priorit

Úřad vlády neuvedl žádný konkrétní nástroj nebo mechanismus, který by pravidelně monitoroval plnění Programového prohlášení vlády nebo priorit vládní politiky nebo který by podporoval jeho plnění, například specializovaný útvar nebo aplikace (dashboard). V zemích OECD více než 75 % úřadů vlád monitoruje plnění strategických priorit a zajišťuje, aby návrhy jednotlivých ministerstev byly propojeny s nadřazenými prioritami vlády. Za tímto účelem řada z nich zřídila speciální aplikace s klíčovými ukazateli výkonnosti řízené z centra, specifické útvary v rámci center vládnutí a meziresortní orgány, které mají řídit a plnit priority a opatření vládního programu. Více než 60 % uvádí, že mají konkrétní útvar nebo tým, který má na starosti řízení a monitoring průběhu realizace politických priorit (OECD, 2018_[2]).

Plány legislativních a nelegislativních prací by sice mohly sloužit jako podklad pro operativní sledování implementace doporučení, ale k tomuto účelu se nepoužívají. Bylo by rovněž třeba je už tvořit s ohledem na priority a opatření z Programového prohlášení a s důrazem na to, prostřednictvím jakého nástroje a plánů je budou odpovědná ministerstva realizovat.

Řada zemí OECD vyvinula kapacity pro řízení a podporu realizace vládních priorit a přešla od „monitorovacího“ k aktivnímu „realizačnímu“ přístupu. Například Velká Británie zřídila při úřadu předsedy vlády a v centru vládnutí realizační jednotku a vytvořila Prohlášení o vládní reformě. (Rámeček 2.11). Rovněž přistoupila na systém plánů zajištění výstupů, o nichž byla řeč dříve v této kapitole a které definují prioritní výsledky každého vládního resortu a strategii pro jejich dosažení (viz Rámeček 2.4).

Rámeček 2.11. Možnosti Spojeného království v oblasti řízení a podpory naplňování vládních priorit

Realizační jednotka předsedy vlády

Tzv. Realizační jednotka předsedy vlády (Prime Minister's Delivery Unit, PMDU) byla založena v roce 2001 v rámci úřadu předsedy vlády s cílem urychlit zlepšení a zpřístupnění veřejných služeb v celé zemi. Útvar byl vytvořen za účelem realizace, monitorování a plnění politických priorit vlády zejména v prioritních oblastech, jako je zdravotnictví, vzdělávání, bezpečnost a doprava. Výsledkem práce PMDU je výrazné zlepšení většiny politických priorit britské vlády, od přístupu k veřejné dopravě až po míru kriminality. Úspěch britských zkušeností je částečně dán silnou politickou vůlí a zdroji, které PMDU získala, a také jasností politických cílů, které mají být realizovány. Přispělo k tomu také zavedení čtvrtletních schůzek a pravidelných aktualizací, které zajišťují účinnou koordinaci a pravidelný dialog mezi PMDU a dalšími příslušnými vládními resorty. Aby bylo možné pečlivě a informovaně sledovat prioritní opatření a jejich dopad, navrhla PMDU konkrétní ukazatele výkonnosti navázané na vládní priority.

Vzhledem k politickým a organizačním změnám v rámci Úřadu vlády v průběhu let byla PMDU v roce 2010 zrušena. O rok později byl nahrazen novou strukturou, Implementační jednotkou předsedy vlády, s podobným mandátem, ale odlišným přístupem, více zaměřeným na podporu realizace prioritních politik a méně intervenční povahy. Tato jednotka v poslední době využívá plány realizace výsledků pro zajištění souladu a realizace priorit ze strany jednotlivých ministerstev, přičemž o výsledcích podává zprávy a informuje o nich prostřednictvím informačních tabulek.

Prohlášení o vládní reformě

Reforma veřejné správy je jednou z důležitých oblastí, na kterou se zaměřuje současná výkonná struktura vlády Spojeného království. Prohlášení o vládní reformě nastiňuje, jakým způsobem budou státní správa a ministři společně reformovat veřejnou správu s cílem zajistit občanům lepší služby a politiky.

Prohlášení obsahuje tři oblasti priorit:

1. lidé – správní lidé na správných místech a se správnými pobídkami.
2. výsledky - modernizace fungování státní správy, jasný pohled na její priority a objektivní hodnocení toho, co funguje a nefunguje.
3. partnerství - posílení vazby mezi ministry a úředníky, kteří tvoří jeden tým od koncepce politiky až po její realizaci, a mezi ústřední státní správou a institucemi mimo ni.

Prohlášení bylo na stvrzení závazku oficiálně podepsáno každým ministrem.

Zdroje: Gold (2017^[37]); Centre for Public Impact (2016^[38]); Světová banka (2010^[39]); Harrison (2016^[40]); Vláda Spojeného království (2021^[41]).

Priorit sledují poradci předsedy vlády, kteří jsou odborníky na některá témata, ale nejsou pověřeni řízením realizace priorit

Programové prohlášení vlády program obsahuje širokou škálu opatření, která musí vláda realizovat a která představují závazek vůči voličům a koaličním stranám. V České republice jsou poradcům předsedy vlády přidělena různá témata a oblasti působnosti. Působí však spíše jako zdroj nápadů; nejsou součástí vládního aparátu a jejich interakce s ministerstvy je omezená. Poradci nesledují přípravu a realizaci

klíčových opatření spojených s vládním programem jednotlivými ministerstvy, která mají dané téma na starosti. Tím vznikají mezery v souladu mezi Programovým prohlášením, prioritami stanovenými Úřadem vlády a programy vypracovanými ministerstvy. Tematičtí experti ve většině úřadů vlád obvykle úzce sledují a podporují promítnutí vládních strategických priorit do gesce jednotlivých ministerstev, což však není případ České republiky. To má za následek nedostatečné vedení a usměrňování vládních priorit.

Chybí metodické vedení a podpůrné kapacity v oblasti rozvoje politik a regulace ze strany centra vládnutí

Díky svému ústřednímu postavení a koordinační roli mají centra vládnutí jedinečnou pozici pro stanovení standardů pro politické a strategické dokumenty a poskytování poradenství a kapacity ministerstvům s cílem zajistit dodržování těchto standardů kvality. V 91 % zemí OECD mají centra vládnutí v gesci zajištění souladu materiálů předkládaných kabinetu s určitými standardy kvality ve formátu, který jasně definuje různé možnosti a jejich důsledky (OECD, 2018^[21]). Například v Irsku a Norsku vydává centrum vládnutí metodiky se standardy a osvědčenými postupy pro tvorbu politik, včetně požadavků na konzultace. V České republice takové rámcové metodiky ze strany centra vládnutí celkově chybí.

Centrum vládnutí obecně nezajišťuje metodické vedení pro tvorbu politik a související podporu, v důsledku čehož mají předkládané návrhy různou kvalitu

V České republice připravuje pokyny a metodiky pro tvorbu dokumentů MMR. Například výše zmíněná Metodika přípravy veřejných strategií by mohla být uživatelsky přívětivější a podrobnější a jejímu využití by mohlo centrum vládnutí věnovat v ústřední státní správě více podpory. Ministerstva uvádějí, že metodika nebo podpora pro tvorbu politik ze strany centra vládnutí je omezená a ministerstva své politiky vytvářejí podle vlastních standardů. To má vliv na konzistentnost předkládaných návrhů politik a výsledkem jsou návrhy různé kvality. Jedním z často zmiňovaných prvků pro zlepšení využívání nástrojů, nástrojů a metodik tvorby politik je potřeba snadného přístupu k informacím a dokumentům.

Běžným způsobem sdílení metodik pro tvorbu politik v různých odděleních je, kromě formálních poradenských nástrojů a manuálů, také školení, koučování a mentoring ze strany kolegů a přímých vedoucích pracovníků. Pro veřejnou správu je k dispozici zejména vzdělávací kurz Strateduka zaměřený na rozvoj kompetencí v oblasti strategického plánování a řízení, který zajišťuje MMR. Kurz zahrnuje návrh, přípravu a realizaci strategií s výměnou zkušeností od odborníků z praxe (Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, 2020^[42]). Zajištění vzájemné výměny a příležitostí k učení jak v rámci útvarů, tak mezi nimi, prostřednictvím mentoringu a neformálních sítí tvůrců politik může rovněž podpořit znalosti o vývoji politik, šíření nástrojů, pomůcek a metodik a sdílení osvědčených postupů. V zájmu rozšíření možností předávání znalostí přímo na pracovišti by mohlo být užitečné i žádoucí, aby docházelo k funkčním překryvům s předchozími pracovníky na příslušných pozicích a aby byly k dispozici příručky pro tvorbu politik od předchozích pracovníků na těchto pozicích. Kromě toho by se při tvorbě politik měly lépe využívat důkazy a mělo by se posílit propojení s hodnocením. Významnou roli při budování kultury vycházející z evidence-based principů a dat v Irsku hraje irská vládní ekonomická a hodnotící služba (viz Rámeček 3.6).

Ve veřejné správě a na Úřadu vlády existuje tlak na vyšší efektivitu prostřednictvím „systemizačních“ procesů, který může být v rozporu s potřebou posilovat funkce a kapacity

Česká republika potřebuje posílit funkce a kapacity Úřadu vlády a veřejné správy, zejména v oblasti koordinace, strategického plánování a strategických a analytických schopností. Nicméně, jak se odráží v Programovém prohlášení vlády a potvrzují to i účastníci zjišťovací mise, existuje tlak na zvýšení efektivitu veřejné správy s cílem snížit počet státních zaměstnanců. To vede k častým „systemizacím“, z nichž poslední probíhají od dubna 2022. Proces systemizace sice spočívá ve vyjádření personálních potřeb ministerstev v kontextu rozpočtových omezení a má za cíl zvýšit efektivitu, v praxi je však spojen se snižováním počtu zaměstnanců. To by mohlo být potenciálně v rozporu se stávající potřebou dalších

kapacit a zdrojů a bude vyžadovat přesnou identifikaci a stanovení priorit potřeb a plánovaného snížení počtu zaměstnanců, aby bylo možné zlepšit efektivitu správy a zvýšit její schopnost plnit klíčové funkce a připravovat robustní, evidence-based strategie, politiky a předpisy. Ekonomická rada vlády nedávno předložila nové návrhy na zefektivnění státní správy se zaměřením na snížení počtu úředníků.

Rady vlády

Politické poradní orgány a systémy mohou podpořit lepší, koordinovaný přístup k systémům tvorby politik založený na evidence-based principech, a také pomoci odbourat nežádoucí, striktně vertikální průběh činností. Zvláštní roli v systému politického poradenství hrají politické poradní orgány, které představují znalostní infrastrukturu kolem vlád. Často jsou dostatečně blízko vládě, takže mají aktuální informace o aktuálních politických výzvách, a současně také potenciál působit jako zprostředkovatelé znalostí se schopností poskytovat neutrální a nezávislá zjištění a politické poradenství na podporu cyklu tvorby politik, a pomáhat tak udržovat důvěru ve veřejné instituce.

Země OECD zřídily celou řadu těchto orgánů s různým časovým rozsahem a strukturou, přičemž jim obvykle stanovily jasné mandáty, role a složení. Úkol nalézt rovnováhu mezi jejich autonomií a jejich propojením a integrací do procesů tvorby politik je v zemích OECD klíčový a lze jej aplikovat i v České republice (OECD, 2017^[43]). Země OECD také často využívají jako koordinační nástroje pracovní skupiny a výbory. Celkem 63 % respondentů dotazníku OECD při koordinaci politik s ministerstvy a agenturami využívá pracovní skupiny. Pracovní skupiny jsou nejčastěji zřizovány prostřednictvím zákonů, vyhlášek nebo jiných normativních aktů, které se zaměřují na konkrétní otázky nebo problémy, někdy s konkrétními termíny pro vypracování studií nebo řešení problémů. Obvykle se skládají ze zástupců několika různých ministerstev a institucí. V několika zemích je pracovní skupině přidělen konkrétní mandát s cílovými výstupy a termínem, aby se zvýšila efektivita a bylo zajištěno, že splní své původní cíle. Začlenění výborů a pracovních skupin do rozhodovacího procesu je rovněž nezbytné pro zajištění toho, že jejich politiky, návrhy a doporučení budou brány v úvahu a přezkoumány.

V České republice jsou zřízeny poradní a pracovní skupiny při Úřadu vlády a resortních ministerstvech. Jejich účelem je podporovat činnost vlády v oblasti, ve které působí, a napomáhat mezesortní práci a koordinaci.

Rady vlády jsou osvědčeným nástrojem pro koordinaci politik v České republice a zabývají se horizontálními nebo resortními tématy

V České republice působí 16 rad, z nichž některé spadají pod Úřad vlády nebo resortní ministerstva

V České republice je zřízeno 16 rad při Úřadu vlády a řada poradních a pracovních orgánů při ministerstvech. Většina z nich byla původně vytvořena v rámci Úřadu vlády, ale některé byly nedávno přesunuty pod resortní ministerstva. Legislativní rada vlády, Bezpečnostní rada státu a Rada vlády pro lidská práva a Rada vlády pro rovnost žen a mužů (Rámeček 2.12) jsou mezi klíčovými radami, které zůstávají pod Úřadem vlády, společně s řadou dalších. Tyto rady se svým charakterem značně liší, neboť některé mají za úkol řešit horizontální témata (legislativa, záležitosti EU, etika, informační společnost), zatímco jiné se zaměřují na konkrétní témata. Rady mohou pomáhat řídit a koordinovat průřezové otázky z centra a zajišťovat strategický soulad, ale také zviditelňovat a zastupovat některé menšiny a pomáhat jim řešit konkrétní problémy. Další poradní a pracovní orgány jsou rovněž zřízeny při resortních ministerstvech, která mají na starosti konkrétní oblast politiky, například Rada vlády pro veřejnou správu. Tyto orgány se zabývají horizontálními tématy, přičemž ministerstvo, v rámci něhož rada působí, je odpovědné za mobilizaci ostatních ministerstev, nebo odvětvovými tématy, jako např. Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii.

Vláda ČR pro jejich fungování a vytváření nových struktur stanovila formální jednací řády, které mají převážně podobu standardních vzorových dokumentů. Činnost pracovních a poradních orgánů se řídí jejich statutem, jednacím řádem nebo jinými závaznými dokumenty. Podle usnesení vlády č. 175 ze dne 20. února 2002 jsou členové vlády povinni při zřizování nových pracovních nebo poradních orgánů vytvářet statuty a jednací řády na základě vzorových (standardizovaných) dokumentů. Podle výše uvedeného usnesení vlády, ve znění usnesení vlády č. 189 ze dne 21. března 2018, jsou předsedové pracovních nebo poradních orgánů povinni pravidelně zveřejňovat výroční zprávy o činnosti pracovního nebo poradního orgánu (Vláda České republiky, 2018^[44]).

Rámeček 2.12. Rada vlády pro rovnost žen a mužů

Rada vlády pro rovnost žen a mužů, zřízená usnesením vlády, je stálým poradním orgánem v oblasti rovnosti žen a mužů při Úřadu vlády. Do její působnosti spadá mimo jiné identifikace aktuálních problémů v této oblasti, koordinace hlavních směrů resortních politik v oblasti rovnosti žen a mužů, projednávání a doporučování klíčových koncepčních směrů postupu vlády při prosazování rovnosti žen a mužů, zejména prostřednictvím zpracování návrhů politik, opatření a iniciativ v dané oblasti, a monitorování realizace strategických dokumentů a následné vyhodnocování účinnosti opatření přijatých k dosažení rovnosti žen a mužů.

Rada sdružuje vysoké a meziresortní zástupce za účelem koordinace horizontální a průřezové prioritní oblasti prosazování rovnosti žen a mužů. Předsedou Rady je člen vlády (tj. člen kabinetu) odpovědný za agendu rovnosti žen a mužů - v současné době předseda vlády. Členové Rady, včetně dvou místopředsedů, jsou rovněž jmenováni a odvoláváni předsedou. Tvoří ji zástupci věcně příslušných ministerstev, ideálně na úrovni náměstků ministrů, v některých případech státní tajemník (na návrh příslušných ministrů), dalších ústředních orgánů (např. Českého statistického úřadu, Veřejného ochránce práv), nevládního sektoru a experti. Sekretariátem je Odbor rovnosti žen a mužů, který sídlí na Úřadu vlády.

Rada může rovněž zřizovat výbory zabývající se specifickými otázkami, které se týkají její působnosti (např. domácí a genderově podmíněné násilí, rovnost žen a mužů na trhu práce), a podle potřeby také pracovní skupiny pro řešení konkrétních otázek.

Zdroje: (OECD, Forthcoming^[45]); (Vláda České republiky, 2022^[46]).

Rady vlády plní různé funkce a byly zřízeny na základě různých právních základů, což vede k různým úrovním efektivity jejich práce a jasnosti jejich úloh a cílů

Mezi stávajícími radami a poradními a pracovními orgány v České republice existují značné rozdíly ve funkcích a pravomocích. Tyto rozdíly jsou dány různorodostí témat, kterými se zabývají - některé jsou horizontální, jiné odvětvové, další se týkají problémů specifických podskupin (např. romské menšiny) a prosazování jejich zájmů. Z toho vyplývají velké rozdíly v jejich úloze a složení, přičemž v některých případech je kladen důraz na odbornost, v jiných na reprezentaci, zejména v případě rad týkajících se menšin na Úřadu vlády a jeho Odboru lidských práv a ochrany menšin. Tyto rady jsou podrobněji popsány v kapitole 1.

Rozdíly mezi jednotlivými radami částečně vyplývají také z rozdílů v legislativních základech, což vede k rozdílné úrovni efektivity práce. Úlohy a cíle těchto rad také nejsou vždy jasné. Například Legislativní rada je zřízena zákonem (Vláda České republiky, 1969^[3]). Jedná se o apolitický subjekt, neboť jeho členy jsou odborníci, např. právníci, akademici atd., kteří v radě zastupují sami sebe, nikoli svou profesi. To přispívá k prestiži a vlivu rady a přináší odborné znalosti, které zajišťují vládě právní poradenství a přezkum. Ostatní

rady jsou zřizovány většinou vyhláškou a jsou složeny z ministrů, náměstků ministrů a dalších vysokých úředníků a také ze zástupců občanské společnosti, z nichž někteří zastupují specifické zájmy a jsou spíše politicky řízenými orgány.

Všechny tyto orgány byly zřízeny jako stálé a zůstávají na svých místech i při změně vlády, což dodává stabilitu celkovému systému poradenství v oblasti tvorby politik. V nedávné minulosti došlo k několika revizím těchto struktur a přesunům rad. Rady se však nemění nebo nejsou rozpouštěny v souladu s vládními prioritami nebo po vyčerpání jejich mandátu. Tím dochází k nárůstu počtu orgánů. Typologie mezi stálými a *ad hoc* orgány je v zemích OECD velmi běžná. Česká republika by mohla zvážit dělení na rady, které mají jasný a aktuální cíl, například připravují strategii nebo pomáhají vládě dosáhnout určitých cílů spojených s jejím programem, a stálými orgány, které dlouhodobě podporují horizontální koordinaci. Ačkoli tyto orgány zveřejňují výroční zprávy, přezkumy jejich výsledků a užitečnosti těchto orgánů v průběhu času se pravidelně neprovádějí (OECD, 2017^[43]).

Řada rad a orgánů vlády neplní úlohu v oblasti koordinace politik a v zároveň neslouží jako fórum pro diskusi a dohodu o politických prioritách a klíčových opatřeních

Většina vládních rad a orgánů neplní úlohu meziresortní koordinace a sladování politik v průřezových otázkách a v současné době neslouží jako fóra, kde se projednávají a schvalují politické priority a klíčová opatření. Většina z nich má za úkol připravovat a připomínkovat strategie, projednávat aktivity týkající se souvisejících témat a sledovat realizaci strategií, ale nepodporují rozhodování na vysoké úrovni ani politická opatření ve svých oblastech. Jejich schopnost ovlivňovat vládní agendu je omezená. Jak navíc zaznělo během rozhovorů, většina rad se schází dvakrát až pětkrát ročně, některé se však nescházejí pravidelně a nesešly se již více než šest měsíců. Řada z nich je prý spíše diskusním fórem než aktivním koordinačním orgánem, kde se sladují klíčové politiky a opatření, a jejich zapojení do rozhodovacích procesů je v praxi omezené. Jejich složení má za následek nedostatek legitimacy nebo odborných znalostí pro koordinaci a podporu rozhodování. Problém částečně pramení ze skutečnosti, že zastoupené organizace, zejména ministerstva, někdy vysílají úředníky na nižší úrovni, než se očekává, kteří v některých radách, jako jsou rady při Odboru lidských práv a ochrany menšin Úřadu vlády, nemohou přijímat rozhodnutí na úrovni rady. V rozhovorech bylo zejména uvedeno, že zástupci ministerstev vyslaní místo obvyklého vysoce postaveného člena (ministra nebo náměstka ministra) často nemají hlasovací právo, tj. nejsou vybaveni pravomocí hlasovat v radě jménem ministra, což znemožňuje přijímat rozhodnutí na těchto zasedáních.

Při správném využití by vládní pracovní a poradní orgány mohly významně přispět ke zlepšení koordinace politik, zvýšení viditelnosti a odpovědnosti celé vlády za klíčová politická opatření a ke konsolidaci a sladění resortních strategií.

Rady jsou zapojeny do formování politik a rozhodovacích procesů různým způsobem

Rady mají různé role a jsou zapojeny do formování politik a rozhodovacích procesů různým způsobem, přičemž silnou roli hrají zejména Legislativní rada vlády a Výbor pro záležitosti EU. Legislativní rada má například mandát přijímat všechny návrhy a její předseda je zodpovědný za koordinaci přípravy a vypracování nařízení. Legislativní rada vlády má rovněž pravomoc vracet návrhy zákonů ministerstvům k úpravě nedostatků. Ačkoli nemá formální rozhodovací pravomoc, když rada vydá stanovisko, vláda ho obvykle vezme v úvahu a podle toho reviduje dokumenty a stanoviska. Výbor pro záležitosti EU definuje stanoviska vlády a ministrů k politikám v Radě Evropské unie. Výbor připravuje jednání pro koordinaci s resortními ministerstvy a Úřadem vlády a připravuje mandát předsedy vlády pro jednání Evropské rady. Osvědčil se při přípravě koordinovaných strategií a pozic České republiky pro EU.

Řada dalších rad a poradních a pracovních orgánů může předkládat své strategie a dokumenty k posouzení a vyjadřovat se k materiálům předloženým ostatními prostřednictvím meziresortního připomínkového řízení vlády. Jejich účast na strategických diskusích a na zásadních přípravách vládní

agendy však zůstává omezená. Jimi navrhované klíčové otázky a priority nejsou vždy reflektovány v Programovém prohlášení ani v klíčových horizontálních strategických dokumentech. Mohou sice předkládat a připomínkovat dokumenty prostřednictvím jednacího řádu vlády, jejich vliv se však v tomto procesu jeví jako velmi často omezený. Jen málo z nich má možnost předkládat body na jednání vlády a v případě, že nespádají pod Úřad vlády, mají někdy omezenou svolávací pravomoc a spojení s centrem. Řada z nich se také potýká s nedostatkem priorit a zájmu ze strany centra, pokud jejich práce neodpovídá stanoveným politickým a strategickým prioritám centra. Většina rad postrádá dostatečný přístup k tvůrcům politik na vysoké úrovni, aby docházelo k promítnutí strategie a opatření odsouhlasených radou do prioritních politik a opatření.

Zapojení centra vládnutí do jmenování partnerů pro jednání s jednotlivými radami vlády na půdě Úřadu vlády by mohlo pomoci dostat jejich témata pod kontrolu a dohled centra, což by mohlo pomoci posunout jejich témata na vyšší pozice ve vládní agendě. Rámeček 2.13 rozebírá příklad irské Národní hospodářské a sociální rady, strategické rady podporované centrem vládnutí, která má konkrétní pracovní programem. Klíčové je také lepší zapojení výborů do rozhodovacího procesu před zasedáním vlády. Kanada je příkladem toho, jak mohou meziresortní výbory hrát důležitou roli v rozhodovacím procesu (Rámeček 2.14). Úřad vlády sice nemá kapacitu řídit a podporovat všechna témata a rady vlády - a ani by neměl, ale je třeba mu dát pravomoc vést a koordinovat ta témata, která odpovídají klíčovým prioritám vlády, a to pod vedením předsedy vlády. To by mohlo vést k přehodnocení umístění některých rad a zajistit, aby Úřad vlády měl kapacitu a strukturu pro plnění této role.

Rámeček 2.13. Irská národní ekonomická a sociální rada

Národní hospodářská a sociální rada (National Economic and Social Council, NESCC) byla založena v roce 1973 a radí premiérovi (Taoiseach) ve strategických politických otázkách týkajících se udržitelného hospodářského, sociálního a environmentálního rozvoje Irska. Členy NESCC jsou zástupci podnikatelských a zaměstnavatelských organizací, odborů, zemědělských a farmářských organizací, komunitních a dobrovolnických organizací a organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, jakož i vedoucí vládních oddělení a nezávislí odborníci. Složení NESCC znamená, že hraje důležitou a jedinečnou roli při zprostředkování různých pohledů občanské společnosti vládě. To pomáhá NESCC analyzovat výzvy, kterým irská společnost čelí, a rozvíjet mezi jejími členy společné chápání toho, jak tyto výzvy řešit. Zasedáním NESCC předsedá generální tajemník předsedy vlády. Na každém zasedání NESCC projednává zprávy vypracované sekretariátem NESCC. O pracovním programu NESCC rozhoduje na tříletém základě NESCC za přispění kanceláře předsedy vlády.

Zdroj: OECD (n.d.^[21]).

Rámeček 2.14. Výbory vlády - Kanada

V Kanadě hrají výbory vlády klíčovou roli při posuzování a přípravě materiálů pro zasedání vlády. Vykonnávají většinu každodenní práce kabinetu a přezkoumávají návrhy ve své oblasti před jejich předložením na zasedání vlády. V současné době existuje deset takových výborů, z nichž některé jsou stálé a další souvisejí s vládními prioritami nebo aktuálními událostmi (Vládní výbor pro vládní agendu, výsledky a komunikaci; Rada pro státní pokladnu; Kabinetní výbor pro operace; Vládní výbor pro hospodářství a životní prostředí; Kabinetní výbor pro usmíření; Vládní výbor pro zdravotnictví a sociální věci; Vládní výbor pro mezinárodní záležitosti a veřejnou bezpečnost; Vládní výbor pro federální reakci

na koronavirus [COVID-19]; Vládní podvýbor pro řízení soudních sporů; Skupina pro reakci na incidenty). Mají své vlastní složení a oblasti odpovědnosti, které určuje předseda vlády (s výjimkou Rady pro státní pokladnu, jejíž mandát a složení jsou stanoveny zákonem). Jedním z úkolů výborů je posuzovat jim předložené návrhy politik a poté předkládat svá doporučení kabinetu, který je ratifikuje.

Vládní výbor pro agendu, výsledky a komunikaci je odpovědný za řešení klíčových otázek národní jednoty a strategické agendy vlády. Sleduje také pokrok v plnění vládních priorit, koordinuje provádění celkového akčního plánu vlády a posuzuje strategickou komunikaci.

Zdroj: Úřad kanadského předsedy vlády (2021^[47]).

Umístění rad vede k nejednotnosti v jejich zaměření, zejména na horizontální priority přidělené resortním ministerstvům

Na činnost rad a jejich zapojení do rozhodovacích procesů má vliv také jejich umístění. Umístění rad, jejichž činnost souvisí s prioritami předsedy vlády, v rámci centra vládnutí umožňuje meziresortní koordinaci a řízení z centra a těží z jeho svolávací pravomoci. Tím se také vysílá signál ministerstvům o důležitosti dané problematiky pro vládu. Centrum vládnutí však také musí zachovat zaměření na vedení omezeného počtu rad, které odpovídají prioritám vlády. Rozdíly v tom, kde se rady nacházejí, vedou k nejednotnosti v jejich zaměření a důležitosti. Postavení Výboru pro záležitosti Evropské unie při Úřadu vlády napomáhá jeho řídicí a koordinační roli v záležitostech EU napříč celou ústřední státní správou a dává mu potřebnou svolávací pravomoc a kapacitu. Pokud jsou však rady působící v rámci resortního ministerstva pověřeny horizontálními prioritami, může být řízení, koordinace a provádění strategií komplikované; ministerstvo navíc nemá dostatečnou svolávací pravomoc nebo kapacitu. Příkladem může být Rada pro udržitelný rozvoj: podle zúčastněných stran, s nimiž jsme se setkali během zjišťovací mise, se vliv této rady od roku 2018, kdy byla přesunuta z Úřadu vlády na Ministerstvo životního prostředí, postupně snižuje. Její svolávací pravomoc se snížila, protože již nesídlí v centru vládnutí a je dále od předsedy vlády a kabinetu. Slabší je i její role ve strategickém plánování, neboť na strategii a téma udržitelného rozvoje je nahlíženo převážně zelenou optikou, zatímco klíčový strategický dokument ČR, Česká republika 2030, se zaměřuje na udržitelný rozvoj země jako na široký a komplexní koncept. Priorita změny klimatu a potřeba dekarbonizace ekonomiky ČR také současně oslabuje, protože není postavena na první místo vládní agendy a pod dohled Úřadu vlády.

Rady, které nepůsobí pod resortními ministerstvy, musí být silně integrovány do rozhodovacích procesů prostřednictvím pravidelných výměn a účasti ze strany Úřadu vlády, např. jako poradci předsedy vlády, aby byla zajištěna politická podpora a soulad s vládními prioritami.

Neexistuje žádný standard pro četnost schůzek a účast

Četnost schůzek a účast se v jednotlivých radách značně liší. Například Výbor pro záležitosti Evropské unie se schází každý týden na pracovní úrovni a jednou měsíčně na úrovni kabinetu, zatímco Rada pro veřejnou správu zasedá pouze pětkrát ročně. Jiné rady uvádějí dokonce menší počet zasedání. To má dopad na vliv a činnost rad a na jejich schopnost sladit dokumenty, připomínkovat jiné a přijímat rozhodnutí.

Aby zefektivnily a harmonizovaly činnost rad, některé země OECD připravují definici jasných pravidel týkajících se počtu zasedání a roční účasti. V České republice taková pravidla neexistují. Francie ruší výbory, které se v posledních dvou letech nesešly, a zavedla přísná pravidla, podle nichž lze nový výbor založit pouze v případě, že je jiný výbor rozpuštěn.

Většina rad nemá potřebné kapacity k plnění svého mandátu v oblasti tvorby strategií a politik

Většina rad je nařízením předsedy vlády pověřena vypracováním, koordinací a monitorováním provádění strategií v příslušných oblastech. Návrhy strategií velmi často připravuje ministerstvo, které radě předsedá, a v některých případech na nich spolupracují členové rady.

Pokrytí činnosti rad příslušnými zdroji se v jednotlivých radách značně liší. Většina rad nemá kapacitu na to, aby sama připravovala strategie nebo klíčové politiky dokumenty, a to z důvodu malého počtu pracovníků sekretariátu a podpůrného personálu. Jejich úloha při tvorbě politik a strategií je nejasná a zdá se, že se v jednotlivých radách značně liší, přičemž většina z nich nemá dostatečné kapacity nebo odborné znalosti. Činnost rad by v tomto ohledu mohly dále podpořit metodické pokyny pro tvorbu politik a strategií. Zatímco například Výbor pro záležitosti Evropské unie má přibližně 40 zaměstnanců, Rada vlády pro národnostní menšiny na Úřadu vlády nebo Rada pro veřejnou správu mají ve svém sekretariátu jen několik málo zaměstnanců. Zmapování současných zdrojů a postupů rad by umožnilo porovnávat a revidovat jejich zdroje podle jejich pracovního programu.

Většina rad vlády má zřízené pracovní skupiny, které mohou podpořit jejich práci na technické úrovni v dílčích tématech nebo v konkrétních strategiích. Tyto pracovní skupiny obvykle podporují rozvoj, koordinaci a monitorování strategií a vyhodnocují dokumenty, které má rada schválit. Pracovní skupiny jsou zřizovány k řešení aktuálních úkolů v rámci působnosti výborů nebo specifických otázek v kompetenci rady. V rozhovorech s OECD bylo často zjišťováno, že tyto výstupy, zejména činnosti v oblasti monitorování a hodnocení, jen zřídka vedou k nápravným opatřením nebo aktualizacím plánu, což z nich činí spíše formalitu.

Vysoký počet rad a jejich stálý charakter znamenají, že ke koordinaci všech zahrnutých témat je mobilizováno značné množství lidských a finančních zdrojů. Avšak absence obecného monitorování jejich činnosti přispívá k různorodosti postupů a také k nejistotě ohledně účinnosti některých rad a jejich relevance v čase s ohledem na jejich nedávné úspěchy a význam tématu, které pokrývají, ve vládní agendě.

Rada vlády pro veřejnou správu není dostatečně efektivní při řízení reformou veřejné správy

Mandát rady je jasně stanoven a zahrnuje několik pracovních skupin, včetně skupiny zaměřené na reformu veřejné správy

Rada vlády pro veřejnou správu, které předsedá ministr vnitra, byla zřízena usnesením vlády č. 680 ze dne 27. srpna 2014 a její činnost je upravena statutem. Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra plní funkci jejího sekretariátu. Rada ve svém složení sdružuje ústřední, regionální a místní orgány státní správy. Tvoří ji předseda rady, kterým je vždy ministr vnitra, a výkonný místopředseda rady, náměstek ministra vnitra, do jehož sekce spadají otázky veřejné správy. V radě dále zasedá zástupce MMR, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, a to minimálně na úrovni náměstků ministrů, a zástupce Úřadu vlády; dále zástupce Úřadu pro ochranu osobních údajů; útvaru Ministerstva vnitra, který je garantem státní služby; Svazu měst a obcí ČR; Sdružení místních samospráv ČR; Spolku pro obnovu venkova ČR; Sdružení tajemníků obecních úřadů ČR; Asociace krajů ČR.

Rada poskytuje vládě informace a poznatky pro podporu rozhodování o rozvoji, organizaci a kompetencích veřejné správy s cílem lépe integrovat a koordinovat resortní a celostátní projekty, procesy a metody v oblasti veřejné správy. Rada má na starosti zejména monitorování implementace Strategie KOVES 2030 a podporu spojeného modelu veřejné správy. Vydává výroční zprávu o plnění strategie a jejího akčního plánu. Každé dva roky jsou zpracovávány hodnotící zprávy o předchozí strategii reformy veřejné správy.

Tyto dokumenty jsou veřejně dostupné a přesně monitorují jednotlivé cíle a realizované úkoly (Vláda České republiky, 2021^[48]).

Rada vlády pro veřejnou správu postrádá rozhodovací a řídicí pravomoc v oblasti reformy a koncepce veřejné správy

Rada vlády pro veřejnou správu je ze zákona odpovědná za zásadní agendy, jako je spojený model pro veřejnou správu a KOVES 2030. Měla by řídit, podporovat a monitorovat iniciativy a opatření v oblasti reformy veřejné správy napříč vládou a pomáhat tak sladit plány a opatření reformy veřejné správy.

Rada však v praxi nevyužívá svůj plný potenciál, což vede k nedostatku rozhodovacích a řídicích pravomocí v oblasti reformy a koncepce veřejné správy. V rámci svého mandátu může také předkládat vládě návrhy k rozhodnutí, v praxi však v této funkci nejedná. Rada monitoruje provádění KOVES 2030 prostřednictvím specializované pracovní skupiny, ale má omezený vliv na své členy, aby aktivně podporovali a realizovali tuto agendu, a má také omezený vliv na reformní priority Úřadu vlády, přestože reformy řízení a veřejné správy jsou důležité pro naplnění cílů vládního programu. Úspěšným příkladem podobné rady je Stálá poradní rada pro modernizaci státu v Chile (Rámeček 2.15).

Rámeček 2.15. Chile: Stálá poradní rada pro modernizaci státu

Stálý poradní sbor pro modernizaci státu byl zřízen nejvyšším dekretem a je administrativně podřízen generálnímu sekretariátu předsedy vlády. Tento orgán sdružuje 12 poradců a předsedu, kteří jsou jmenováni prezidentem Chile a mají uznávané zkušenosti z oblasti veřejné a/nebo soukromé správy. Členy jsou zástupci vlády, obcí, akademické obce, organizací občanské společnosti, think-tanků a soukromého sektoru. Rada má také výkonného tajemníka, který slouží jako stálý kontakt mezi radou a Státním sekretariátem pro modernizaci. Rada radí chilskému prezidentovi při analýze a hodnocení politik, plánů a programů souvisejících s reformou modernizace státu. Tato rada, která působí jako poradní orgán, poskytuje dlouhodobou vizi a přispívá k pocitu naléhavosti a kontinuity procesu modernizace. Tento poradní orgán funguje zároveň také jako koordinační orgán, který zajišťuje soulad mezi dalšími vládními poradními subjekty, jejichž cíle přímo souvisejí s modernizací státu a veřejnou správou.

Zdroj: Vláda Chile (2022^[49]).

Ačkoli je v Programovém prohlášení vlády obsažena řada opatření týkajících se reformy veřejné správy, rada má omezenou úlohu při prosazování a provádění těchto priorit ve správě, což poukazuje na možný nedostatek politické vůle. Rada by měla využít své kapacity a navrhnout vládě a jejím zasedáním rozhodnutí o klíčových opatřeních a cílech reformy veřejné správy obecně a KOVES konkrétně, například prostřednictvím krátkých programových nót. Aby se témata a strategie rady staly pro vládu prioritou, mělo by být propojení s Úřadem vlády silnější. Mohlo by mít například podobu speciálního poradce na Úřadu vlády a jeho aktivní účasti v radě. Případně by vedení rady mohlo být i na úrovni předsedy vlády, aby byla zajištěna nejvyšší úroveň podpory a viditelnosti. Ve Francii existuje Meziresortní výbor pro transformaci veřejné správy, který vede předseda vlády, a který tak zajišťuje řízení a vedení celé veřejné správy. Tento výbor je doplněn strategickým výborem ředitelů veřejné správy a operativním výborem (French Ministry of Public Transformation and Civil Service, 2019^[50]). Kromě toho není na provádění KOVES vyčleněn žádný rozpočet. Každé ministerstvo jej tedy musí realizovat v rámci svých stávajících zdrojů a kapacit, což brání realizaci celého plánu.

Na základě monitorovací zprávy rady se přijímá jen omezený počet opatření. Na základě výsledků by mohla být zdůrazněna řada priorit nebo úprav a předložena do jednacího řádu vlády, aby se témata

zviditelnila. V rámci meziresortního připomínkového řízení se předkládají strategie a materiály na vědomí vlády a řeší se meziresortní konflikty v otázkách politik. Klíčové priority, stejně jako řešení sporů by však bylo možné řešit skrze Radu vlády pro veřejnou správu.

Strategie reformy veřejné správy

Česká republika má dobře zavedenou tradici a metody tvorby plánů reformy veřejné správy jako celku. Strategie reformy veřejné správy ČR (KOVES), Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 (dále jen „KOVES“), navazuje na Strategický rámec rozvoje veřejné správy 2014-2020.

KOVES je hlavním dlouhodobým referenčním dokumentem pro reformu veřejné správy

KOVES definuje jasné priority pro reformu a modernizaci veřejné správy

Zastřešující vizí KOVES je podpora veřejné správy orientované na občany, s cílem zvýšit kvalitu života občanů (Vláda České republiky, 2020^[51]). Dosažení vize je podmíněno splněním pěti strategických cílů:

1. zvýšení kvality a dostupnosti služeb
2. vytvoření efektivní veřejné správy
3. zlepšení fungování systému veřejné správy a jednotlivých institucí
4. zvyšování kompetencí lidských zdrojů
5. zlepšení informovanosti a usnadnění účasti občanů.

Klíčovými tématy KOVES jsou např. příprava nového kompetenčního zákona, změna struktury výkonu přenesené působnosti, vytvoření inovačního systému ve veřejné správě a posílení analytických kapacit a rozhodování na základě faktů a jejich kritického vyhodnocení (evidence-informed přístup) (Vláda České republiky, 2020^[51]). Vypracování nového kompetenčního zákona mělo být součástí prvního akčního plánu KOVES, ale bylo odloženo na druhý akční plán (2024-26), což dokládá náročnou politickou proveditelnost a citlivost této záležitosti.

V KOVES se odráží řada dlouhodobých priorit reforem v České republice, které byly široce nastíněny v různých dokumentech a u různých partnerů, ačkoli jen malý počet z nich se výslovně odvolává na KOVES, například na potřebu aktualizovat kompetenční zákon a přehodnotit různé mandáty a funkce ve veřejné správě, víceúrovňové řízení a rozdílné postavení státní služby. Zahrnuje také některé současné globální výzvy a priority pro státní správu, zejména v oblasti digitalizace. Priority KOVES jsou v souladu se strategiemi reforem veřejné správy ostatních zemí OECD.

KOVES byla schválena usnesením č. 562 ze dne 25. května 2020 a je realizována ve spolupráci s dalšími resorty, které v jejím rámci budou realizovat své aktivity. Konkrétní způsob implementace je určen akčními plány, z nichž první dva budou na tři roky (Vláda České republiky, 2020^[51]). První akční plán se vztahuje k období 2021-23 a zahrnuje cíle, které odrážejí strategické cíle KOVES, a konkrétní činnosti k jejich dosažení včetně ukazatelů a odpovědných subjektů (Vláda České republiky, 2021^[48]). Dokument nebyl v průběhu pandemie COVID-19 a po ní revidován.

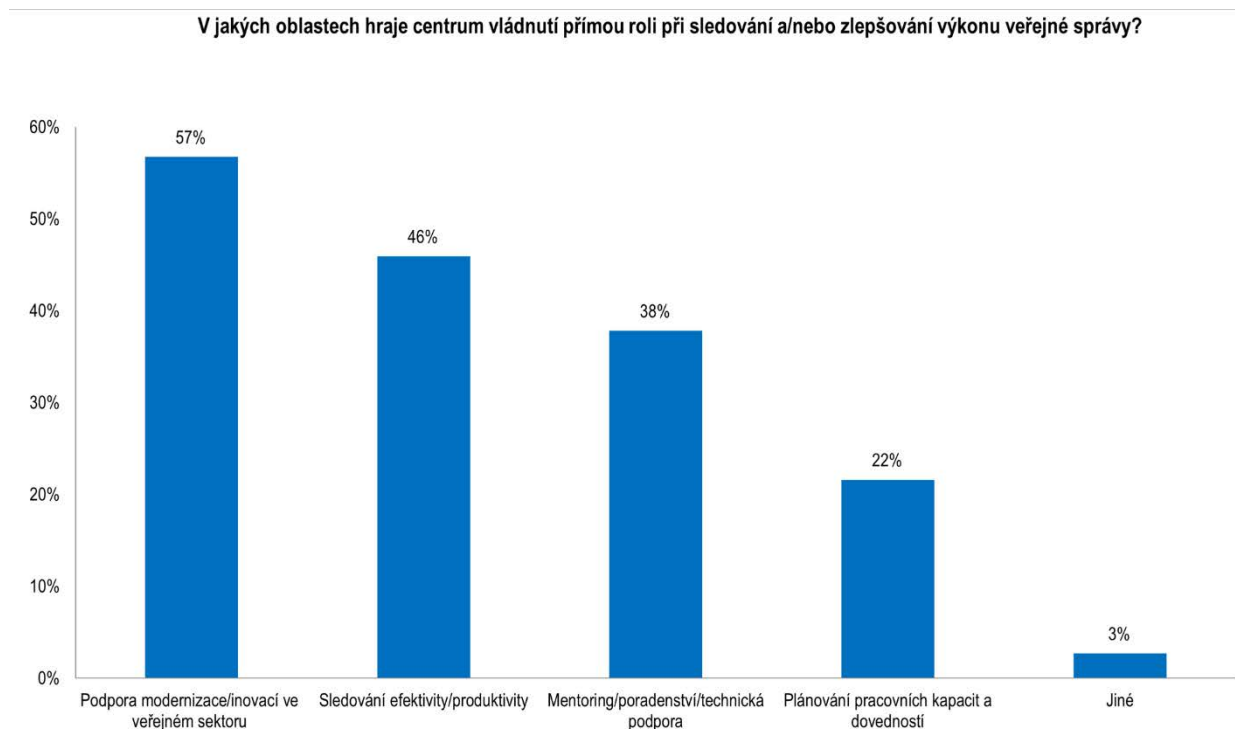
KOVES je řízena Ministerstvem vnitra a projednávána ve zvláštní pracovní skupině Rady pro veřejnou správu

V zemích OECD hraje centrum vládnutí přímou roli v úsilí o monitorování a/nebo zlepšování výkonu veřejné správy. Ačkoli reforma veřejné správy nemusí být jednou z klíčových odpovědností centra vládnutí, tři čtvrtiny (75 %) respondentů průzkumu OECD uvedly, že se do určité míry podílejí na navrhování a

provádění reforem. Více než polovina (56 %) rovněž uvedla, že se podílí na podpoře modernizace nebo inovací (Obrázek 2.5).

Ministerstvo vnitra předsedá Radě pro veřejnou správu a vede jednu z jejích pracovních skupin. Pracovní skupina slouží jako fórum pro diskusi o KOVES a pro monitorování strategie, kterou následně projednává rada.

Obrázek 2.5. Úloha centra vládnutí při monitorování a/nebo zlepšování výkonu veřejné správy



Zdroj: OECD (2018^[2]).

V České republice má Ministerstvo vnitra rozsáhlé pravomoci v oblasti veřejné správy a řízení státní služby. Připravuje a řídí reformu veřejné správy, odpovídá za většinu strategie KOVES a také za koordinaci s ostatními resortními ministerstvy a dalšími zainteresovanými orgány, například prostřednictvím společného řídicího výboru nebo jiných forem konzultací či monitorování. Tento potenciál zejména při rozhodování je využíván jen částečně a žádá si více politického řízení a nástrojů.

KOVES není přímo navázána na Programové prohlášení vlády a chybí zde strategické řízení

Programové prohlášení vlády neodkazuje na KOVES a pouze omezeně pokrývá několik jejích priorit

Programové prohlášení vlády zmiňuje několik reforem veřejné správy, ale na KOVES výslovně neodkazuje (Vláda České republiky, 2020^[51]). Přestože vládní program pokrývá několik priorit KOVES, činí tak pouze v omezené míře. Programové prohlášení vlády zahrnuje opatření týkající se stabilizace veřejných financí, digitalizace, vědy a výzkumu, modernizace státní správy, životního prostředí a odpovědnosti vůči voličům a politické kultury.

Rozdíly lze pozorovat ne tolik v prioritách, jako v přístupech. Programové prohlášení vlády se zaměřuje na systemizaci státní správy, tedy na redukci jejího aparátu; KOVES se soustředí především na zvýšení efektivity státní správy a jejího vnitřního řízení, zahrnuje například opatření k posílení koordinačních mechanismů ve veřejné správě, zvýšení spolupráce napříč úrovněmi veřejné správy a zlepšení implementace strategií (Vláda České republiky, 2021^[48]) (Vláda České republiky, 2020^[51]).

Ve veřejné správě obecně chybí politický impuls pro KOVES ve srovnání s Programovým prohlášením vlády

KOVES je důležitá pro vytváření podmínek pro růst prosperity České republiky a další zvyšování kvality života jejích obyvatel. KOVES má potenciál zvýšit efektivitu veřejných institucí, zkvalitnit strategie a politiky a jejich naplňování, zajistit lepší služby občanům, zvýšit transparentnost a integritu veřejné správy a posílit vztahy mezi občany a veřejnou správou a v konečném důsledku i jejich důvěru ve vládu. Nepřetržitě poskytování služeb veřejnou správou během pandemie COVID-19 se všemi problémy, které přinesla, svědčí o významu efektivní, transparentní a moderní veřejné správy a o potřebě jejího dalšího zlepšování.

Rozhodující činitelé v České republice nemají zájem o realizaci významné reformy veřejné správy, neboť reforma veřejné správy není kromě zefektivnění státní správy považována za politicky atraktivní téma. Na druhou stranu má Programové prohlášení vlády větší politický náboj vzhledem k politické relevanci jeho obsahu a skutečnosti, že se jedná o plán (roadmap) současné vlády, zatímco KOVES byla vypracována za vlády předchozí. To může vyžadovat úpravy KOVES a souvisejících akčních plánů, aby lépe zohledňovaly aktuální priority KOVES.

Větší politické dynamice může také pomoci zviditelnění KOVES v rámci centra vládnutí. Ve dvou třetinách zemí OECD hraje centrum vládnutí přímou roli při monitorování a zlepšování výkonu veřejné správy, což není případ České republiky. Při zachování ústřední role, kterou hraje Ministerstvo vnitra, by větší propojení s Úřadem vlády v této oblasti mohlo vést k vyšší politické angažovanosti a zájmu o reformy. Zároveň by to vyřešilo silnou poptávku po KOVES ze strany nevládních organizací a občanské společnosti, protože tito aktéři mohou pomoci přitáhnout politickou pozornost a zajistit podporu (České priority, The Aspen Institute a kol., 2021^[52]).

Rada pro veřejnou správu pravidelně provádí monitorování, ale chybí plnění a monitorování opatření obsažených v KOVES

Ministerstvo vnitra vytvořilo monitorovací mechanismus a pracovní skupinu, která pravidelně monitoruje realizaci KOVES. Odbor odpovědný za konkrétní cíl může na tuto monitorovací platformu nahrát, co se plní a co ne. Pokud dojde k silnému nesouhlasu, platforma slouží k jeho řešení.

Ministerstvo vnitra zveřejňuje pravidelné monitorovací zprávy o plnění KOVES a jejich jednotlivých akčních plánů. První akční plán obsahuje řadu opatření, která mohou podpořit účinné monitorování, i když většina opatření vyžaduje spíše kvalitativní než kvantitativní měření a logika je založena spíše na výstupech než na výsledcích. Akční plán předpokládá vytvoření strategických týmů, metodik a platforem, vytvoření analytických kapacit ve státní správě a analýzu současných kompetencí jednotlivých ústředních orgánů státní správy (Vláda České republiky, 2021^[48]). Pro předchozí strategii reformy veřejné správy byly každé dva roky vypracovány podrobné hodnotící zprávy, které jsou v současné době veřejně dostupné a obsahují seznam splněných cílů a opatření a jejich podrobný popis.

Resortní ministerstva poskytují veřejné služby zahrnuté do KOVES v příslušné oblasti (školství, zdravotnictví atd.). Každé ministerstvo vytváří vlastní soubor ukazatelů veřejných služeb a neexistuje žádný centralizovaný monitorovací útvar ani nástroj pro monitorování průběhu plnění. Vláda nedostatečně monitoruje realizaci, neboť úloha ministerstva vnitra se omezuje na širokou koordinaci na základě KOVES

a na shromažďování vybraných obecných ukazatelů o poskytování veřejných služeb (např. o digitalizaci nebo celkové spokojenosti).

Ministerstvo vnitra s podporou projektu Czech Point podniklo významné kroky k monitorování a hodnocení výkonu státní správy a veřejných služeb. V letech 2018 až 2020 byly shromážděny a analyzovány klíčové údaje o ukazatelích spokojenosti, využívání a relevance Portálu občana; o interakcích a transparentnosti správy; a o jejích nástrojích a kapacitách. Byla sledována například spokojenost občanů se službami a dostupnost služeb veřejné správy na Portálu občana, který v roce 2020 nabízel 230 služeb a v roce 2018 necelých 100 služeb. Jejich využívání prudce rostlo (Ministerstvo vnitra; EU, 2020^[53]). Analýza se rovněž zaměřila na využívání RIA jednotkami strategického plánování nebo na otevřenost vlády při využívání národních a mezinárodních ukazatelů, jako jsou indikátory udržitelného vládnutí. Tyto snahy by měly pokračovat a být systematizovány, aby bylo zajištěno průběžné sledování výkonnosti a určeny prioritní oblasti pro opatření.

Pokud jde konkrétněji o služby, několik zemí OECD má specifické nástroje pro monitorování poskytování veřejných služeb v rámci celé správy a zajištění jejich zlepšování v souladu s reformami veřejné správy a širšími vládními prioritami. Francie vyvinula dva barometry, a to barometr pro opatření a výsledky vlády a barometr pro veřejné služby, tzv. barometr Delouvrier, pro sledování výkonnostních parametrů veřejných služeb zajišťovaných ministerstvy a agenturami (Rámeček 2.16). Česká republika se pokusila stanovit ukazatele kvality života, ale narazila na řadu metodických problémů a ukazatele zatím nejsou používány. Bylo by možné používat jednodušší ukazatele, které by hodnotily výsledky vlády v konkrétních opatřeních v celé zemi (např. v oblasti otevírání tříd nebo počtu malých a středních podniků, které dostávají od vlády podporu na digitální technologie) nebo které by měřily spokojenost občanů se službami a překážkami, s nimiž se potýkají, jako je tomu např. u francouzských barometrů.

Rámeček 2.16. Francouzské barometry výsledků veřejných opatření a veřejných služeb

Francouzský ministr pro transformaci a veřejnou službu spustil 13. ledna 2021 barometr výsledků veřejných opatření *Baromètre des résultats de l'action publique*: „Opatření, která změní váš život: Výsledky naší činnosti“. Meziřesortní ředitelství pro transformaci veřejné správy (DITP), odpovědné za koordinaci monitorování všech prioritních vládních reforem, dostalo za úkol vytvořit a zavést barometr výsledků vládních opatření. Cílem bylo umožnit francouzským občanům sledovat průběh realizace a dopady těchto veřejných politik v jejich každodenním životě.

Barometr zobrazuje stav a konkrétní výsledky 25 prioritních reforem prováděných vládou. Ty pokrývají osm základních dimenzí každodenního života občanů:

1. ekologická transformace
2. zaměstnanost a hospodářství
3. zdraví, rodina a zdravotní postižení
4. vzdělávání
5. bezpečnost
6. kultura
7. veřejné služby
8. bydlení.

Barometr s kvantifikovanými údaji představuje stav realizace v roce 2020 a vládní cíl pro rok 2022 pro každou z politik. Všechna data jsou otevřená. Barometr bude pravidelně aktualizován a budou přidávány nové politiky, aby francouzští občané mohli sledovat průběh plnění vládních opatření.

Barometr je také efektivním nástrojem pro urychlení provádění reforem na celostátní, regionální a departmentální úrovni.

DITP může dle potřeby zasahovat do vykazování údajů z departementů ve spolupráci s osobami odpovědnými za jednotlivé prioritní reformy na ministerstvech. Barometr je aktualizován každé tři měsíce. DITP rovněž podporuje provádění opatření ke zlepšení ze strany jednotlivých ministerstev s cílem dále zlepšit poskytování služeb v rámci celé správy.

Francie také provádí pravidelný barometr (průzkum) mezi občany, nazvaný *Baromètre Delouvrier*, který zkoumá jejich spokojenost s klíčovými životními událostmi, překážky, kterým čelí, a priority, které občané vnímají jako klíčové pro zlepšení veřejných služeb. Barometr provádí nezávislý institut a specializovaná agentura pod dohledem DITP.

Zdroje: Francouzské ministerstvo pro transformaci a státní službu (2021^[54]; 2022^[55]).

Nicméně chybí aktivní následná opatření a nápravné kroky u realizovaných opatření, zejména tam, kde se jejich realizace zpomaluje. To je částečně způsobeno nedostatečným rozhodováním a opatřeními na straně Rady pro veřejnou správu, která by dále podporovala realizaci nebo naopak úpravu opatření v celé veřejné správě. Ministerstvo vnitra má také omezenou svolávací pravomoc, mandát a kapacitu k podpoře plnění opatření ze strany ostatních orgánů veřejné správy. Zdá se, že některá opatření přesahují působnost Ministerstva vnitra a vyžadovala by rozhodování a řízení v rámci ústřední státní správy; jedná se např. o oblast posílení strategických a analytických kapacit nebo mapování kompetencí jednotlivých správních úřadů.

Neexistuje jasné zadání a podpora reformy veřejné správy ze strany Úřadu vlády, což by reformě zajistilo politickou sílu, řízení, podporu a monitoring

Akční plán KOVES ukládá Úřadu vlády konkrétní úkoly, a to: důsledné zpracování a kontrola RIA, zavedení ex post hodnocení předpisů, metodická podpora RIA. Ve spolupráci s ostatními resorty je Úřad vlády také spoluodpovědný za hodnocení udržitelného rozvoje a sjednocení kompetencí v oblasti projektového řízení ve státní správě a katalogizaci projektů.

Nicméně role Úřadu vlády a podpora KOVES je nejasná, kromě rámce regulační politiky a řízení, podpory a monitorování její realizace. V zemích OECD, například ve Velké Británii, má Úřad vlády za úkol definovat a řídit realizaci činností a opatření reformy veřejné správy, které mají provádět resorty a organizace. Tato opatření musí být v souladu s národním programem reforem (Vláda České republiky, 2022^[56]) v oblasti modernizace veřejné správy a veřejných služeb a konkrétních výstupů, které mají být vypracovány a projednány s centrem vládnutí. Centrum vládnutí může poskytnout důležitou podporu tím, že pomůže zajistit soudržnost veřejných politik a zaručí kontinuitu činností v rámci klíčových strategických cílů, a to mezi resortními politikami, mezi úrovněmi intervence, mezi územními celky a mezi veřejnými a soukromými subjekty. Může také nabídnout metodické vedení pro tvorbu strategických dokumentů, včetně metodik, šablon a ukazatelů, které se mají používat.

Zdá se také, že mechanismy zapojení občanů do realizace a monitorování KOVES jsou omezené, ať už jde o průzkumy a konzultace, zpětnou vazbu nebo workshopy společného navrhování některých opatření, například v souvislosti s novými možnostmi pro digitální či fyzické poskytování veřejných služeb (viz kapitola 1).

Doporučení

Strategie: Zvýšit kapacitu a nástroje centra vládnutí pro řízení, soulad a realizaci strategií

Posílení strategické koordinace a analytických kapacit Úřadu vlády prostřednictvím specializovaných centrálních strategických útvarů a podpůrných analytických kapacit

- Obnovit a posílit kapacity Úřadu vlády v oblasti řízení a koordinace strategického plánování v rámci ústřední státní správy vytvořením stálého strategického útvaru, jehož úkolem bude řídit proces strategického plánování v rámci celé vlády, podporovat realizaci vládních priorit, koordinovat přípravu klíčových národních strategií, sladovat národní a resortní strategie, poskytovat analytické podklady pro strategie týkající se vládních priorit; koordinovat práci strategických útvarů na jednotlivých ministerstvech (a podporovat jejich vznik, pokud neexistují) a postupně rozvíjet a vést aktivity v oblasti strategické predikce v rámci celé vlády.
- Zřídit centrální útvar na podporu analytických kapacit v rámci ústřední státní správy a zvážit vybudování podobných kapacit na resortních ministerstvech, pokud ještě neexistují; jako základ pro tento rozvoj by mohl sloužit VAÚ v oblasti RIA, jehož působnost by mohla být rozšířena o analýzu politik.
- Využít stávající formální koordinační mechanismy a vytvořit nové mechanismy mezi Úřadem vlády a ministerstvy, které by tvořily národní průřezové strategie s cílem zajistit jejich konzistentnost, za podpory expertní skupiny pro strategii nebo formou schůzek k přezkumu strategie s resortními ministerstvy.

Snížení počtu strategií a konsolidace procesu tvorby strategií.

- Pověřit nově zřízený strategický útvar s technickou podporou MMR, aby provedl inventuru stávajících národních a resortních strategií s cílem identifikovat překrývající se strategie ministerstev působících ve stejném odvětví a svolat aktéry k odstranění rozporů a řešení případných nedostatků. Tento audit by mohl být relevantní v souvislosti s novým finančním programem EU, který bude vyžadovat vypracování nových a doplnění stávajících strategií.
- Pověřit nově zřízený strategický útvar úkolem důsledně zajišťovat soudržnost a soulad strategií, včetně pravidelné revize klíčových národních a resortních strategií, aby byly v souladu s klíčovým národním dlouhodobým Strategickým rámcem Česká republika 2030.
- Posílit roli MMR v oblasti řízení registru, kvality a metodických aspektů strategií a dále z centra vládnutí zajistit větší podporu a řízení distribuce metodických pokynů ke strategiím pro jejich konsistentní aplikaci všemi ministerstvy a pro všechny strategie (včetně využívání důkazů; viz kapitola 3).
- Posílit institucionální rámec a mechanismy pro zapojení zúčastněných stran, včetně příslušných metodik, zajištěním systematického provádění činností zapojení zúčastněných stran a občanů; zvážit rovněž využití inovativních mechanismů pro identifikaci nových priorit a politických opatření (viz kapitola 1).

Systematické propojení tvorby politik s finančním plánováním

- Systematizovat diskusi o kalkulaci nákladů strategií a jejich opatření mezi resortními ministerstvy, která strategie připravují (jak s útvary, které mají v gesci rozpočet, tak s těmi, které se podílejí na tvorbě politik), Ministerstvem financí (včetně útvaru pro kontrolu rozpočtu a budoucích výdajů) a Úřadem vlády při přípravě a tvorbě strategie a souvisejícím připomínkovém řízení s cílem podpořit

dialog o prioritách, kalkulaci nákladů a nákladovou efektivitu opatření; což by mohlo mít podobu společných jednání a koncepčních dokumentů k strategiím.

- Zvážit posílení vazby mezi stanovením priorit na vysoké úrovni a rozpočtem, například vymezením výdajů souvisejících s vládními prioritami v rozpočtovém procesu prostřednictvím diskusí mezi Úřadem vlády a ministerstvem financí, případně formou zvláštního dokumentu („tabulka reforem“ jako ve Švédsku), a rozvíjet praxi přezkumu výdajů s cílem sladit výdaje se strategickými prioritami.

Přizpůsobení úlohy a struktury Úřadu vlády tak, aby bylo zajištěno lepší plnění stanovených vládních priorit a horizontálních úkolů

- Zaměřit práci kanceláře předsedy vlády na omezený počet celovládních priorit pod vedením předsedy vlády. Práce kanceláře předsedy vlády by se měla zaměřit na řízení a podporu prostřednictvím vyhrazených zdrojů, struktur řízení výkonnosti a rutinních postupů, které budou řídit realizaci, například pravidelnými strategickými zasedáními s příslušnými ministerstvy, na nichž se bude sledovat aktuální průběh plnění.
- V případě potřeby více podpořit plnění těchto priorit přehodnotit organizační strukturu Úřadu vlády, aby bylo zajištěno, že se útvary zaměřují na vybrané horizontální priority; jako v případě místopředsedy vlády pro digitalizaci a souvisejících zdrojů v rámci Úřadu vlády.
- Zvážit vytvoření jednotného operačního dokumentu („akčního plánu“) odvozeného od programového prohlášení vlády, který by převáděl vládní priority do opatření se souvisejícími klíčovými ukazateli výkonnosti a pomáhal monitorovat jejich plnění, přičemž by kombinoval a nahrazoval roční a legislativní plány prací. Na základě tohoto dokumentu zvážit vytvoření plánu opatření, která mají být realizována v souladu s vládními prioritami, pro každé jednotlivé ministerstvo.

Lepší zakotvení role Úřadu vlády při řízení a koordinaci činností strategického plánování v kompetenčním zákoně

- Podpořit plány KOVES na novelizaci kompetenčního zákona v průběhu jeho implementace a využít této příležitosti k lepšímu ukotvení, prosazení a definování role Úřadu vlády a MMR ve strategickém plánování a koordinační činnosti.
- Zvážit vyjasnění a přehodnocení mandátů a odpovědností v několika oblastech, včetně nových témat, například digitalizace a zapojení občanů.

Koordinace: Rozvíjet koordinační roli na Úřadu vlády

Posílení role Úřadu vlády v oblasti koordinace politik a monitoringu

- Zajistit, aby Úřad vlády plnil roli oponenta a posuzovatele souladu dokumentů předkládaných do meziresortního připomínkového řízení a na jednání vlády s Programovým prohlášením vlády a vládními prioritami. Měl by mít také pravomoc vracet jednotlivé body jejich předkladatelům, čímž by Úřad vlády plnil svoji přezkumnou roli v oblasti souladu s právními předpisy.
- Umožnit a podpořit flexibilní vysílání pracovníků ministerstev do struktur Úřadu vlády za účelem práce na konkrétních prioritách s cílem podpořit učení a výměnu informací, zlepšit koordinaci a příležitostně uspokojit krátkodobé požadavky na pracovní sílu.
- Zavést institucionální odpovědnost Úřadu vlády za monitorování a hodnocení zřízením monitorovacího útvaru nebo pověřit stávající útvar monitorováním a hodnocením plnění Programového prohlášení vlády.

Rady vlády: Zefektivnění a posílení pravomocí rad vlády

Zmapování rad a zefektivnění jejich mandátu, s jasně definovanými úkoly a výsledky

- Zhodnotit využití a efektivitu stávajících rad a poradních a pracovních skupin, a to zmapováním jejich složení, mandátu, cílů a nákladů, a v průběhu celého procesu konzultovat se všemi relevantními zúčastněnými stranami (stakeholdery), jako jsou členové rad a pracovních skupin, odborníci, veřejní činitelé a zástupci občanské společnosti; pravidelně provádět přezkum činnosti vybraných rad na rotačním základě s cílem zajistit, že jejich fungování je efektivní a že rady vlády svojí činností reagují na aktuální priority.
- Lépe definovat výsledky a výstupy, které se od rad očekávají, a podle toho aktualizovat jejich mandát; určit, které rady nebo orgány se nescházejí alespoň jednou ročně nebo nepřinášejí výsledky, a zvážit jejich zrušení a případně sloučení těch, které se překrývají.
- Obnovit řízení a koordinaci rad pro horizontální témata a priority pod Úřadem vlády; zvážit přesunutí některých rad pro horizontální priority vlády pod Úřadem vlády, zejména Rady pro udržitelný rozvoj; a vytvořit odpovídající struktury a zdroje pro řízení, podporu a monitorování příslušné agendy.
- Zvážit přesunutí rad, které neřeší priority vládní agendy nebo nejsou průřezové, do gesce resortních ministerstev, aby se Úřad vlády mohl soustředit menší počet priorit.

Lepší zapojení rad do rozhodovacích procesů

- Jmenovat na Úřadu vlády zástupce/kontaktní osobu pro každou radu a orgán řešící vládní priority, která zajistí zapojení a podporu z centra vládnutí v případě potřeby a upozorní Úřad vlády a případně předsedu vlády na klíčové výstupy, které orgán předkládá k rozhodnutí.
- Zajistit, aby účastníci zasedání jednotlivých rad měli v případě nepřítomnosti ministrů příslušná hlasovací práva a zplnomocnění, s cílem zvýšit akceschopnost a odpovědnost rad vlády, například zjednodušením jednacího procesu nebo rozšířením hlasovacích práv na kteréhokoli pověřeného účastníka.

Rada pro veřejnou správu a KOVES: Zvýšení řídicí kapacity pro realizaci KOVES

Posílení role Rady pro veřejnou správu při řízení KOVES

- Prosazovat mandát rady k řízení a podpoře opatření v oblasti reformy a iniciativ veřejné správy v celé veřejné správě a vykonávat rozhodovací pravomoci v činnostech, které spadají do její působnosti; mimo jiné také agendou zaměřenou na rozhodování a zajištěním pravidelného podávání zpráv ze strany předsedy rady předsedovi vlády k jeho rozhodování.
- Připravit výroční zasedání rady, kterému bude předsedat předseda vlády a které zajistí metodické vedení, rozhodnutí, zdůrazní priority a schválí klíčová opatření týkající se reformy veřejné správy a práce rady.

Lepší propojení koncepce KOVES a Programového prohlášení vlády

- Jmenovat na Úřadu vlády vysokého představitele/kontaktní osobu, který bude sledovat a podporovat reformy veřejné správy a práci rady, a organizovat pravidelná jednání s Ministerstvem vnitra o vazbách mezi KOVES a Programovým prohlášením vlády; v tomto smyslu také aktualizovat akční plány KOVES (např. na VAÚ).
- Zvážit přípravu zpráv o strategii a potřebách reformy veřejné správy před volbami a o přípravě Programového prohlášení vlády pro kandidáty, aby se zvýšila informovanost a povědomí o aktuální

situaci v této oblasti – viz příklad dlouhodobé prediktivní analýzy LTIB na Novém Zélandu (Rámeček 3.2); tuto praxi by bylo možné zobecnit i na další složky veřejné správy.

Podporovat realizaci strategie a zajistit větší odpovědnost a lepší řízení

- Předkládat Úřadu vlády zprávy o plnění KOVES, včetně vybraných klíčových opatření pro rozhodování a informaci; příprava přehledu indikátorů (tzv. dashboard) pro předsedu vlády.
- Rozvíjet kapacity Ministerstva vnitra (např. formou pracovní skupiny) a zajistit mu mandát k podpoře resortních ministerstev a dalších institucí při realizaci konkrétních cílů KOVES.
- Vyčlenit rozpočet na provádění KOVES, který Ministerstvo vnitra a resortní ministerstva mohou čerpat na konkrétní cíle a opatření.

Odkazy

- ANZOG (2021), “Taking care of tomorrow today – New Zealand’s long-term insights briefings”, [13]
<https://anzsog.edu.au/news/taking-care-of-tomorrow-today-new-zealands-long-term-insights-briefings>.
- Australian Government (2022), “Albanese government’s APS reform agenda”, speech, [14]
<https://ministers.pmc.gov.au/gallagher/2022/albanese-governments-aps-reform-agenda>.
- Centre for Public Impact (2016), “The Prime Minister’s Delivery Unit (PMDU) in the UK”, web [38]
 page, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk>.
- České priority (2022), *Future-Pro: Megatrendy a velké společenské výzvy - webové stránky*, [11]
<https://www.megatrendy.cz> (čteno 12. prosince 2022).
- České priority, The Aspen Institute a kol. (2021), *Společná deklarace: Je nejvyšší čas modernizovat státní správu*, [52]
<https://texty.hlidacstatu.cz/spolecna-deklarace-je-nejvyssi-cas-modernizovat-statni-spravu>.
- EU (2020), *Fiscal Governance in the EU Member States*. [25]
- Evropská komise a Česká republika (2021), *Plán Česka pro oživení a odolnost*, webová stránka, [28]
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/czechias-recovery-and-resilience-plan_en.
- Finnish Government (2019), *Programme of Prime Minister Sanna Marin’s Government*, Finnish [10]
 Government, <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme>.
- French Ministry of Public Transformation and Civil Service (2019), *6th Interministerial Committee for Public Transformation Press Kit 23 July 2021 [6e Comité Interministériel de la Transformation Publique Dossier de Presse 23 juillet 2021]*, Ministry of Public Transformation and Civil Service, Paris, <https://www.modernisation.gouv.fr/presse/6eme-comite-interministeriel-de-la-transformation-publique> (accessed on 2 May 2022). [50]
- French Ministry of Transformation and Civil Service (2022), *Barometer Delouvrier of Public Services*, [55]
<https://www.modernisation.gouv.fr/publications/22eme-edition-du-barometre-delouvrier-lopinion-des-francais-legard-de-leurs-services>.

- French Ministry of Transformation and Civil Service (2021), “Baromètre des résultats de l’action publique”. [54]
- Gold, J. (2017), *Tracking Delivery: Global Trends and Warning Signs in Delivery Units*, Institute for Government, London, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Global%20Delivery%20report.pdf>. [37]
- Government of Chile (2022), *Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado*. [49]
- Government of New Zealand (2022), “Long-term insights briefing”. [12]
- Government of the United Kingdom (2021), “The government’s planning and performance framework”, web page, <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework>. [41]
- Harrison, T. (2016), *The Role of the Centre in Driving Government Priorities: The Experience of “Delivery Units”*, working paper, Oxford Policy Management, <https://www.opmi.co.uk/files/Publications/corporate-publications/working-papers/wp-role-centre-driving-government-priorities.pdf?noredirect=1>. [40]
- Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky (2020), *Strateduka, webová stránka*, <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/strategicke-projekty/strateduka>. [42]
- Ministerstvo vnitra; EU (2020), *Hodnocení a měření veřejné správy*. [53]
- Nakrošis, V., R. Vilpišauskas and D. Jahn (2020), „*Lithuania: Sustainable Governance Indicators 2020*“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany, https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Lithuania.pdf. [5]
- Nakrošis, V., R. Vilpišauskas and D. Jahn (2020), *Lithuania: Sustainable Governance Indicators 2020*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany, https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Lithuania.pdf. [19]
- National Audit Office of Lithuania (2021), *Report on the Implementation of Recommendations*, National Audit Office of Lithuania, https://www.valstybeskontrolė.lt/TVS/Content/Docs/Report_on_the_Implementation_of_Recommendations_07-09-2022.pdf. [18]
- OECD (2022), *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/33d996b2-en>. [23]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [4]
- OECD (2021), *Monitoring and Evaluating the Strategic Plan of Nuevo León 2015-2030: Using Evidence to Achieve Sustainable Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ba79961-en>. [20]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [1]

- OECD (2020), *The Irish Government Economic and Evaluation Service: Using Evidence-Informed Policy Making to Improve Performance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdda3cb0-en>. [22]
- OECD (2019), “Digital Government Index: 2019 results”, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [34]
- OECD (2018), *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>. [2]
- OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283664-en>. [43]
- OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264229334-en>. [30]
- OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. [24]
- OECD (Forthcoming), *OECD Gender Equality Review of Czech Republic*. [45]
- OECD (n.d.), “Strengthening policy development and foresight in the Irish public service: Assessment report”, unpublished. [21]
- Ozols, G. and M. Nielsen (2018), *Connected Government Approach for Customer-centric Public Service Delivery: Comparing Strategic, Governance and Technological Aspects in Latvia, Denmark and the United Kingdom*, United Nations University, Guimarães, Portugal, https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7347/Digital_Transformation_LV_DK_UK.pdf. [35]
- Prime Minister of Canada (2021), “Cabinet committee mandate and membership”, web page, <https://pm.gc.ca/en/cabinet-committee-mandate-and-membership#agenda-results-communications>. [47]
- Scottish Government (2020), “National Performance Framework”, web page, <https://nationalperformance.gov.scot> (accessed on 12 May 2022). [32]
- Swedish Fiscal Policy Council (2019), *Swedish Fiscal Policy: Fiscal Policy Council Report 2019*, Swedish Fiscal Policy Council, Stockholm. [26]
- Swedish Ministry of Finance (2022), “A budget year – three different kinds of bills”, Government Offices’ website. [27]
- UK Government (2021), “Outcome delivery plans”, web page, <https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans> (accessed on 17 February 2022). [16]
- UK National Audit Office (2017), *Digital Transformation in Government*, report by the Comptroller and Auditor General, UK Cabinet Office, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/03/Digital-transformation-in-government.pdf>. [36]

- United States Government (n.d.), *Performance.gov website*, <https://www.performance.gov> (accessed on 12 May 2022). [31]
- Vláda České republiky (2022), *Jednací řád vlády*, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200>. [33]
- Vláda České republiky (2022), *Národní program reformem České republiky*, vláda České republiky, Praha. [56]
- Vláda České republiky (2022), *Pověření Rady vlády pro rovnost žen a mužů, Úřad vlády ČR*, <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Statut-Rady-2022.pdf>. [46]
- Vláda České republiky (2021), *Akční plán realizace Koncepce klientsky orientované veřejné správy 2030, 2021-2023*. [48]
- Vláda České republiky (2020), *Strategie reformy veřejné správy: Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, vláda České republiky, Praha. [29]
- Vláda České republiky (2020), *Strategie reformy veřejné správy: Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, vláda České republiky, Praha. [51]
- Vláda České republiky (2019), *Metodika přípravy veřejných strategií*, vláda České republiky. [9]
- Vláda České republiky (2018), *Pracovní a poradní orgány*. [44]
- Vláda České republiky (2017), *Analýza strategických dokumentů*, vláda České republiky. [17]
- Vláda České republiky (2015), *Statut expertní skupiny pro strategickou práci*, vláda České republiky. [6]
- Vláda České republiky (2013), *Portál strategických dokumentů v České republice*, vláda České republiky. [8]
- Vláda České republiky (1998), *Jednací řád vlády*, vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/rules-of-procedure-of-the-government-20989>. [7]
- Vláda České republiky (1969), *Kompetenční zákon*, vláda České republiky, Praha. [3]
- vláda, B. (2022), *Belgium.be*. [15]
- World Bank (2010), *GET Note: Center of Government Delivery Units*, “Recently Asked Questions” Series, World Bank, Washington, DC, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/923311468337217269/pdf/600920BRI0GET010BOX358310B01PUBLIC1.pdf>. [39]

Poznámka

¹ „Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda, plní Úřad vlády České republiky.“

3

Informované rozhodování (EIDM) v české veřejné správě

Přijímání rozhodnutí na základě podložených informací (tzv. evidence-informed decision making) může veřejné správě pomoci dosáhnout vyšší životní úrovně občanů. Kapitola kriticky zkoumá současné podmínky rozhodování založené na podložených informacích v České republice. Zdůrazňuje, že požadavek na informované rozhodování pochází v konečném důsledku z politické úrovně. Stakeholdeři hrají klíčovou úlohu jak při poskytování podkladů pro zlepšení rozhodování, tak při kontrole dat používaných jako prostředek ke zlepšení odpovědnosti vlády. Schopnost shromažďovat podložené informace je dána šíří a dostupností dat. Využití podložených informací pro rozhodování závisí na analytických schopnostech zaměstnanců veřejné správy, jakož i na vhodném institucionálním nastavení. Kapitola obsahuje konkrétní doporučení založená na mezinárodních zkušenostech, která mají vést ke zlepšení rozhodovacího prostředí v České republice.

Úvod

Rozhodování na základě podložených informací (EIDM, evidence-informed decision making), neboli informované rozhodování, je proces, při kterém se před rozhodováním o plánování, provádění nebo změně veřejných politik a programů zohledňuje více zdrojů informací, včetně statistik, dat a výstupů z nejlepších dostupných výzkumů, řádně podložených informací (evidence) a evaluací (OECD, 2020^[11]). Cílem uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je zajistit přijímání kvalitnějších rozhodnutí o veřejných politikách, čímž se mimo jiné snižuje riziko selhání regulace, podporuje dialog s regulovanými subjekty a zmírňuje se i možnost negativního postoje k regulaci z jejich strany. Informované rozhodování (EIDM) může pomáhat s naplňováním obecných společenských cílů, jako jsou zvýšení důvěry ve veřejnou správu a její rozhodnutí, podpora udržitelného rozvoje a zvyšování blahobytu. Informované rozhodování (EIDM) rovněž posiluje a zlepšuje veřejné finance, neboť pomáhá alokovat omezené zdroje z veřejných rozpočtů na činnosti, které přinášejí hodnotu za vynaložené náklady, a může pomoci s určováním priorit veřejných výdajů a smysluplných reforem.

Uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je obzvláště užitečné při tvorbě politik, jelikož přináší informace, jež například pomáhají s posouzením pravděpodobných dopadů návrhů regulace. Jeho užitečnost vyplývá z proměnlivé povahy věcí: „Když se změní informace, které mám, změním své závěry. Co uděláte vy?“ (Crowley, 1986^[21]). Jinou možností, jak uvažovat o Keynesově replice je, že absence informací vede k zachování statu quo. Situace se navíc nezmění, dokud nepřijdou nové informace. Informace by tedy měly být silou, která uvádí do pohybu lepší rozhodování napříč celou veřejnou správou.

„Trh“ s informacemi sloužícími jako podklad pro rozhodování je charakterizován faktory poptávky a nabídky. Politické vedení je velmi důležité pro to, aby tvůrci politik věděli, jak budou tyto informace využity při formování rozhodnutí. Osoby s rozhodovací pravomocí pak mají nejen větší pochopení pro předkládané volby v oblasti politik, ale informované rozhodování (EIDM) zde může pomoci se zlepšením komunikace o daných politikách a jejich provádění. Politické vedení také hraje neodmyslitelnou roli při získávání potřebných podkladových informací. Obstarávání informací a dalších podkladů něco stojí a omezené veřejné zdroje by měly být využívány tak, aby přinesly co nejvyšší hodnotu. Je-li poptávka po takových podložených informacích dostatečně vysoká, musí být státní zaměstnanci vybaveni potřebnými dovednostmi, vzděláním i zdroji, aby mohli informované rozhodování (EIDM) zajišťovat.

Informované rozhodování (EIDM) vyžaduje vyřešení problémů s dostupností informací a dat, a to i přesto, že žijeme v informačním věku a máme jich k dispozici více než kdy dříve. Díky novým technologiím můžeme dnes sledovat určité činnosti vůbec poprvé a jiné buď lépe nebo s nižšími náklady. Důležitá je však *kvalita* dat. Nabídka je dále charakterizována rozsahem, v jakém jsou údaje otevřeně poskytovány veřejnosti, a mírou interoperability datových systémů zohledňovanou již při jejich vývoji.

Získané informace jsou závislé na organizačních možnostech státní správy. Je nutné, aby byla na úrovni celé státní správy k dispozici potřebná architektura, která státním zaměstnancům umožní při tvorbě veřejných politik využívat podložená rozhodnutí. Míru, do jaké se informované rozhodování (EIDM) stane skutečností, částečně určují i schopnosti samotných státních zaměstnanců. Určitými dovednostmi jsou vybaveni již při jmenování do státní služby a další si osvojují prostřednictvím programů odborné přípravy a rozvoje.

Chybí-li politická poptávka, je nepravděpodobné, že se bude informované rozhodování (EIDM) těšit velkému zájmu představených, jejichž úkolem je prakticky realizovat přání osob s rozhodovací pravomocí. Kromě toho se státní zaměstnanci mohou zdráhat informace osobám s rozhodovací pravomocí poskytovat, pokud se domnívají, že pouze zdůvodňují již přijaté rozhodnutí, místo aby pomohli vytvořit základ pro rozhodování. Pro prosazení informovaného rozhodování (EIDM) je velmi důležité překonat tuto setrvačnost v myšlení.

Další poptávka po uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) přichází od stakeholderů, včetně firem, občanů, akademické obce a nestátních neziskových organizací (NNO). Tyto subjekty jsou

samozřejmě samy o sobě důležitým zdrojem podložených informací a podkladů (evidence). Kromě toho mohou plnit důležitou úlohu při zajišťování kvality potřebných podkladových informací získaných prostřednictvím vlastních zkušeností a předkládaným osobám s rozhodovací pravomocí.

Následují přesvědčivé kroky vyjadřující politickou vůli na straně institucí. Instituce hrají zásadní roli při stanovování a prosazování norem pro tvůrce politik a požadavku na uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). Dále jsou zde také nestátní aktéři. Nejenže stakeholdeři disponují množstvím informací, ale mohou také prostřednictvím participativní demokracie volat vlády k odpovědnosti. Právě díky tomu je možné udržovat trvalou poptávku po zvyšování standardů informovaného rozhodování (EIDM).

Poptávku po uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) částečně podporuje i činnost samotné veřejné správy. Například metodické materiály, manuály a podobně státním zaměstnancům osvětlují, proč je informované rozhodování (EIDM) důležité, o co se vlastně jedná a jak jej začlenit do každodenní práce. Je nezbytné vytvořit rámec pro informované rozhodování (EIDM), samo o sobě to ale nestačí. Aby se tento přístup skutečně prosadil, je nezbytné ho prakticky uplatňovat.

Nástroje pro řízení regulace, včetně RIA a *ex post* evaluace regulace, jsou významným doplňkem procesů uplatňujících informované rozhodování (EIDM). RIA představuje proces tvorby politiky, při kterém se zvažují a hodnotí pravděpodobné dopady a důsledky různých variant řešení s cílem poskytnout podklady pro rozhodnutí (OECD, 2018^[3]). RIA pomáhá zdůvodnit rozhodnutí, proč nezasahovat tam, kde by náklady v porovnání s přínosy byly příliš vysoké, nebo případně předkládá argumenty, proč zasáhnout, pokud se to jeví jako nezbytné. Zajišťuje posouzení dopadu na konkrétní společenskou nebo zájmovou skupinu, která může být marginalizována nebo není zastoupena ve veřejné diskusi (OECD, 2020^[4]).

Ex post evaluace jsou systematické přezkumy právních regulací zkoumající jasně definované politické cíle i náklady a přínosy s cílem zajistit aktuálnost, nákladovou odůvodněnost, účinnost a soudržnost regulace a naplňování zamýšlených politických cílů. *Ex post* evaluace uzavírají „životní cyklus“ regulací, který začíná předběžným, *ex ante*, posouzením návrhů a pokračuje jejich implementací a administrací (OECD, 2018^[3]). Dobře zavedené postupy a procesy *ex post* evaluace mohou zajistit účinnost, efektivitu a hospodárnost, odpovědnost a transparentnost při procesu tvorby politik. Tato posouzení umožňují vládě ověřit dopady stávajících právních předpisů a mohou být přínosem při tvorbě návrhů nových právních regulací (OECD, 2020^[1]).

Zvýšení poptávky po informovaném rozhodování (EIDM)

Poptávka po uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je v zásadě iniciována politiky. Je-li patrný jasný a prokazatelný zájem na tom, aby byla rozhodnutí vždy patřičně podložena, pak by měly být vyhrazeny i zdroje (včetně zajištění vzdělávání) a u představených rozvíjena kultura uplatňování principů evidence-informed rozhodování. Samozřejmě, že i různí stakeholdeři – podniky, občané, akademická obec, nestátní neziskové organizace atd. – hrají z hlediska politické odpovědnosti zásadní roli při vyžadování informovaného rozhodování (EIDM). Je třeba poznamenat, že sami stakeholdeři jsou zdrojem informací (evidence) vycházejících z jejich přímé zkušenosti a mohou tvůrcům politik pomoci se získáváním podložených informací i se zlepšováním jejich kvality. Instituce plní velmi důležitý úkol tím, že jasně signalizují, že existuje politická ochota i ochota na straně představených uplatňovat informované rozhodování (EIDM). Metodické materiály a manuály pomáhají šířit povědomí o důležitosti informovaného rozhodování (EIDM) a informace o možnostech vzdělávání státních zaměstnanců napříč státní správou.

Politická podpora

Pro úspěšné uplatňování informovaného rozhodování (EIDM) je zásadní politická podpora shora. Bez ní je těžké přesvědčit státní zaměstnance, podniky i širší veřejnost o tom, jak je uplatňování těchto principů

při rozhodování důležité, a že by se o získávání kvalitnějších informací, zapojování stakeholderů a testování nových myšlenek měli zasadit všichni, neboť právě to je klíčem k přijímání informovanějších rozhodnutí.

Vlády buď explicitně, nebo implicitně rozhodují o přidělování zdrojů a o prioritách veřejné správy, a to například prostřednictvím rozpočtového procesu, v prohlášeních ministrů atd. Vláda tak vysílá důležitý signál představeným ve státní správě o tom, kam by měly směřovat omezené veřejné zdroje. Vlády, jakožto vrcholné orgány výkonné moci, jsou také odpovědné za převážnou většinu zákonů, které procházejí národními parlamenty. Je však třeba poznamenat, že Česká republika je v tomto ohledu v poslední době výjimkou (OECD, 2021^[5]). V případech, kdy je legislativní agenda velmi rozsáhlá a očekává se, že vláda bude jednat rychle, nemusí být dostatek času na zajištění procesu uplatňujícího principy informovaného rozhodování (EIDM). Absence takového procesu zvyšuje riziko selhání regulace, špatně navržených a/nebo prováděných zákonů a v konečném důsledku může způsobit více škody než užítku (OECD, 2018^[3]). Částečně proto OECD obhajuje vypracování legislativních plánů. Jejich existence ale neznamená, že by proces uplatňující principy informovaného rozhodování (EIDM) nemohl ze své podstaty pružně zareagovat, pokud si mimořádné nepředvídatelné události vyžádají rychlou reakci ze strany vlády. Nedávné příklady z České republiky poukázaly na řadu pružných reakcí při tvorbě pravidel v době vrcholící pandemie onemocnění covid-19. Dalším společným rysem bylo, že tato pravidla obvykle podléhala budoucímu zrušení (tj. doložky o skončení platnosti), nebo v nich byl přímo uvedený požadavek na přezkum právě proto, že nebylo obecně zajištěno informované rozhodování (EIDM) (OECD, 2021^[5]).

Současná česká vláda ve svém programovém prohlášení slíbila, že „každou novou regulaci důkladně zváží na základě analýzy očekávaných dopadů“ (Vláda České republiky, 2022^[6]). Zmiňuje také, že „u nových zákonů, nařízení vlády a vyhlášek zpravidla nejpozději do pěti let od nabytí účinnosti vyhodnotí jejich fungování v praxi“ (Vláda České republiky, 2022^[6]).

Od vzniku současné koaliční vlády v roce 2021 nese politickou odpovědnost za proces hodnocení dopadu regulací (RIA) v České republice ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády. Vykonávané funkce však zůstaly nezměněny a zahrnují např.

- sledování koordinace činností v oblasti RIA napříč resorty a předkládání souvisejících zpráv,
- předkládání zpráv o výkonnosti systému řízení regulace,
- vyhledávání příležitostí ke zlepšení nastavení regulační politiky a postupů pro řízení regulace (OECD, 2021^[7]).

Česká republika má v současné době řadu významných dokumentů, u nichž je zřejmé, že respektují principy informovaného rozhodování (EIDM) (viz níže). Všechny byly schváleny vládou, což naznačuje, že má uplatňování těchto principů určitou politickou podporu. Současně však existuje povědomí, že politický závazek slibující uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je zatím křehký. Koncepte Klienty orientovaná veřejná správa 2030 uvádí, že v roce 2030 by měl stát „umět generovat inovační řešení a rozhodovat se na základě odpovědně analyzovaných dat“. To je sice pozitivní vývoj, jeho uskutečnění ale ohrožují zásadní rizika, a Ministerstvo vnitra jich skutečně identifikovalo mnoho. Navíc se ukázalo, že se tato potenciální rizika objevují ve formě reálně existujících překážek. Patří mezi ně především politická rizika, vyjednávání mezi vládou a parlamentem a setrvačnost státní správy (Rámeček 3.1).

Rámeček 3.1. Vybraná rizika pro naplňování cílů Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030

Ministerstvo vnitra určilo 36 projektových rizik, které mohou ovlivnit naplňování cílů Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 („Koncepce“). Tato rizika jsou hodnocena buď jako významná, středně závažná nebo nízká. Významná rizika jsou v sestupném pořadí následující:

- politické riziko,
- neprosazení nutných legislativních změn nenalezením odpovídající shody v Poslanecké sněmovně a Senátu,
- nedostatečné finanční zajištění plnění Koncepce a realizace jednotlivých Akčních plánů,
- vznik nekvalitních výstupů, které nejsou aplikovatelné (částečně nebo v plně šíři), nebo nemají přidanou hodnotu,
- rezistence veřejné správy ke změnám a nevěle stakeholderů k přijetí navržených změn.

Registr rizik dále uvádí soubor středně závažných rizik majících vazbu na informované rozhodování:

- nedodržení harmonogramu plnění aktivit a opatření, ukotvených v Akčním plánu,
- nedostatečné či nedostatečně kvalitní personální zajištění plnění cílů Koncepce a konkrétních prováděcích Akčních plánů,
- složité zpracování analýz, přičemž složité může být už samotné hledání vhodné metodologie, data pro zpracování analýz nemusejí být dostupná a obtížné může být i provádění mezinárodních srovnání,
- neakceptování výstupů stakeholderů, a to i uvnitř resortu,
- nekvalitní či nedostatečné řízení plnění Koncepce,
- nevhodně nastavený postup plnění cílů (např. při přípravě byly opomenuty důležité skutečnosti, k naplňování cílů byly zvoleny takové aktivity a opatření, která naplnění cíle nemohou přispět či mohou přispět pouze z části, pro naplňování aktivit nebyla zvolena vhodná metodologie apod.).

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2019_[8]).

Tato kapitola poukazuje na několik oblastí, v nichž by bylo možné posílit politický závazek a podpořit tak informované rozhodování (EIDM) v České republice. Za prvé je možné zlepšit poptávku po uplatňování těchto principů ze strany osob s rozhodovací pravomocí a představených. Informované rozhodování (EIDM) je nástrojem pomáhajícím vysvětlit nezbytnost zásahu vlády do legislativy a doložit, že je takový zásah ve veřejném zájmu. Uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) tak může pomoci informovat stakeholdery i širší veřejnost o navrhovaných vládních opatřeních. Může také pomoci vybrat nejúčinnější a nejefektivnější řešení pro realizaci strategických cílů vlády. Obecně však stále platí, že pokud se informované rozhodování (EIDM) v České republice používá, slouží převážně k ospravedlnění již přijatého rozhodnutí, nikoliv jako pomoc k informování rozhodovacího procesu. Zásadní význam pro ukotvení informovaného rozhodování (EIDM) v České republice hrají osoby s rozhodovací pravomocí, které musí dát zřetelně najevo, že očekávají, že státní správa bude pro rozhodování předkládat právě takové řádně podložené (evidence-informed) informace. Za druhé je v této souvislosti nutné více investovat do kapacit státní správy, aby bylo možné v ČR prakticky zajistit uplatňování informovaného rozhodování. Je tedy nutné učinit politické rozhodnutí o tom, kam přidělit omezené veřejné zdroje. Jelikož je výše zdrojů omezená, absence principů EIDM způsobí, že nakonec zůstane většina cílů a očekávání osob s rozhodovací pravomocí nenaplněna. A za třetí, osoby s rozhodovací pravomocí mohou ukázat poptávku po uplatňování EIDM tím, že budou dbát na zajišťování soudržnosti politik, jejich úplnou

implementaci a jejich případnou revizi. Procesy tvorby politik lze dále zlepšovat, a to zejména zpětným hodnocením dopadů regulace, konzultacemi se stakeholdery, zřízením a činností orgánu pro dohled nad právní regulací (odpovědného za kontrolu kvality budoucích zákonů) a zavedením povinného procesu *ex post* evaluace regulace. Zlepšení v těchto oblastech by bylo důkazem silnějšího politického závazku vůči uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM).

Zapojování stakeholderů

Role stakeholderů je při vyžadování informovaného rozhodování (EIDM) zásadní. Obecně lze říci, že existuje souvislost mezi pojetím politické odpovědnosti a mírou, do jaké jsou volení představitelé voláni k odpovědnosti za kvalitu svého rozhodování, ať již státem nebo subjekty občanské společnosti, včetně médií (OECD, 2020^[11]). Míra, v jaké je pěstována kultura zájímající se o řádně podložené informace (evidenci), a její rozvíjení prostřednictvím institucí, například institucí vyššího vzdělávání, také určuje, do jaké míry jsou řádně podložené informace považovány za důležitý vstup do procesu tvorby politiky (Newman, Fisher and Shaxson, 2012^[9]).

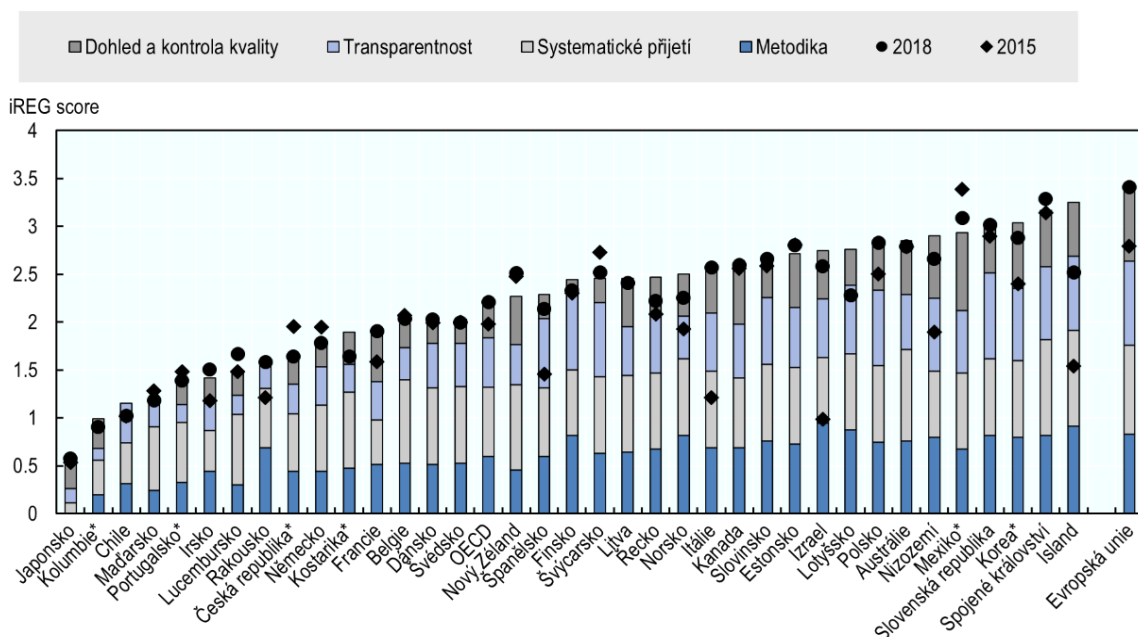
Občané mohou poskytnout cenné podněty ohledně proveditelnosti a praktických dopadů regulace (viz kapitola 1). Smysluplné zapojení stakeholderů může vést k lepšímu dodržování regulace, zejména pokud vnímají, že byly jejich názory zohledněny (OECD, n.d.^[10]). Z pohledu tvorby legislativy to znamená nabídnout veřejnosti dostatečné příležitosti, aby se mohla podílet na utváření, zpochybňování a reformování právních regulací, které ovlivňují její každodenní život (OECD, 2021^[5]).

Je třeba poznamenat, že i stakeholderi ovlivňují poskytování řádně podložených informací (evidence). Za prvé, na využívání řádně podložených informací (evidence) při tvorbě politik mohou mít vliv společenské postoje k samotné tvorbě politik a k tomu, co by se mělo brát v úvahu, a kdo by se na ní měl podílet (Newman, Fisher and Shaxson, 2012^[9]). Za druhé, stakeholderi jsou bohatým zdrojem informací, a to jak z hlediska dat, tak i díky svým zkušenostem získaným při řešení otázek souvisejících s předchozími a/nebo současnými regulacemi. Protože mají potenciál ovlivnit jak poptávku po řádně podložených informacích (evidence), tak i jejich nabídku, mohou hrát velmi vlivnou roli při určování rozsahu informovaného rozhodování (EIDM), a to za předpokladu, že tvůrci politik jejich zapojení umožní.

Konzultace by měly být obecně dostupné všem občanům (OECD, 2017^[11]). Konkrétní určení toho, s kým je třeba konzultace vést, znamená totiž rozhodnutí o tom, kdo bude z konzultačního procesu vyloučen. Někdy existují oprávněné důvody pro omezení konzultací na určitou skupinu, například kvůli zachování důvěrnosti, věcné povaze návrhu (např. jde-li o vysoce technické záležitosti nebo jsou-li vyžadovány odborné znalosti, které nejsou široce dostupné) a kvůli oprávněné nutné rychlosti projednání (i když toto by se nemělo stát běžnou výmluvou pro vynechávání konzultací) (OECD, 2021^[5]).

Základní možnosti pro zapojování stakeholderů v tuto chvíli v České republice buď zcela chybí nebo nejsou dostatečně využívány. Na rozdíl od více než poloviny zemí OECD, ve kterých se uplatňují systematické požadavky na zapojování veřejnosti, není v ČR stanoven základní obecný požadavek, aby byly konzultace povinně přístupné široké veřejnosti (Obrázek 3.1) (OECD, 2021^[7]).

Obrázek 3.1. OECD Zapojování stakeholderů do přípravy primární legislativy, 2021



Poznámky: Ve většině zemí OECD je většina primárních zákonů iniciována výkonnou mocí, s výjimkou Kolumbie, Kostariky, České republiky, Koreje, Mexika a Portugalska, kde je vyšší podíl primárních zákonů iniciován zákonodárcem. Vzhledem ke změně politického systému v průběhu období šetření, která má vliv na procesy tvorby právních předpisů, nejsou kompozitní ukazatele pro Republiku Turecko k dispozici pro zapojení zúčastněných stran do vypracování předpisů a hodnocení regulačního dopadu primárního práva. Údaje za rok 2014 jsou založeny na 34 zemích, které byly zeměmi OECD v roce 2014 a Evropskou unií. Údaje za roky 2017 a 2021 zahrnují Kolumbii, Kostariku, Lotyšsko a Litvu. Jak je uvedeno v doporučení Rady o regulační politice a správě z roku 2012, tím více regulačních postupů země uplatňuje, tím vyšší je její skóre iREG. Ukazatel se vztahuje pouze na praxi ve výkonném sektoru. Toto číslo proto vylučuje Spojené státy, kde jsou všechny primární zákony iniciovány Kongresem.

Zdroj: OECD (2021^[5]).

Protože nebyly určeny ani minimální standardy pro zapojování stakeholderů, vyvinula jednotlivá ministerstva rozdílné postupy. Některá ministerstva například systematicky informují stakeholdery o chystaných konzultacích předem, zatímco jiná tak nečiní. To může vést nejen k rozdílným postupům na jednotlivých ministerstvech, ale také k rozdílným postupům uplatňovaným útvary v rámci jednoho ministerstva. Tvůrci politik proto mají v konečném důsledku značnou volnost v tom, zda a v jakém rozsahu budou od stakeholderů získávat podněty.

To umožňuje značnou flexibilitu, ne všechny návrhy nutně vyžadují širokou veřejnou konzultaci a v některých případech ani nebude vhodná (např. u záležitostí týkajících se národní bezpečnosti nebo jiných návrhů citlivé povahy). Někdy již také mohou být stakeholderi unaveni z opakovaných konzultací. Proto je určitá míra přizpůsobení těchto procesů na místě. V současné době však není nastaven žádný stupeň dohledu, který by tato rozhodnutí monitoroval.

Jedním z problémů souvisejících s koordinací je, že probíhající konzultace jsou dostupné pouze na internetových stránkách konkrétního ministerstva a nejsou centralizovány. Ústřední portál pro veřejné konzultace, prozatím neexistuje. Systém eKlep umožňuje veřejnosti přidávat připomínky a lze si v něm prohlédnout i komentáře různých ministerstev k návrhům právních předpisů. Jeho rozhraní však není uživatelsky přívětivé a vzhledem k nízkému povědomí o této platformě mezi širokou veřejností zadávají externí subjekty své připomínky jen velmi zřídka. Tento systém by bylo možné poměrně snadno využít jako základ pro interaktivní konzultační portál, jaký se v zemích OECD stává stále běžnějším nástrojem (OECD, 2021^[5]). Nejenže by se tím zlepšilo a lépe zacílilo zapojení stakeholderů, taková platforma by také pomohla systematicky zajistit otevření všech návrhů právních předpisů veřejné konzultaci. Kromě toho by

se zlepšila i kvalita zapojování stakeholderů, protože by dostali možnost vidět a zpochybnit argumenty ostatních zúčastněných. Tento proces by mohl tvůrcům politik pomoci lépe odhadnout pravděpodobné dopady a snížit riziko selhání regulace.

Je důležité, aby konzultační proces umožňoval dostatečnou kontrolu a vyváženost. Existuje například riziko, že konzultace s „notoricky obvyklými osobami a subjekty“ povedou k „obvyklým odpovědím“. Tvůrcům politik mohou při identifikaci partikulárních zájmů (a tím i snížení rizika přílišného ovlivnění tvorby regulací určitými zájmovými skupinami, tzv. regulatory capture) pomoci široce vymezené konzultace, které dají ostatním stakeholderům možnost zpochybnit stanoviska předložená „notoricky obvyklými osobami a subjekty“ (OECD, 2012_[12]). Je proto nutné, aby instituce veřejné správy pečlivě zmapovaly, kterých skupin stakeholderů by se mohla politika nebo regulace dotknout, a proaktivně je oslovily a zapojily do konzultací, místo aby čekaly, až se tito stakeholdeři sami ozvou. Databáze DataKO je dobrovolný seznam organizací, které je možné oslovit, pokud probíhají konzultace ve věci související s jejich činností/oblastí působnosti. Tato databáze může ministerstvům pomoci při identifikaci stakeholderů, kterých se může regulace dotýkat (Vláda České republiky, 2016_[13]). Je však třeba poznamenat, že stakeholdeři, kteří se na těchto platformách registrují, budou s větší pravděpodobností patřit mezi „notoricky obvyklé osoby a subjekty“, takže je pravděpodobné, že bude nutné zapojit i další účastníky, aby byl dán prostor všem stakeholderům. Úroveň zapojení stakeholderů se na jednotlivých ministerstvech liší. Zástupci OECD si například vyslechli informace o významné úrovni kontaktů mezi Ministerstvem životního prostředí a nestátními neziskovými organizacemi, nicméně zapojování podnikatelské sféry není tak systematické.

Zapojování označuje oboustrannou komunikaci mezi veřejnou správou a stakeholdery. Jeden z důležitých aspektů zapojování představují procesy, vytvořené proto, aby ilustrovaly, jak obdržené podněty pomohly s formulováním návrhů regulace, nebo aby vysvětlily, proč určité návrhy nebyly akceptovány. Státní úředníci v České republice mají k dispozici metodiky pro zapojování stakeholderů¹. Na rozdíl od postupů uplatňovaných ve více než 60 % zemí OECD tyto metodiky ale nevyžadují, aby tvůrci politik při tvorbě návrhů regulace zohledňovali připomínky z konzultací (OECD, 2021_[7]). Takový přístup může být pro stakeholdery frustrující, neboť nemají žádné informace o tom, do jaké míry jejich příspěvky pomohly formovat návrhy regulace. Odráží se zde absence širšího uplatňování kultury konzultací v rámci české veřejné správy, kde nedodržení metodik pro tvorbu politik nevyvolá v podstatě žádné důsledky.

Rozhodnutí o tom, *kdy* konzultovat, je velmi důležitým milníkem. Obecně rozlišujeme čtyři různé fáze konzultací – informování veřejnosti před zahájením tvorby politiky, v raných a pozdních fázích vývoje politiky a při revizi a úpravě stávajících zákonů (OECD, 2012_[12]). Strategický rámec Česká republika 2030 tento postup uznává. Deliberace může probíhat ve všech fázích procesu tvorby politik (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]). Stanovení okamžiku, kdy se má konzultace uskutečnit, může mít zásadní význam pro podobu výsledné politiky. Pokud se konzultace uskuteční příliš brzy, stakeholdeři nemusí být schopni pomoci při hledání možných řešení. Pokud se konzultuje příliš pozdě, mohou mít stakeholdeři pocit, že je konzultace jen povinným krokem, aby mohli tvůrci politik přistoupit k rozhodování (OECD, 2021_[5]).

Stejně jako ve většině zemí OECD nejsou ani v České republice stakeholdeři systematicky informováni předem o nadcházejících konzultacích (OECD, 2021_[5]). Po zahájení konzultací jsou stakeholdeři jen zřídkakdy vyzváni, aby poskytli své podněty. Počáteční fáze tvorby politik jsou zásadním okamžikem, kdy se od zúčastněných stran získávají informace svědčící o potenciálním rozsahu identifikovaných problémů souvisejících s danou politikou, a pro navržení možných řešení (OECD, 2021_[5]). Ministerstva mají v této fázi příležitost dozvědět se více o potenciálních oblastech nebo odvětvích, které mohou být ovlivněny a ve kterých je nutné provést hloubkovou analýzu dopadů. Stakeholdeři obvykle dostávají ke konzultaci buď obecný dokument popisující problém s výzvou, aby se vyjádřily k možným řešením (např. prostřednictvím dotazníku), nebo nějaký jiný typ analytického dokumentu či studie. Je zajímavé, že přestože je podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace uplatňovaných v ČR vyplnění přehledu dopadů povinné (viz níže) (Vláda České republiky, 2016_[13]), žádný takový přehled nebyl nikdy předložen ke konzultaci (OECD, 2021_[7]). Stakeholdeři mohou v této fázi na základě přehledu pomoci tvůrcům politik určit, zda je

možné v konkrétních oblastech očekávat určité dopady, ty by pak měly být podrobeny hlubší analýze v souladu se zásadou proporcionality uplatňovanou v České republice (Vláda České republiky, 2016^[13]).

Jako ve většině dalších zemí OECD i v České republice probíhají konzultace nejčastěji v okamžiku, kdy je už zpracován návrh regulace (OECD, 2021^[7]). Ke konzultacím jsou ale většinou přizvány vybrané skupiny stakeholderů a proces nemusí nutně zahrnovat připomínkování (OECD, 2021^[7]). To odráží celkovou povahu zapojování stakeholderů v České republice. Přestože v pozdější fázi vývoje politik mohou být konzultace cílenější, je důležité zajistit, aby odpovídající příležitost k vyjádření dostaly i odlišné názory, a to zejména v případech, kdy některé strany nebyly zapojeny od samého počátku procesu (OECD, 2021^[5]). V pozdější fázi tvorby politiky je stakeholderům ke konzultaci předložena širší škála materiálů, které mohou zahrnovat:

- obecný dokument ke konzultaci popisující problém a navrhovaná řešení,
- RIA nebo její shrnutí,
- návrh textu regulace,
- další analytické dokumenty nebo studie (OECD, 2021^[7]).

Přestože RIA mohou být příležitostně konzultovány, v České republice neexistuje žádný formální požadavek, že tomu tak musí být (OECD, 2021^[7]). To opět poukazuje na míru volnosti rozhodování, kterou mají jednotliví tvůrci politik v rámci současného systému. Konzultace k RIA umožňuje dotčeným stranám zpochybnit různé předpoklady, ověřit posouzení dopadů, nebo je zpochybnit a předložit alternativy (OECD, 2020^[4]). Stručně řečeno, zdokonaluje soubor podložených informací a datových podkladů, na jejichž základě lze přijímat informovanější rozhodnutí.

Stakeholderi by měli být zapojeni do hodnocení dopadů regulace (OECD, 2020^[15]). Mohou tvůrcům politik pomoci při posuzování skutečných dopadů regulace „na praktický život“. Disponují širokou škálou informací o skutečných dopadech a o tom, jak se může lišit dopad na jednotlivé dotčené strany. Získané informace mohou pomoci politiku postupně vylepšovat i v průběhu času, aby i nadále plnila svůj účel. Koneckonců rozhodování je dynamický, nikoli statický proces, což se odráží v tom, že všechny právní regulace jsou experimentem a někdy se neosvědčí podle původních představ. Stakeholderi mohou tvůrcům politik pomoci také tím, že upozorní na ty oblasti legislativy, které nesplňují původní představy, a mohou pro ně navrhnout zlepšení. Zapojení stakeholderů do *ex post* evaluace rovněž pomáhá udržovat povědomí o důvodech regulace a jejich porozumění. Veřejnost však není o chystaných *ex post* evaluacích předem informována a bývá přizvána pouze k účasti na některých z nich (OECD, 2021^[7]).

Jeden z ukazatelů, který česká státní správa ověřuje a hodnotí (viz níže) se týká spokojenosti občanů s právním prostředím. Je důležité zjišťovat, jaký mají dotčení stakeholderi názor na právní prostředí, ačkoli se provádění průzkumů, zejména pokud se jedná o vnímání prostředí ze strany občanů, potýká s řadou metodických problémů (OECD, 2012^[16]). Údaje ve výroční zprávě vycházejí z výběrového šetření provedeného Centrem pro výzkum veřejného mínění a výsledky jsou průměrem získaných odpovědí. Není zřejmé, do jaké míry jsou dotazovaným občanům kladeny otázky týkající se právního prostředí, nebo zda jsou například kladeny otázky týkající se konkrétních aspektů (např. navrhování právních předpisů, jejich provádění, prosazování atd.) a/nebo konkrétních oblastí (např. životního prostředí, zdraví, dopravy atd.). Bez ohledu na podstatu použitého ukazatele není stanoven žádný cíl. Jediné, co výroční zpráva zmiňuje, je, že je žádoucí zlepšení (Ministerstvo vnitra ČR, 2022^[17]). Za předpokladu, že se průzkum uskutečňuje na statisticky robustním vzorku, se jako vhodnější jeví stanovit kvantitativní cíl (např. reprezentativní většina občanů je spokojena s právním prostředím). Alternativou na ještě vyšší úrovni by mohlo být užší provázání průzkumu s digitálními službami veřejné správy. Je například možné zahrnout otázky týkající se spokojenosti přímo do digitálních služeb a získat tak bezprostřední zpětnou vazbu rozčleněnou podle využívaných služeb. Takto získané poznatky mohou posléze upozornit na problematické i dobře fungující oblasti a poskytnout veřejné správě příležitost k širšímu sdílení znalostí s cílem zlepšit celkovou uživatelskou zkušenost (OECD, 2020^[18]).

Poskytování podložených informací (evidence) pro rozhodování

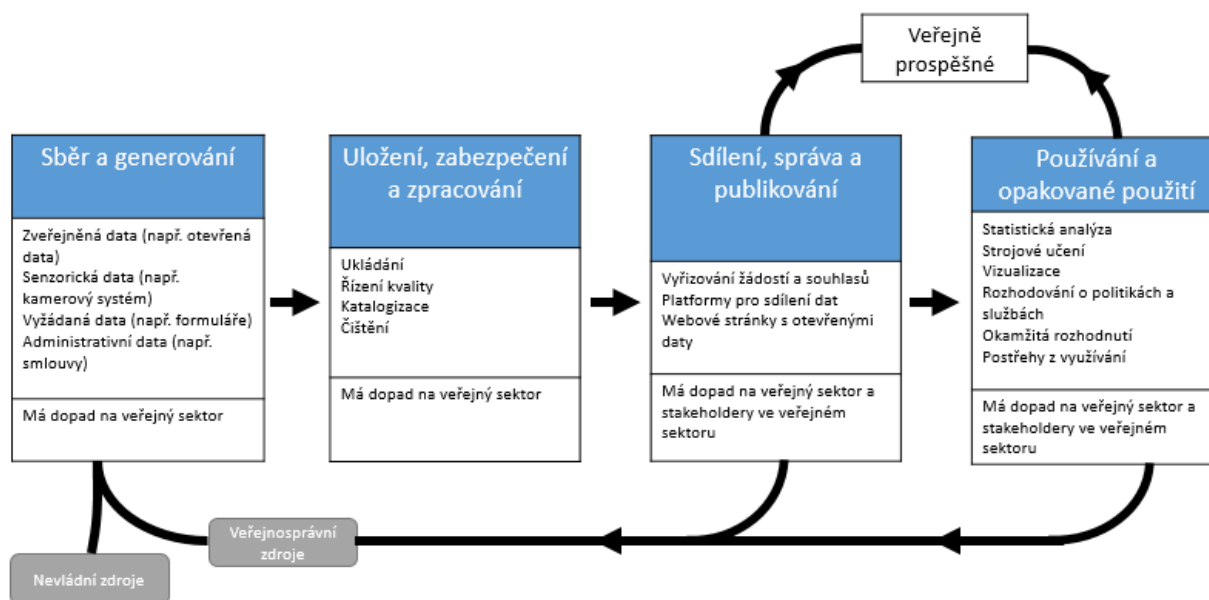
Poskytování podložených informací (evidence) pro informované rozhodování je závislé především na existenci samotných dat, jejich sběru a shromažďování a na jejich sdílení a vzájemné provázanosti (interoperabilitě). Poskytování řádně podložených informací (evidence) je ovlivňováno tím, zda mají organizace a tvůrci politik kapacitu na uskutečnění procesu uplatňujícího principy informovaného rozhodování (EIDM). Ten zahrnuje jak technické a analytické dovednosti, tak i vzdělání a zdroje.

Dostupnost a přístupnost dat

Informované rozhodování (EIDM) se v podstatě opírá o informace, ze kterých se analýzou stávají potřebné podkladové informace. Z toho vyplývá, že informované rozhodování (EIDM) vyžaduje provedení řady technických úkonů. Informace musí především existovat a tato skutečnost musí být známa. Za druhé, informace musí být dostatečně kvalitní, aby mohly být analyzovány pro účely dané politiky. A za třetí, informace musí být k dispozici ve vhodném formátu.

Chceme-li ve veřejné správě rozvíjet kulturu pracující s daty a podloženými informacemi, je nutné podporovat celkové ocenění a pochopení hodnotového cyklu dat, a to zejména na straně vedení institucí (OECD, 2021^[19]). Jedním z důležitých aspektů je zajistit, aby státní zaměstnanci před tím, než začnou data shromažďovat a poskytovat, zvažili jejich využití. Hodnotový cyklus dat se dělí na čtyři hlavní fáze: 1) shromažďování a vytváření, 2) uchování, zabezpečení a zpracování, 3) sdílení, výběr relevantních dat a publikování a 4) využívání a opětovné použití dat (Obrázek 3.2). Přestože Česká republika vyvinula v těchto oblastech v poslední době určité úsilí, potýká se s problémy v průběhu celého hodnotového cyklu dat. Jsou to problémy, které tvůrcům politik v ČR brání, aby poskytovali podložené informace, které by v ČR zlepšily proces rozhodování.

Obrázek 3.2. Hodnotový cyklus dat veřejné správy



Poznámka: CCTV: uzavřený televizní okruh.
Zdroj: van Ooijen, Ubaldi a Welby (2019^[20]).

Nezbytným předpokladem pro informované rozhodování (EIDM) jsou kvalita a dostupnost dat. V zemích OECD se často vyskytují problémy související s přístupem k datům ve veřejném sektoru a mnohdy ani není zřejmé, jaká data jsou aktuálně na ministerstvech k dispozici. Rámeček 3.2 shrnuje typy zdrojů dat sloužících jako podklad pro rozhodování. Ještě větším problémem v oblasti využití dat je schopnost veřejného sektoru generovat takový typ vysoce kvalitních dat, který je nezbytný pro získávání podložených informací potřebných pro rozhodování (OECD, 2020^[21]).

Rámeček 3.2. Zdroje dat pro informované rozhodování (EIDM)

Obecně použitelné zdroje dat

- **Statistická data:** běžně se využívají ve výzkumu, odpovídají datům ze sčítání lidu nebo obecněji informacím týkajícím se dané populace shromážděným prostřednictvím národních nebo mezinárodních průzkumů.
- **Administrativní data:** tato data jsou obvykle shromažďována prostřednictvím administrativních systémů spravovaných ústředními orgány státní správy nebo ministerstvy a obvykle se týkají celých skupin jednotlivců, komunit a podniků, na které se vztahuje určitá politika. Zahrnují například údaje o bydlení, daních a další data státní správy.
- **Big data:** většinou se získávají z různých zdrojů od občanů i ze soukromého sektoru, nejčastěji jsou v digitálním formátu a jsou generována průběžně. Výhodou je jejich velký objem a rozmanitost.

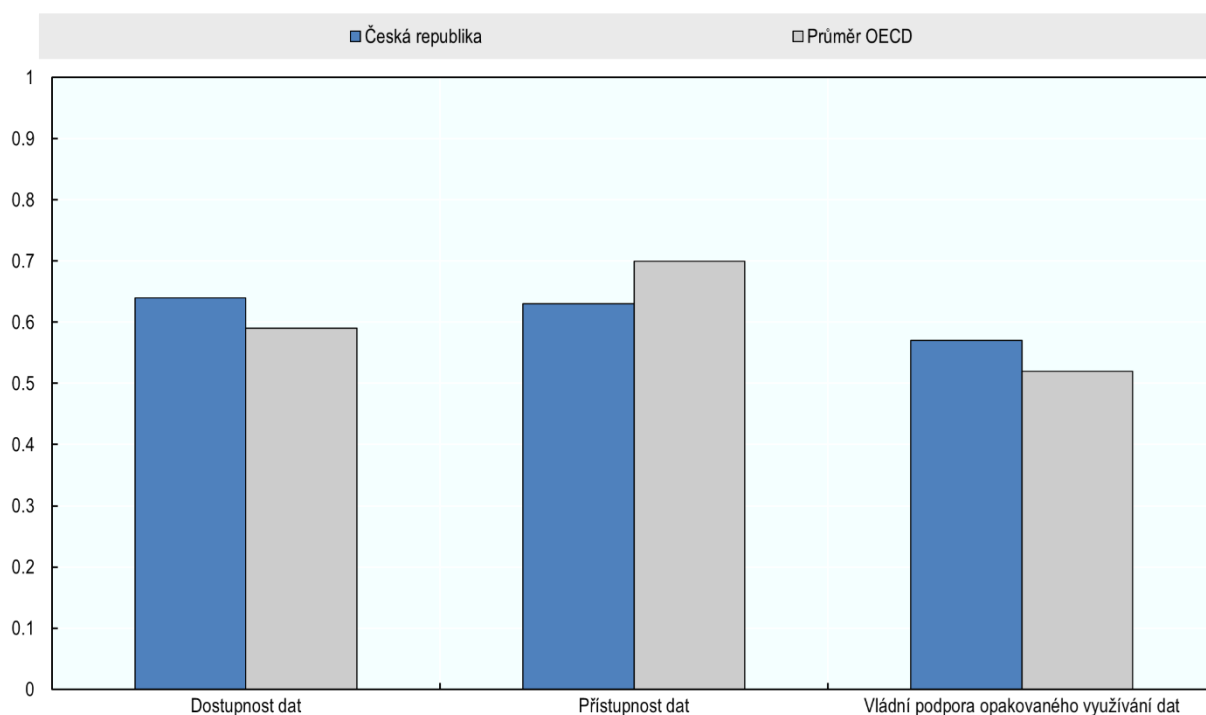
Příklady konkrétních zdrojů dat

- **Data stakeholderů:** jsou data vytvářena zainteresovanými stranami (např. podniky, občany, nestátními organizacemi, akademickou obcí atd.), mohou být vyžadována zákonem (např. registrace, vedení účetnictví atd.), nutná pro akreditaci a/nebo členství (např. při žádostech o dotace, zájmu o členství v zastřešující organizaci atd.) nebo z jiných důvodů (např. informace o udržitelnosti projektu před podáním žádosti o externí financování, sdílení výzkumu, zahájení veřejné diskuse o určitém problému atd.).
- **Monitorovací data:** tato data mohou být například generována s cílem posoudit, zda byly splněny cíle, zda se chování regulovaných subjektů změnilo podle očekávání, nebo za účelem zajištění souladu s právními předpisy. Mohou vycházet z návštěv v terénu, dotazníků nebo ze zpráv povinně předkládaných regulačním orgánům.
- **Evaluační data:** tato data jsou shromažďována pro účely evaluace. Mohou být získávána z kvalitativních dotazníků, při pozorování na místě, při skupinových diskusích (tzv. focus group) nebo z experimentálních dat.

Zdroj: Based Results for All (2017^[22]).

Dostupnost a přístupnost dat je pro jejich využívání zásadní, data musí vůbec existovat, ale zároveň musí být k dispozici pro analýzu. Zveřejňování dat je důležité, protože analytici se v opačném případě nemusí o existenci datových souborů vůbec dozvědět. Index OECD OURData sledující dostupnost, užitečnost a opakovanou použitelnost veřejných dat, ukazuje, že se Česká republika ve všech oblastech umísťuje velmi blízko průměru OECD (Obrázek 3.3).

Obrázek 3.3. OECD OURData Index, 2019



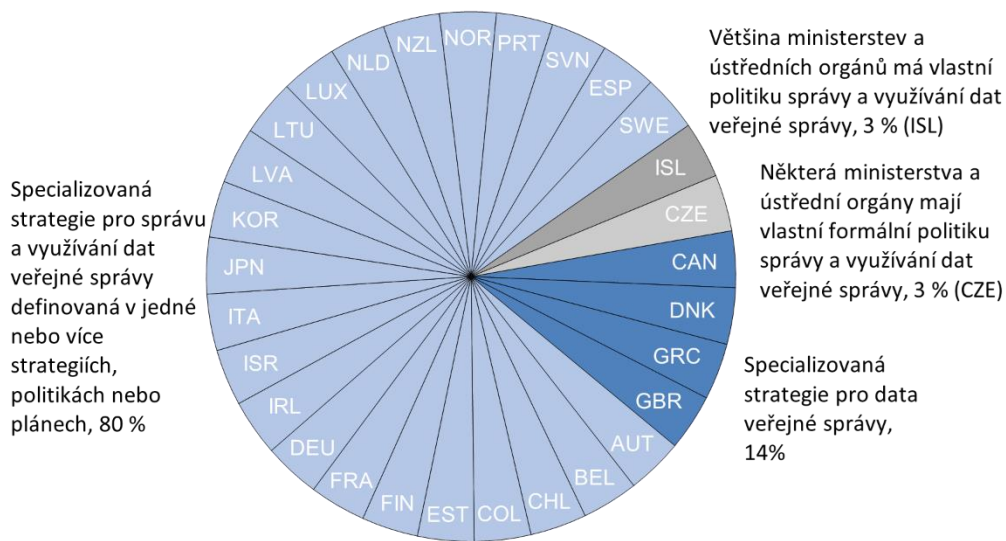
Poznámka: Průměr OECD vypočtený z údajů 34 zemí OECD.

Zdroj: Upraveno podle OECD (2020^[23]).

Při podrobnějším zkoumání dat se ukazuje, že největší prostor pro zlepšení je v oblasti opakovaného využití dat, zejména v iniciativách a partnerstvích na podporu využití dat. Tyto závěry podporují zjištění učiněná v rámci průzkumu, totiž že akademické a jiné instituce obecně nemají dostatečný přístup k datům pro provádění výzkumu veřejné politiky. Obecněji řečeno, Evropská komise konstatovala, že současná úprava vytváří slabé pobídky pro spolupráci mezi výzkumným a podnikatelským sektorem. Evropská komise dospěla k závěru, že ještě více znepokojující je, že do posledního Plánu pro oživení a odolnost nejsou zahrnuty žádné návrhy na zlepšení regulačního prostředí, takže nezbytné reformy je třeba uskutečnit skrze reformní snahy na národní úrovni (European Commission, 2022^[24]).

Relativní nedostatek otevřených dat může částečně pramenit z toho, že chybí jednotný celovládní přístup k datům. Nejnovější informace OECD o datových politikách členských zemí zdůrazňují, že Česká republika má poměrně roztržitou datovou politiku (Obrázek 3.4). Žebříček Digital Government Index hodnotí a porovnává vyspělost a zavádění vládních politik v oblasti digitalizace z pohledu celovládního přístupu a soudržnosti (Obrázek 3.5).

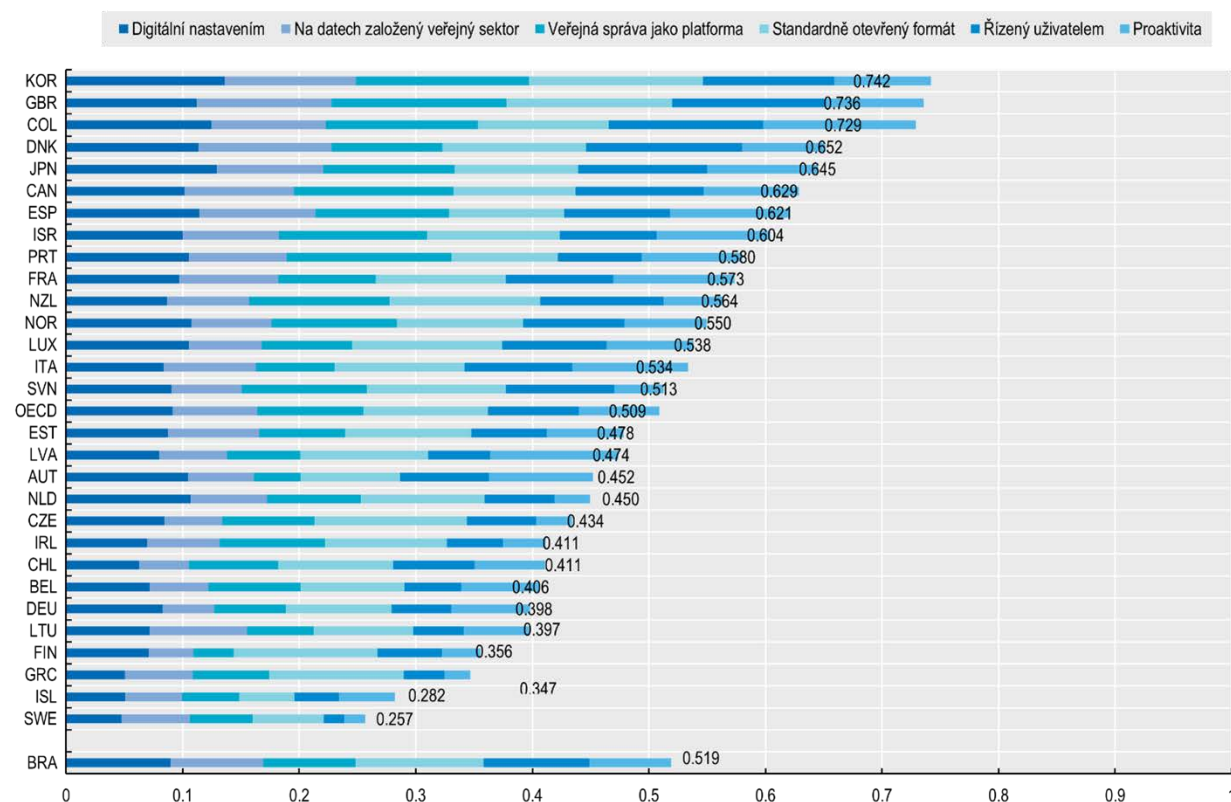
Obrázek 3.4. Existence politik pro řízení dat veřejné správy na ústřední/federální úrovni, 2019



Poznámka: Informace pro Austrálii, Maďarsko, Mexiko, Polsko, Slovenskou republiku, Švýcarsko, Turecko a USA nebyly k dispozici.
Zdroj: Ubaldi and Okubo (2020^[25]).

Přestože všechny země OECD mají v oblasti digitální veřejné správy stále co zlepšovat, některé ze zemí, které celkově dosáhly nižšího skóre než Česká republika, mají lepší výsledky v souhrnném ukazateli „veřejný sektor založený na využívání dat“. Tento ukazatel sleduje, do jaké míry země přijaly a zavedly ke správě dat takový přístup, který umožňuje jejich efektivní správu napříč organizacemi veřejného sektoru (OECD, 2021^[26]). Sledované oblasti poukazují na některé současné výzvy pro českou veřejnou správu a jako takové nabízejí návrhy na zlepšení. Z pohledu informovaného rozhodování (EIDM) jsou nejdůležitější ty cíle, které souvisejí s datovou politikou veřejného sektoru v oblastech, jako jsou predikce vývoj regulace, tvorba politik uplatňující evidence-based principy, zapojení stakeholderů reprezentujících širokou společnost, rozvoj klientsky orientovaných služeb, produktivita a efektivita veřejného sektoru, hodnocení politik, monitorování a učení se na straně organizací (Ubaldi and Okubo, 2020^[25]).

Obrázek 3.5. OECD Index digitalizace veřejné správy, 2019



Poznámka: Informace pro Austrálii, Maďarsko, Mexiko, Polsko, Slovenskou republiku, Švýcarsko, Turecko a USA nebyly k dispozici.
Zdroj: Ubaldi and Okubo (2020^[25]); OECD (2021^[27]).

Otevřenost dat je pro informované rozhodování (EIDM) nezbytná. Kromě jasných výhod při zajišťování transparentnosti a řešení výzev může být otevřenost dat pro veřejnou správu ještě mnohem prospěšnější (Ubaldi, 2013^[29]). Otevřená data mohou především revolučním způsobem změnit, jak veřejná správa smýšlí o poskytování služeb a jak měří efektivitu jejich poskytování a spokojenost uživatelů (OECD, 2018^[28]). Portál otevřených dat České republiky slouží jako jednotné místo pro přístup k otevřeným datům. Portál integroval metodické postupy pro zpřístupňování a katalogizaci otevřených dat pro všechny typy institucí veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2021^[29]).

Sdílení dat a jejich vzájemná provázanost (interoperabilita) jsou důležité pro budování povědomí o existenci podložených dat (evidence), které se následně využívají při rozhodování. Standardním používáním otevřených formátů lze významně předcházet vzniku mnoha problémů, které mohou vyvstat v souvislosti se sdílením dat a jejich interoperabilitou. Navíc se tím otevírá potenciál pro inovace v oblasti využití dat a pro širší inovace ve společnosti. Snazší kombinování různých datových souborů může přispět k vývoji propracovanějších a lepších produktů a služeb. Například v Norsku mohou občané podávat žádosti o stavební povolení prostřednictvím národního online portálu Altinn, který je propojen se systémy příslušné obce a stavebních firem/projekčních kanceláří. Služba Altinn peer-to-peer dále umožňuje občanům informovat o podání žádosti o stavební povolení sousedy pro účely veřejné konzultace (OECD, 2020^[18]). Společná nabídka veřejných dat a dat pocházejících od komerčních subjektů, dat poskytovaných občanskou společností a dat zadávaných občany a jejich sdružování a sdílení společně s daty generovanými dalšími veřejnými institucemi a/nebo úrovněmi veřejné správy, (např. sdílení dat za účelem rozvoje sdíleného obsahu, služeb a politik, do kterého mohou být zapojeny města nebo státy) může být velkým přínosem a hodnotou pro celou společnost (OECD, 2018^[28]). Data v základních registrech jsou interoperabilní, přestože jejich zdrojem není pouze Ministerstvo vnitra (viz kapitola 5). Přesto omezení

přístupu k údajům v rámci základních registrů naznačuje, že je možné tato data lépe využít i pro informované rozhodování (EIDM).

Česká republika si je vědoma výzev souvisejících s otevřeností dat a jejich interoperabilitou, což uznala ve Strategickém rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 (dále jen jako „Strategický rámec 2014-2020“) (Ministerstvo vnitra ČR, 2014^[30]), ve kterém prosazuje principy otevřenosti dat. Toto téma je nadále v řešení, a to i přesto, že platnost Strategického rámce skončila již před několika lety. Ministerstvo vnitra před nedávnem zveřejnilo aktuální informace týkající se Implementačního plánu Strategického rámce, přičemž zaznamenalo určité zlepšení kvality a interoperability dat veřejné správy (KODI) a další rozvoj Portálu otevřených dat. Upozornilo také na doplňkové činnosti věnované popisu datové architektury, stanovení pravidel pro zveřejňování dat a poskytnutí podpory institucím veřejné správy při zavádění těchto pravidel (Ministerstvo vnitra ČR, 2021^[29]).

Odhlédneme-li od základních registrů, musí česká veřejná správa řešit zásadní problém, kterým je vzájemná provázanost (interoperabilita) dat. Některé zveřejněné datové soubory obsahují pouze souhrnné údaje, které nelze sloučit nebo propojit s jinými datovými soubory, a jsou tak pro statistickou analýzu málo použitelné. Stakeholderi, se kterými jsme vedli rozhovory pro účely přípravy Přehledu o stavu veřejné správy v České republice, opakovaně uváděli, že kromě toho, že datové soubory obsahují pouze souhrnné údaje, je také náročné získávat přístup k detailním informacím z Českého statistického úřadu. Obtíže pramení ze skutečnosti, že instituce veřejné správy musí pokaždé, když chtějí získat nepublikované údaje, absolvovat řadu různých úkonů. Příklady z jiných zemí OECD, například z Dánska (Rámeček 3.3), naznačují, že větší dostupnost dat nemusí být na úkor ochrany soukromí ani nemusí v souvislosti s jejich potenciálním využitím vznikat náklady. Český statistický úřad by ve spolupráci s institucemi veřejné správy mohl s ohledem na uplatňování zásad otevřenosti výhledově prozkoumat možnost zveřejňování požadovaných dat tak, aby i další stakeholderi mohli provádět vlastní analýzy. Dalším přínosem takového přístupu by mohlo být ušetření zdrojů potřebných k vyřizování opakovaných žádostí o poskytnutí dat předkládaných různými stranami.

Rámeček 3.3. Přístup k datům státní správy v Dánsku

Osobní údaje jsou v Dánsku uchovávány v registrech pod osobními identifikačními čísly. Statistický úřad Statistics Denmark zprostředkovává využití těchto databází spravovaných na mikroúrovni pro výzkumné účely, přístup k nim mají schválení analytici, univerzity, výzkumné organizace a ministerstva. Statistics Denmark má k dispozici údaje z více než 250 tematických oblastí od dat týkajících se trhu práce, spotřeby a demografických údajů po data k dopravě, zemědělství a životnímu prostředí. Data, která připravuje oddělení výzkumných služeb (Research Service Division), jsou přístupná na dálku prostřednictvím speciálních zabezpečených serverů. Analytici mají pro tyto oblasti přístup k datům shromažďovaným již od sedmdesátých let 20. století.

Zdroj: Statistics Denmark (2014^[31]).

Další překážkou využití dat při informovaném rozhodování (EIDM) je ochrana osobních údajů. Všechny země OECD musí hledat způsob, jak při uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) vyvážit používání osobních údajů a respektování práv občanů na ochranu soukromí (OECD, 2020^[32]). Právní předpisy na ochranu osobních údajů mohou totiž v některých zemích představovat překážku pro využívání údajů týkajících se jednotlivých občanů, konkrétně jde o provádění statistických analýz a slučování souborů, které vyžadují přístup k jedinečným identifikátorům (OECD, 2020^[32]).

Stakeholderi, s nimiž jsme hovořili v rámci přípravy tohoto Přehledu, často uváděli jako hlavní překážku pro rozvíjení otevřenější a transparentnější datové kultury v české státní správě obavy o ochranu soukromí. Ta by sice měla být při zvažování zveřejnění nebo použití konkrétních údajů vnímána jako

legitimní zájem, neměla by se ale stát faktorem znemožňujícím poskytování podložených informací pro rozhodování. Existence základních registrů poukazuje na skutečnost, že česká veřejná správa je schopna vyvážit zájmy ochrany soukromí a možnosti přístupu k údajům.

Výzkumné instituce jsou schopny kriticky posoudit informace prezentované veřejnou správou a mohou provádět vlastní výzkum nezávisle na veřejné správě. Veřejná správa se naopak může na tento výzkum spolehnout při informovaném rozhodování (EIDM) a uspořít tak náklady za již odvedené zpracování dat. Nedostatek veřejně dostupných, a zejména vzájemně propojených, dat způsobuje, že české výzkumné instituce nemohou hrát v procesech uplatňujících principy informovaného rozhodování (EIDM) významnou roli. Jedním z možných řešení by mohlo být sjednání formálních dohod mezi českou veřejnou správou a výzkumnými institucemi upravujících otázky přístupu k datům a jejich využívání. Například v Dánsku existují dohody mezi všemi výzkumnými a analytickými institucemi a dánským statistickým úřadem, které mimo jiné vyjasňují jejich role a odpovědnosti a zajišťují, aby pracovníci výzkumných a analytických institucí co nejhodnějším způsobem spravovali svěřená data (Statistics Denmark, n.d.^[33]).

Obecněji řečeno, k tomu, aby bylo možné data veřejné správy využívat pro informované rozhodování (EIDM), je nezbytné nastavení systematických strategií a politik pro sdružování, propojování a opakované využití dat i vzájemné propojování aktérů a rozhodnutí v rámci veřejného sektoru i mimo něj (OECD, 2019^[34]). Některé země OECD se snaží rozvíjet strategie informovaného rozhodování (EIDM) podporou systematického využívání dat veřejné správy (Rámeček 3.4). Taková strategie pro využívání dat veřejné správy při rozhodování napříč veřejnou správou by se mohla stát součástí uplatňování informovaného rozhodování (EIDM) i v České republice.

Rámeček 3.4. Přístup k datům státní správy pro účely analýzy v USA

Spojené státy americké institucionalizovaly a aplikovaly celovládní přístup k datům pro účely analýzy. Učinily tak mobilizací institucionálních zdrojů, podporou osob odpovědných za data v daných institucích a prozkoumáním možností komplexního a systematického využití existujících dat prostřednictvím významných změn v řízení jejich využití. USA zpracovaly federální strategii pro data (Federal Data Strategy) na následujících deset let, která se zaměřuje na tři základní principy: etické řízení, uvědomělý design a kulturu podporující učení. Federální strategii pro data doplňuje plán 40 opatření pro implementaci, který má organizacím veřejné správy pomoci s jejím dodržováním. Zákon o základních principech evidence-based tvorby politik z roku 2018 (Foundations for Evidence-Based Policymaking Act) navíc určuje jednotný přístup k datům na úrovni veřejné správy jako klíčový pilíř vize evidence-informed tvorby politik. Jeho prováděcí plán ukládá ústředním orgánům americké státní správy, aby určily hlavního pověřence pro data (chief data officer). Zahrnuje také například programy „Otevřený přístup k datům a jejich správa“ (Open Data Access and Management) a „Přístup k datům pro statistické účely“ (Data Access for Statistical Purposes).

Zdroj: OECD (2019^[34]; 2021^[19]).

S celosvětově se zvyšující vyspělostí otevřených dat i vlády jednotlivých zemí chápou, že pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti je nutná změna institucionální kultury. Je třeba usilovat o to, aby vedení institucí rozumělo této problematice, a aby se u zaměstnanců v celém veřejném sektoru rozvíjely potřebné dovednosti, sami zaměstnanci pak musí k této problematice přistupovat s otevřenou myslí. To může podpořit šíření dalších úspěšných iniciativ, sdílení informací o efektivních a neefektivních postupech, a podpořit opakované využívání otevřených dat zaměstnanci veřejné správy, kteří mohou aktivně těžit z výhod takového přístupu (OECD, 2018^[28]). Zásadní význam pro silnější ukotvení kultury uplatňující

principy informovaného rozhodování (EIDM) ve státní správě má také experimentování s politikami a sledování a vyhodnocování takových experimentů.

Státní zaměstnanci představují klíčovou skupinu potenciálních uživatelů, kteří budou data používat opakovaně. Kultivování kultury, která podporuje využívání dat pro inovování „pracovních postupů“ a vytváří podmínky pro spolupráci v rámci veřejného sektoru, je pro dlouhodobě udržitelné výsledky nezbytné. Předpokladem je rozvíjení kapacit pro opakované využití dat používaných při rozhodování, a to zejména v souvislosti se strategickými predikcemi vývoje, inovacemi (např. budováním kapacit pro analýzu dat, viz níže) a zvyšováním výkonnosti (např. se zveřejňováním dat a praktickým uskutečňováním politiky otevřených dat, které jsou považovány za nepostradatelnou součást ukazatelů výkonnosti nebo politik) (OECD, 2018^[28]).

Zdá se, že jádro všech problémů s daty v České republice spočívá v jejich sdílení a vzájemné provázanosti (interoperabilitě). Jeden z těchto problémů se týká digitalizace dat veřejné správy (viz kapitola 5). Přetrvávají ale i zásadnější problémy související zejména s kulturou využití dat v české veřejné správě. Stakeholderi, kteří poskytli podněty pro tento Přehled o stavu veřejné správy v České republice, uváděli, že dostupnost dat je akutním problémem, což nedávno konstatoval i náměstek ministryně pro vědu, výzkum a inovace Štěpán Jurajda:

Ve skutečnosti máme většinu potřebných dat. Výzkumní pracovníci k nim ale nemají přístup, a navíc tato data nejsou propojena napříč resorty, protože každý z nich používá svůj vlastní informační systém. U každé zprávy je jednodušší říci, že data není možné nikomu poskytnout, protože se neshromažďují pro výzkumné účely nebo protože není způsob, jak tyto údaje anonymizovat a chránit.

Hlavním důvodem tohoto stavu je skutečnost, že u nás neexistuje legislativa, která by upravovala přístup k veřejným datům tak, jak je to běžné ve vyspělých zemích. V důsledku toho nejsou potřebná data vůbec dostupná, a když už se k nim někdo někde dostane, jedná se o konkrétní situaci a někdy náhodu. Nemůže to tedy dobře fungovat. (Hrstková, 2022^[35]).

Za problém byla označena také správa dat. Mnozí státní zaměstnanci v České republice mají fakticky výhradní pravomoc rozhodovat o tom, zda a komu data poskytnou, a za jakých podmínek mohou být data použita. V mnoha jiných zemích jsou zřízeny stálé subjekty odpovědné za poskytování přístupu k datům. To umožňuje nejen úsporu administrativních nákladů při řešení požadavků různých institucí, které žádají o poskytnutí stejných dat, ale také se tím sjednocuje přístup k vyřizování žádostí o poskytnutí informací v rámci celé veřejné správy. Výše uvedený přístup v ČR se pojí s dalším problémem, neboť sice existují určité neformální sítě a kanály, které usnadňují sdílení některých dat, ty jsou ale závislé na konkrétních osobách, které jsou součástí takových sítí. Pokud přejdou na jinou pozici, vazby se přeruší a může dojít ke ztrátě institucionální paměti i přístupu k datům.

Aktuální návrh Ministerstva vnitra týkající se řízení dat veřejné správy bere na vědomí problémy současného systému. Kromě náležitého zohlednění zde uvedených faktorů bude realizace konečného návrhu (Rámeček 3.5) rozhodující pro to, zda se podaří iniciovat změnu kultury potřebnou k zajištění vyšší dostupnosti informací sloužících jako podklad pro rozhodování a jejich skutečného využívání.

Rámeček 3.5. Návrh pro správu dat veřejné správy v České republice

Cílem návrhu pro správu dat veřejné správy je zavedení zásad pro správu dat veřejné správy a nastavení řízeného přístupu k těmto datům a jejich opakovanému použití.

První část návrhu stanoví, že povinné subjekty musí povinně provádět přezkoumání dat, při kterém budou identifikována data, kterými daný subjekt disponuje. Na základě přezkoumání budou tato data popsána, jejich popisy budou zadány do veřejného rejstříku. Veřejná správa a veřejnost tak budou vědět, jaké údaje má stát k dispozici a využívá. Povinné subjekty také musí formalizovat a zajistit dostupnost identifikovaných dat jak pro výkon vlastních agend, tak pro výkon agend ostatními povinnými subjekty.

Druhá část návrhu se zabývá částečnou implementací Nařízení o správě dat (Data Governance Act, DGA). Návrh vytváří právní rámec pro mechanismus řízeného přístupu k datům. Ten za jasně definovaných podmínek umožní přístup a opakované použití dat, na která se v současné době nevztahuje zásada standardně otevřených dat (tzv. open by default). Návrh obsahuje systém nástrojů zajišťujících ochranu protichůdných práv a zájmů, a to zejména formou práva na ochranu osobních údajů.

Návrh dále předpokládá zřízení jednotného úřadu pro data, který se stane centrální platformou pro vyřizování žádostí o řízený přístup k datům a propojí datová rozhraní různých subjektů.

Zdroj: Informace získané od Ministerstva vnitra ČR, 2022.

Analytické kapacity pro získávání informací sloužících jako podklad pro rozhodování (evidence)

OECD před nedávnem zveřejnila zprávy o stavu „nabídky“ informací sloužících jako podklad pro informované rozhodování (EIDM) věnované mobilizaci informačních zdrojů a budování kapacit (OECD, 2020^[32]; 2020^[11]). K nejdůležitějším faktorům patří kapacity institucí a samotných tvůrců politik pro uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM).

Organizační kapacity

Organizační kapacity souvisí s aspekty, které mohou v institucích podporovat nebo bránit využívání informací sloužících jako podklad pro rozhodování. Může jít o materiální podmínky, například dobře udržované počítačové systémy, knihovny s odpovídajícími zdroji a robustní znalostní management. Řadu podložených informací (evidence) není možné šířit ani interpretovat, pokud není k dispozici jejich zdroj nebo pokud k nim nelze včas získat přístup (OECD, 2020^[11]).

U organizačních kapacit hrají nejdůležitější roli kultura, setrvačnost a politický kontext. Kultura odkazuje na normy, hodnoty a základní předpoklady dané organizace (Damschroder et al., 2009^[36]). Setrvačnost se týká potenciálního odporu, se kterým se setkává zavádění systému řízení změn (Godkin and Allcorn, 2008^[37]). Politický kontext zde odkazuje na státní správu, která je iniciátorem potenciální ochoty k reformám, což je výše diskutovaný faktor poptávky po informovaném rozhodování (EIDM).

Rozhodnutí o tom, jak získávat, analyzovat a interpretovat podložené informace (evidence), jsou rovněž ovlivňována vnitřní dynamikou jednotlivých ministerstev i širšími administrativními a politickými tlaky (Shaxson, 2019^[38]). Patří mezi ně programy reformy státní správy, institucionální kultura a vnitřní struktura a procesy, které ovlivňují vzájemnou spolupráci jednotlivců i týmů. Míru uplatňování podložených informací

(evidence) při tvorbě politik na základě evidence-informed principů (EIDM) ovlivňují i faktory související s celospolečenskou kulturou a postoji (OECD, 2020_[11]).

Česká státní správa chronicky postrádá analytické kapacity. Je jen málo ministerstev, která mají zřízen analytický a/nebo statistický odbor.² A pokud ho mají, jen zřídka se podílí na vypracování RIA nebo jiných průřezových politik s využitím metod uplatňujících evidence-based principy. To lze ilustrovat na příkladu RIA³. Podle průzkumu provedeného Úřadem vlády, až na výjimky, odpovídá za vypracování RIA namísto multidisciplinárního týmu pouze jeden člověk (Úřad vlády České republiky, 2020_[39]), a tím je velmi často právník z legislativního odboru. Existuje několik výzkumných organizací, které reportují svá data přímo ministerstvům (např. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Institut výchovy bezpečnosti práce a Výzkumný ústav bezpečnosti práce, všechny tyto instituce jsou v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí). Podle rozhovorů provedených pro účely tohoto Přehledu všechny tyto všechny tyto výzkumné organizace přispívají k analýzám potřebným pro RIA nebo tvorbu politik.

Současná vláda se rozhodla řešit nedostatek analytických kapacit vytvořením Vládního analytického útvaru (VAU) na Úřadu vlády. Tento útvar by se měl zaměřit na zpracování odborných analýz horizontálních témat a pomáhat jednotlivým ministerstvům s prováděním ekonomických analýz při tvorbě nových politik a/nebo zákonů. V počáteční fázi by měli experti VAU pomáhat s vypracováním jednotlivých RIA, pokud o to budou požádáni, ale RIA by neměla být dlouhodobě jedinou náplní analytické práce VAU. K odpovědnostem Vládního analytického útvaru by měly postupně přibývat analytická podpora strategií a politik a strategické predikce vývoje. Další úkoly by mohly zahrnovat podpůrné činnosti, jako je vytváření sítí s výzkumnými ústavy ve státní správě i mimo ni, univerzitami a think-tanky, pilotáž a testování nových politik a regulací, koordinaci zavádění behaviorálních poznatků ve veřejné správě nebo další činnosti zaměřené na lepší rozvoj informovaného rozhodování (EIDM) v celé veřejné správě v ČR.

VAU byl zřízen na Úřadu vlády v působnosti ministra pro legislativu. Vytvoření VAU bylo *ad hoc* iniciativou nové vlády. To také vyvolalo určitou kritiku toho, že se „v boji proti byrokracii zřizují další administrativní místa“, nicméně tato kritika mohla pramenit z nepochopení účelu VAU. Vládní analytický útvar se může stát důležitým prvním krokem při posilování analytických kapacit ve státní správě. Z dlouhodobého hlediska by měly být vytvořeny podobné analytické útvary na jednotlivých ministerstvech, které bude VAU průřezově podporovat. Část zaměstnanců ústředního oddělení VAU by tak měla být převedena právě do těchto útvarů na jednotlivých resortech.

Vytvoření Vládního analytického útvaru je především v souladu s cílem, který Ministerstvo vnitra stanovilo v Národním plánu obnovy, jehož realizace byla zahájena v roce 2023. Tento cíl se zaměřuje na posílení analytických kapacit ve veřejné správě. Jeho cílem je vytvořit na každém ministerstvu pozici analytického koordinátora a prostřednictvím těchto koordinátorů školit a metodicky podporovat analytiku na příslušných ministerstvech. Vzájemnou spolupráci koordinátorů by měla zajišťovat meziřesortní pracovní skupina. Současně by měla být vytvořena nová centrální analytická jednotka, jejímž úkolem bude zvyšovat povědomí o významu informovaného rozhodování (EIDM) a zajišťovat metodické vedení a podporu pro jednotlivá ministerstva a organizace veřejné správy v oblasti kvalitativních a kvantitativních analytických metod. Tento projekt by však měl být realizován pod vedením Ministerstva vnitra. Do budoucna bude důležité tyto aktivity lépe koordinovat v zájmu dosažení hmatatelných výsledků a také aby se předešlo vzniku napětí ohledně toho, který z orgánů je ostatním nadřazený. VAU by se měl stát základem pro posílení analytických kapacit celé veřejné správy, z tohoto pohledu je dobré využít aktuálního politického impulsu.

Kapacity pro informované rozhodování (EIDM) na straně tvůrců politik

Častější uplatňování informovaného rozhodování (EIDM) na straně tvůrců politik vyžaduje změnu chování, jde například o využívání podložených informací (evidence) a evaluací k ovlivňování politických debat, výsledných politických rozhodnutí a praktického provádění těchto rozhodnutí (Langer, Tripney and Gough, 2016_[40]). Tyto aktivity lze konceptualizovat jako složky interagujícího systému. Model, který vypracovali

Michie, van Stralen a West (2011^[41]), předpokládá, že schopnosti, motivace a příležitosti na sebe vzájemně působí a vedou k určitému chování.

- *Schopnost* se definuje jako psychická a fyzická schopnost jedince vykonávat určitou činnost. Zahrnuje potřebné znalosti a dovednosti.
- *Motivace* se definuje jako veškeré procesy, které dodávají energii a ovlivňují chování, nejen cíle a vědomé rozhodování. Zahrnuje navyklé procesy, emocionální reakce a analytické rozhodování.
- *Příležitost* se definuje jako všechny vnější faktory mimo jedince, které umožňují nebo podněcují určité chování.

Aby se jednotliví státní zaměstnanci mohli zapojit do informovaného rozhodování (EIDM), musí znát různé typy rešeršních metod a mít základní znalosti statistiky a práce s daty. Musí také umět číst analytické výstupy, které jsou často v angličtině, a porozumět jim. V Rámeček 3.6 uvádíme soubor dovedností, které státní zaměstnanci potřebují, aby byli schopni přijímat informovaná rozhodnutí (EIDM). K uplatňování těchto principů je může motivovat přesvědčení, že skutečně mají mandát k využívání principů informovaného rozhodování (EIDM), že budou za tento přístup oceněni, a také porozumění tomu, jak využívání řádně podložené informace (evidence) zlepšuje kvalitu tvorby politik a v konečném důsledku zvyšuje důvěru ve veřejnou správu. Příležitost zapojit se do informovaného rozhodování (EIDM) posiluje vazby mezi tvůrci politik a výzkumnými kapacitami a zlepšuje přístup státních zaměstnanců k (řádně) podloženým informacím v rámci institucí (OECD, 2020^[11]).

Rámeček 3.6. Dovednosti státních zaměstnanců potřebné pro tvorbu politik na principu evidence-informed

Výzkumná spolupráce mezi OECD a Společným výzkumným střediskem Evropské komise vedla k definování souboru dovedností nezbytných pro tvorbu politik na principu evidence-informed, který zahrnuje následující prvky:

- *Porozumění tvorbě politik na principu evidence-informed* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou rozumět, jaká je úloha podložených informací a podkladů (evidence) a jejich místo v cyklu tvorby politik, jakož i výzvy a příležitosti, které s sebou nese využívání podložených informací. Tato dovednost bude podpořena znalostmi různých výzkumných metod a jejich účelu i základy statistické a datové gramotnosti (včetně tzv. big data, strojového učení a umělé inteligence).
- *Získávání podložených informací a podkladů (evidence)* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou umět shromažďovat existující podložené informace a podklady v oblasti politik, v níž působí, a budou vědět, na koho se obrátit, aby provedl syntézu takových informací. Budou schopni rozpoznat mezery v informacích a podkladech a zajistit, s využitím technik projektového řízení, přípravu vysoce kvalitních podložených informací a podkladů.
- *Zkoumání a hodnocení důkazů* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou umět využívat soubor holistických a systémových nástrojů a metody kritického myšlení. Budou schopni posoudit původ, spolehlivost a vhodnost informací. Budou umět zkoumat informace a podklady, tj. kriticky posoudí jejich kvalitu a kontext, budou k tomu využívat škálu technik zpochybňujících předpoklady a jednostranné výklady.
- *Využívání a uplatňování podložených informací a podkladů (evidence) při tvorbě politik* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou rozumět kontextu své vlastní politiky a budou vědět, jak využít podložené informace a podklady v politickém cyklu. Budou zběhlí v řízení znalostí a budou chápat roli inovací, zároveň budou schopni posoudit rizika a problémy a vyrovnat se s nimi. Budou znát inovativní techniky, jako jsou behaviorální poznatky, přístup Design Thinking,

tzv. policy labs a strategické předvídání, a budou vědět, kdy je využít na podporu tvorby a provádění politiky.

- *Zapojení stakeholderů do tvorby politik na principu evidence-informed* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou mít vynikající dovednosti v oblasti zapojování dalších osob a komunikace, budou umět formulovat účinná evidence-based sdělení určená pro rozdílné typy publika a zapojit a inspirovat různé stakeholdery. Budou schopni moderovat a usnadňovat debatu s tvůrci politik a občany založenou na evidence-informed principech a spolupracovat s těmi, kdo disponují podloženými informacemi a podklady (evidence). Budou dobře ovládat metodiky spoluprávy, koprodukce a participace.
- *Hodnocení úspěšnosti tvorby politik na principu evidence-informed* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou seznámeni s různými evaluačními přístupy a nástroji a budou vědět, jak používat komparaci pro účely informovaného rozhodování (EIDM). Budou rozumět tomu, že hodnocení by mělo být součástí cyklu politik a sloužit k podložení a zdokonalování informovaného rozhodování (EIDM). Budou znát a používat kvalitativní a kvantitativní indikátory dokládající úspěšné využívání podložených informací a podkladů (evidence).

Tvůrci politik vybavení těmito dovednostmi budou mít lepší předpoklady pro informované rozhodování (EIDM) při své každodenní práci.

Zdroj: OECD (2020^[11]).

Mezi analytické schopnosti tvůrců politik patří dovednosti umožňující jak vytváření, tak i využívání informací při rozhodování. Tyto dovednosti zahrnují znalost různých typů výzkumných metod, statistickou a datovou gramotnost a schopnost číst, chápat a využívat analytické výstupy. V praxi často vyžadují znalosti z různých oborů čerpající ze široké škály oblastí, včetně ekonomie, statistiky, společenských věd, environmentálních věd, práva a technických oborů.

Podle zástupců, se kterými vedla OECD rozhovory, jsou hlavními výzvami při posilování analytických kapacit:

- Vážný nedostatek analyticky kvalifikovaných zaměstnanců, který je částečně způsoben nedostatkem vhodně kvalifikovaných uchazečů na českém trhu práce a obtížemi při získávání a udržení těchto zaměstnanců.
- Přestože jsou analytické kapacity vzácně k dispozici, jsou *náhodně* rozptýleny po jednotlivých ministerstvech.
- Obecný nedostatek vzdělávání a snahy o budování analytických kapacit, který utvrzuje představu, že po těchto dovednostech není v české veřejné správě poptávka a ani nejsou žádoucí.

Dalším problémem je, že osoby s rozhodovací pravomocí obecně nevyžadují informace sloužící jako podklad pro rozhodování (evidenci). To následně ovlivňuje dovednosti, které vedoucí pracovníci poptávají při náborech zaměstnanců (viz výše uvedený odstavec). V Litvě tento problém vyřešili vytvořením ústředního útvaru odpovědného za zajišťování podložených informací a podkladů a analýz (Rámeček 3.7).

Rámeček 3.7. Litevské Vládní centrum pro strategickou analýzu (STRATA)

V roce 2017 bylo litevské Centrum pro monitorování a analýzu vědy a vzdělávání (MOSTA), které bylo dříve v gesci Ministerstva školství, vědy a sportu, převedeno pod Úřad vlády. Tento přesun byl motivován strategickou potřebou zajistit vedoucí roli pro oblast tvorby podložených informací a analýz v celé veřejné správě. V roce 2019 se centrum MOSTA oficiálně transformovalo na Vládní centrum pro strategickou analýzu (STRATA), jehož posláním je podporovat získávání vysoce kvalitních podložených informací (evidence) a veřejných znalostí vycházejících z objektivních informací. Záměrem je využít odborné znalosti centra k posílení evidence-informed rozhodovacích mechanismů, které umožní řádné strategické řízení na úrovni všech orgánů veřejné správy.

Současný právní rámec svěřuje centru STRATA širokou škálu odpovědností, které zasahují do různých fází cyklu tvorby politik. Vládní centrum pro strategickou analýzu odpovídá za:

- provádění predikcí, monitorování a evaluace v rámci systému strategického řízení,
- provádění tematických studií v odborných oblastech souvisejících s předchozím mandátem centra MOSTA,
- podpora kvality hodnocení dopadů regulace a *ex post* evaluace,
- poskytování poradenství na podporu informovaného rozhodování (EIDM),
- řízení sítě veřejných analytiků.

Centrum STRATA se podle mandátu zapojuje do několika fází přípravy a realizace hlavních dokumentů strategického plánování litevské vlády. STRATA hraje významnou úlohu při tvorbě strategických predikcí pro přípravu Strategie rozvoje státu do roku 2050 a Národního plánu rozvoje do roku 2030 a také při monitorování a hodnocení těchto plánů.

Centrum STRATA podporuje kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA) tím, že kontroluje kvalitu zpracování RIA majících významný dopad a poskytuje ministerstvům obecnou metodickou podporu. Od roku 2020 je centrum STRATA také odpovědné za kontrolu kvality právních předpisů s vyšším dopadem. Centrum STRATA společně s Úřadem vlády přezkoumává předběžné informace o RIA poskytnuté ministerstvy a rozhoduje, které legislativní projekty by měly být zařazeny na seznam legislativy s vysokým dopadem sestavovaný každého půl roku. V roce 2021 byly tyto pololetní seznamy nahrazeny seznamem pokrývajícím tříleté období (2021-2024) s možností revize. Po dokončení seznamu mohou ministerstva, která tyto právní předpisy připravují, požádat centrum STRATA o metodickou pomoc. Úřad vlády zasílá finální verzi RIA centru STRATA ke kontrole kvality. Centrum STRATA kontroluje kvalitu hodnocení dopadů.

Centrum STRATA se rovněž podílí na zajišťování kvality. Nabízí podporu ministerstvům, která připravují „návrhy informovaných rozhodnutí“, kam patří i RIA. V tomto ohledu STRATA spolupracuje s ministerstvy na provádění RIA. Jedním z takových příkladů je *ex ante* posouzení dopadů úlevových pobídek v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19, kdy centrum STRATA poskytlo své odborné stanovisko k dopadům odhadovaným ministerstvem financí. Centrum STRATA dále vypracovalo některé průřezové metodické pokyny pro RIA.

Centrum STRATA může být také pověřeno, aby na vyžádání dohlíželo na kvalitu *ex post* evaluací regulace. Za koordinaci *ex post* evaluace odpovídá ministerstvo spravedlnosti, které plánuje požádat centrum STRATA o poradenství ohledně kvality zpětného hodnocení dopadů regulace.

Zdroj: OECD (2021^[19]).

Analytické kapacity nejsou koordinované

Stakeholderi, s nimiž jsme hovořili při přípravě tohoto Přehledu o stavu veřejné správy, uváděli, že odborné analytické kapacity sice existují, ale jsou rozptýleny na různých ministerstvech. Odborné znalosti zaměstnanců jsou ale spíše výsledkem jejich vlastní vůle než shora jdoucího rozhodnutí osob s rozhodovací pravomocí nebo představených o tom, že jsou tyto dovednosti žádoucí. V praxi nadále platí, že rozsah využití odborných analytických znalostí si do značné míry určuje příslušný zaměstnanec, který tyto dovednosti má, pokud mu je poskytnut čas, a je-li ochoten své analytické schopnosti využít.

Obecně nedostatečně koordinovaný přístup k odborným analytickým schopnostem v České republice představuje promarněnou příležitost pro uplatňování informovaného rozhodování (EIDM). Podle plánů Ministerstva vnitra by měl koordinaci mezi analytickými útvary v budoucnu zajišťovat ústřední analytický útvar a související síť resortních analytických útvarů. Ostatní země OECD využívají řešení, která se snaží usnadnit roli centrální koordinace, aby bylo možné ověřit, zda politiky fungují tak, jak mají (Rámeček 3.8). Tuto roli by v budoucnu mohl hrát VAU.

Rámeček 3.8. Spojené království – iniciativa „What Works“

Cílem iniciativy „What Works“ ve Spojeném království je zlepšit způsob, jakým vláda a další organizace vytvářejí, sdílejí a využívají (neboli „generují, interpretují a přijímají“) vysoce kvalitní podložené informace pro rozhodování. Iniciativa podporuje efektivnější a účinnější služby veřejného sektoru na celostátní i lokální úrovni. Síť „What Works Network“ se skládá ze sedmi nezávislých center iniciativy „What Works“ a čtyř přidružených členských organizací.

Národní poradce pro iniciativu „What Works“ působící na úřadu vlády propaguje a podporuje nezávislou síť „What Works“ a věnuje se následujícím průřezovým aktivitám:

- zajišťování činnosti průřezového poradního a pilotního panelu, v němž působí odborníci z akademické sféry a státní správy, tento panel poskytuje státním zaměstnancům bezplatné služby v oblasti testování politik a programů,
- sdílení poznatků z celé státní správy získaných centry „What Works“ a podpora diskuse o tom, jaké postupy se osvědčily (tj. „what works“),
- podpoře rozvoje státní správy prostřednictvím dovedností, schopností a odhodlání k efektivnímu využívání podložených informací (evidence),
- podpoře tvůrců politik při přijímání informovaných rozhodnutí ohledně investic do efektivních služeb přinášejících hodnotu pro občany.

Zdroj: UK Government (2022^[42]).

Analytické schopnosti jsou na českém pracovním trhu zřídka dostupné

Významným problémem české veřejné správy je, že její náborová politika představených upřednostňuje pracovní zkušenosti ze státní správy před jinými zkušenostmi v soukromém nebo veřejném sektoru (viz kapitola 6). Na úrovni jednotlivých institucí to představuje riziko, že veřejná správa obecně nezískává na vedoucích pozicích prospěch z externích znalostí, jež by přinášeli zejména zaměstnanci, kteří se mohou podílet o vlastní zkušenosti s řízením behaviorálních a kulturních změn.

Analytické schopnosti mají zásadní význam pro efektivní získávání a využívání podložených informací a podkladů pro rozhodování. Ve světě, který se stále více digitalizuje, jsou nesmírně důležité zejména matematické, přírodovědné a výzkumné dovednosti, dovednosti v oblasti práce s daty i související měkké dovednosti. Dramaticky narůstá objem, rychlost vzniku a rozmanitost dat a „datová gramotnost“ se pro

státní zaměstnance stává nutností (OECD, 2017^[43]). Na ministerstvech musí pracovat datoví odborníci nebo ekonomové či statistici vybavení potřebnými dovednostmi pro práci s daty, aby bylo možné zajistit řádné využití informací získaných z takových podkladů a vhodné zadávání externích hodnocení a posudků. Takový přístup může vyžadovat vytvoření většího počtu programů zaměřených na kvantitativní analytické dovednosti, zejména v oblasti ekonomie.

Česká republika vykazuje relativně nízkou úroveň vzdělávání mezi zaměstnanci veřejného sektoru (10,2 % v roce 2021 ve srovnání s průměrem EU27, který činil 18,6 %, ke zhoršení pravděpodobně došlo v důsledku související pandemie onemocnění covid-19). Česká republika zůstává pod průměrem EU, i pokud jde o podíl zaměstnanců veřejné správy s ukončeným terciárním vzděláním (45,3 % oproti průměru EU 55,3 %). Cíl pro dosažení úrovně EU v oblasti terciárního vzdělání zůstává vzdálený. Česká republika se rovněž potýká s problémy při získávání mladých lidí do státní služby. U zastoupení státních zaměstnanců mladších 39 let se řadí mezi země EU ve spodní polovině žebříčku, což vede k potenciálním obavám o stabilitu státní správy (European Commission, 2022^[24]).

Vzdělávání a budování kapacit neodpovídá záměru uplatňovat principy informovaného rozhodování (EIDM)

Základem pro informované rozhodování (EIDM) je odborná příprava, je totiž nepravděpodobné, že budou všichni nově jmenovaní státní zaměstnanci vybaveni kompletním souborem dovedností, aby mohli ihned začít uplatňovat principy informovaného rozhodování (EIDM). Jak již bylo řečeno, přestože existují i mezery v datech, problematické je sdílení dat a zásadní nedostatky ve vzájemné provázanosti (interoperabilitě) systémů jednotlivých ministerstev. Je tak pravděpodobnější, že uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) nebude správně chápáno, protože například dnes se jen zřídka vyžaduje zpracování výzkumu anonymizovaných propojených dat.

Česká státní správa uznává nutnost průběžného vzdělávání státních zaměstnanců v řadě oblastí, a to včetně těch, které se týkají informovaného rozhodování (EIDM). Ministerstvo vnitra ČR a jeho Odbor hlavního architekta eGovernmentu pravidelně pořádají pro zaměstnance veřejné správy školení a workshopy o otevřených datech. Cílem je vybavit zaměstnance veřejné správy odpovídajícími znalostmi a dovednostmi pro publikování dat veřejné správy ve formátu otevřených dat. Součástí těchto školení je tedy i rozvoj dovedností v oblasti otevřených dat (OECD, 2018^[28]). I přes množství uskutečněných školení, v roce 2021 absolvovalo tyto vzdělávací kurzy více než 1 000 zaměstnanců veřejné správy, není zřejmé, do jaké míry se díky nim podařilo ve veřejné správě začít uplatňovat otevřenější přístup podtrhující důležitost dat. Metriky používané ve výročních zprávách Ministerstva vnitra zahrnují počet poskytovatelů otevřených dat a počty dostupných datových sad (viz níže), chybí ale ukazatele využití dat. Evaluační jednotka Národního orgánu pro koordinaci na Ministerstvu pro místní rozvoj zahájila v roce 2015 sérii každoročních evaluačních konferencí, které se zabývají především hodnocením programů Evropských strukturálních fondů. Díky otevřené diskusi o evaluačních technikách a sdílení zkušeností jsou tyto konference příležitostí pro setkávání odborníků, kteří se věnují tématům souvisejícím s evaluací. Mohou spolu hovořit o tom, které postupy se osvědčily, a které ne. Tématem těchto konferencí bylo mimo jiné zlepšování srozumitelnosti sdělovaných výsledků, zlepšení dopadů hodnocení a lepší propojení evaluací s řízením a tvorbou politik (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2015^[44]).

Závažný nedostatek hodnotících a analytických kapacit v rámci státní správy byl označen za zásadní nedostatek, který je třeba překonat, má-li se v České republice úspěšně rozvíjet informované rozhodování (EIDM). OECD Digital Government Index zjistil, že je pracovníkům veřejné správy v oblastech, jako jsou analýza dat při tvorbě politik a poskytování služeb (8 zemí, tj. 28 %), umělá inteligence (9 zemí) a použitelnost a přístupnost dat (v každé oblasti vždy 6 zemí) nabízeno jen málo příležitostí ke vzdělávání. Příkladem komplexního přístupu ke vzdělávání pracovníků ve veřejné správě je GDS Academy ve Spojeném království a School of Public Service v Kanadě (OECD, 2021^[45]).

Jak Komise RIA, tak oddělení RIA na Úřadu vlády (viz níže) zajišťují školení pro státní zaměstnance a rozvíjejí kapacity v oblasti uplatňování RIA (OECD, 2021^[7]). OECD byla informována o případech, kdy jednotliví zaměstnanci z několika různých ministerstev prováděli RIA z vlastní iniciativy, aby podpořili osoby s rozhodovací pravomocí při tvorbě politik na principu evidence-based. Jakkoli jsou tyto případy vzácné, ukazují, že současní tvůrci politik mají v rámci státní správy v ČR možnost RIA provádět. Významným problémem ale bylo, že i v těchto případech se RIA zpravidla začala provádět až ve velmi pozdních fázích rozhodovacího procesu. Kvůli pozdnímu zahájení bylo obtížnější získat informace o možných dopadech a zapojit dotčené strany. Je třeba také poznamenat, že ačkoli přesné funkce VAU zatím nejsou definovány, očekává se, že jedním z jeho úkolů bude poskytování školení státním zaměstnancům.

Překážkou pro informované rozhodování (EIDM) může být nedostatek zdrojů. Zdroje souvisejí nejen se zohledněním budoucích nákladů souvisejících s problematikou dat v rozpočtu, ale uplatňování všech aspektů informovaného rozhodování (EIDM) si také žádá významné investice. Ministerstva musí mít tedy pro to, aby mohla tvořit politiky na principu evidence-informed dostatečné zdroje a rovněž musí mít k dispozici odpovídající zdroje pro zajišťování dohledu. Personální zajištění oddělení RIA je srovnatelné s průměrem OECD, i když je třeba poznamenat, že úroveň personálního zajištění se v jednotlivých zemích značně liší (OECD, 2021^[7]).

Hodnocení institucí a dokumentů hrajících klíčovou roli při informovaném rozhodování (EIDM)

Za vytváření poptávky po informovaném rozhodování EIDM v České republice nesou odpovědnost instituce ústřední státní správy. Mezi hlavní subjekty patří Ministerstvo vnitra, které celkově odpovídá za veřejnou správu včetně státní služby, a Úřad vlády. Tyto subjekty jsou odpovědné za vytváření vládních dokumentů, jako jsou strategie a pokyny cílené mimo jiné na zlepšování regulace. Rady vlády hrají důležitou roli jak při posuzování návrhů na regulaci, tak při podpoře jejich veřejné kontroly (více informací o radách vlády je uvedeno v kapitolách 1 a 2).

Za dohled nad regulací odpovídá další významný subjekt. Komise RIA, která byla ustavena v roce 2011, je odpovědná za hodnocení dopadů návrhů regulace předložených vládou a podléhajících RIA. Česká vláda před nedávnem oznámila zřízení Vládního analytického útvaru (VAU) při Úřadu vlády, v současné době ale zatím není jasné, jaká bude jeho konečná role.

Hodnocení hlavních dokumentů vlády

Mezi klíčové dokumenty patří kompetenční zákon, Legislativní pravidla vlády z roku 1998, která byla novelizována v roce 2018, různé vládní strategie a metodiky pro zdokonalování regulatorních politik. Stejně jako všechny země OECD i Česká republika zveřejnila zásady politiky regulatorní reformy na vládní úrovni (OECD, 2021^[7]).

Kompetenčnímu zákonu se podrobněji věnuje kapitola 2. Legislativní pravidla vlády stanoví obecné postupy pro tvorbu právních předpisů v České republice. Informace o vládní strategii pro zdokonalování regulatorních politik a také konkrétní postupy, jsou uvedeny níže.

Zastřešujícími vládními strategiemi týkajícími se uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) jsou:

- Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 (Ministerstvo vnitra ČR, 2014^[30]).
- Strategický rámec Česka republika 2030 (Úřad vlády České republiky, 2017^[14]).
- Metodika přípravy veřejných strategií (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018^[46]).
- Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, KOVES (Ministerstvo vnitra ČR, 2019^[47]).

Již v minulosti bylo konstatováno, že česká veřejná správa zaostává v řadě oblastí za ostatními evropskými zeměmi (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]). Součástí odůvodnění zpracování Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 bylo, že v České republice chyběl koncepční dokument pro rozvoj veřejné správy. Druhým důvodem byla nutnost splnění předběžných podmínek, které Evropská komise vyžadovala, aby bylo možné čerpat prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]). Uvedený druhý bod se dotýká zejména informovaného rozhodování (EIDM), protože Evropské strukturální a investiční fondy stanovily přísné požadavky pro monitorování a hodnocení programů, což vedlo k potřebě získávání informací a dat potřebných pro sledování pokroku při realizaci programů.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 uznal, že regulační prostředí v České republice je možné dále zdokonalit. Několik strategických cílů stanovených v dokumentu se týkalo lepšího uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). Například specifický cíl 1.2 se zaměřil na zlepšení RIA, vypracování metodiky pro měření administrativní zátěže a vytvoření mechanismu *ex post* RIA (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]). Podle hodnotící zprávy zrealizovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v roce 2015 šedesát dva opatření ke snížení administrativní zátěže podnikatelů, čímž překročilo původní cíl šedesáti opatření. Bylo stanoveno dalších čtyřicet opatření, z nichž většina byla realizována do roku 2019. Ministerstvo vnitra mezitím zahájilo realizaci projektu na snižování administrativní zátěže občanů a veřejné správy.

Slabou stránkou české státní správy nadále zůstává naplňování a realizace navrhovaných výstupů různých strategických dokumentů. Důležitým cílem strategie bylo vytvoření rámce pro pravidelnou *ex post* evaluaci účinnosti stávající regulace prostřednictvím *ex post* RIA. Metodický rámec vypracovaly dvě pracovní skupiny pod vedením Úřadu vlády. Tento návrh však vláda v roce 2021 zamítla, na jeho dokončení se stále pracuje v meziresortním připomínkovém řízení a jeho osud není jasný.

Při předchozí evaluaci Strategického rámce rozvoje veřejné správy 2014-2020 se zjistilo, že došlo ke zpoždění při řízení a zavádění prvků procesního řízení a zavádění vybraných aspektů. Mimo jiné nebyly včas splněny specifické cíle týkající se snižování administrativní zátěže a zavedení systému měření a hodnocení (Ministerstvo vnitra ČR, 2017_[48]). Kromě toho bylo konstatováno, že prosazování konkrétních potřeb určitých zájmových skupin nebo politiků je v rozporu s principy informovaného rozhodování (EIDM) a ztěžuje realizaci Strategického rámce podle původního záměru (Ministerstvo vnitra ČR, 2017_[48]).

Přestože se Strategický rámec Česká republika 2030 týká udržitelného rozvoje, dotýká se také řady aspektů souvisejících s informovaným rozhodováním (EIDM). Zejména obsahuje kapitolu o řádné správě věcí veřejných, která uvádí: „Občané a občanky participují na rozhodování o věcech veřejných a stát jim k tomu vytváří vhodné podmínky. Veřejná správa prostřednictvím veřejných politik dlouhodobě zvyšuje kvalitu života obyvatel a obyvatelek České republiky a naplňuje cíle udržitelného rozvoje“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]). Jedním ze specifických cílů je „zvýšení inkuzivity vládnutí, tedy reálné možnosti zapojení občanů a občanek do rozhodování o věcech veřejných, resp. do tvorby veřejných politik“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]). Prostředkem k dosažení tohoto cíle bude „intenzivnější využívání forem demokracie participativní, která klade důraz na přímé zapojení do rozhodování, a demokracie deliberativní orientované k diskusi a vzájemnému přesvědčování. Možností je např. veřejné připomínkování legislativních návrhů, ať už je předkladatelem těchto návrhů vláda, či kdokoliv jiný, využívání referend nebo přizvání občanů a občanek ke spoleurozhodování o rozpočtových prioritách (participativní rozpočtování), zvláště na místní úrovni“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]).

Cílem strategického rámce je také zlepšení databáze podložených informací a dat pro informované rozhodování (EIDM): „Druhým důležitým krokem k dosažení soudržnosti veřejných politik bude posílení strategického přístupu a větší důraz na odhad dopadů a zpětné hodnocení. U každého rozhodnutí je třeba zvažovat dopady na jiné oblasti, zvláště pak dopady dlouhodobé a pokud možno vytvářet varianty řešení.“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]).

Strategické cíle v klíčové oblasti dobrého vládnutí, které se nejvíce dotýkají uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM), vyžadují, aby měli tvůrci politik k dispozici kvalitní a snadno dostupná data a informace pro potřeby rozhodování, aby byla podporována inovativní řešení pro zdokonalování dlouhodobé účinnosti politik a aby se zvýšila spokojenost uživatelů veřejné správy (Oddělení udržitelného rozvoje, 2021^[49]).

Strategický rámec Česká republika 2030 obsahuje typologii nástrojů, které mají přispět k dosažení vytyčených cílů. Celkem 5 strategických cílů zahrnuje 15 specifických cílů a 59 opatření a doporučení. Evaluace Strategického rámce pro udržitelný rozvoj poukázala jak na nadužívání preferovaných nástrojů, tak na relativní opomíjení jiných nástrojů. Neochota využívat širokou škálu nástrojů může zbytečně omezit databázi podložených informací a dat pro rozhodování. Je-li taková databáze vymezena jen úzce, mají osoby s rozhodovací pravomocí reálně jen málo možností, ze kterých si mohou vybírat (OECD, 2021^[5]). Evaluace zdůraznila, že téměř 60 % vybraných nástrojů se týká strategických/plánovacích/projektových a organizačně institucionálních/procesních nástrojů. Ačkoli to samo o sobě nemusí představovat problém, evaluace poukázala na některé nedostatky související s dosti okrajovým používáním dalších nástrojů:

*Příkladem může být cíl 24.2, určený k pokroku v ex ante hodnocení dopadů veřejných politik. Ten je řešen pouze úkoly strategického a plánovacího charakteru. Rozšíříme-li záběr na celý strategický cíl, vzroste zastoupení dalších typů nástrojů, nicméně v rámci specifického cíle se jedná v podstatě o „sázku na jednu kartu“ ... **U každého specifického cíle by proto bylo třeba znovu promyslet, jestli dává koncentrace na jeden typ nástrojů smysl** (protože jsou jediné možné, protože jsou daleko neúčinnější, protože jako jediné dosud v nástrojovém mixu u dané problematiky chybí apod.), **nebo je-li vedena jen skutečností, že k využití jiného typu nástrojů není vůle, kapacita apod.** [původní důraz] (Oddělení udržitelného rozvoje, 2021^[49]).*

Zejména bylo konstatováno, že se dostatečně nevyužívají nástroje pro participaci a deliberaci. Například při plnění cílů v klíčové oblasti Odolné ekosystémy bylo zjištěno, že: „Praktická absence participativních a deliberativních nástrojů vykazuje silné naplnění předpokladu o využití pouze odborných znalostí a kapacit pro strategické řízení oblastí spadajících do klíčové oblasti Odolné ekosystémy. A tedy možné významné abstrahování od diskuse daných problematik s veřejností či mizivé snahy o zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů“ (Oddělení udržitelného rozvoje, 2021^[49]).

Zpracování Metodiky pro přípravu veřejných strategií bylo zahájeno v roce 2018. Společně s dalšími dokumenty, na které metodika odkazuje, jako jsou Metodika systematického přehledu poznatků pro tvorbu a evaluaci veřejných strategií a Průvodce souborem znalostí projektového řízení, spolu s Typologií strategických a prováděcích dokumentů (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2017^[50]), poskytují celkový rámec pro tvorbu veřejných strategií v České republice.

Vzhledem k jejich množství, v současnosti je téměř tolik vládních strategií, kolik je dnů v roce, má jejich řádná tvorba, implementace a evaluace zásadní význam pro fungování české veřejné správy. I přesto je ale velkým problémem přimět českou veřejnou správu, aby při tvorbě veřejných strategií používala metodiku. Provedená evaluace Strategického rámce upozornila na skutečnost, že méně než čtvrtina veřejných strategií byla zpracována s využitím metodiky (Ministerstvo vnitra ČR, 2017^[48]). Tvorba veřejných strategií, která příliš nerespektuje uplatňování jednotných pravidel, ztěžuje sladování rozdílů a komplikuje rámec pro vytváření veřejných politik. I následné monitorování a evaluace jsou následně izolovanější a omezují se příležitosti pro sdílení poznatků v horizontální rovině.

Zásadní role, kterou hraje informované rozhodování (EIDM) při tvorbě strategických dokumentů, je uznávána (Rámeček 3.9). Materiál proto poskytuje tvůrcům politik solidní základ pro tvorbu strategií, ve kterých se zohledňuje informované rozhodování (EIDM). V praxi ale veřejné strategie neukládají povinnost poskytovat informace, které by se mohly stát ověřeným podkladem pro rozhodování (evidence). K dalším nedostatkům zjištěným během přípravy Přehledu o stavu veřejné správy patří obecně nedostatečná evaluace strategií, tj. převládá mentalita, kdy se na strategii po jejím vypracování „zapomene“, a nízká míra koordinace a soudržnosti při tvorbě strategií (viz kapitola 2).

Rámeček 3.9. Prvky informovaného rozhodování (EIDM) v Metodice přípravy veřejných strategií

Principy tvorby veřejných strategií stanovují, že je strategie třeba připravovat:

- transparentně a objektivně, do jejich přípravy je zahrnut široký okruh stakeholderů, pokud je to možné, těží se ze stávajících znalostí,
- v podobě a kvalitě, která umožní učinit informované a odpovědné rozhodnutí,
- koordinovaně s jasně vymezenými rolemi a odpovědnostmi,
- na základě podložených informací a podkladů (evidence) včetně předpokládaného dopadu, který je později vyhodnocen z hlediska reálného přínosu a dopadu strategie,
- s důrazem na výstupy stanovující konkrétní a adresná opatření včetně stanovení metrik pro měření úspěšnosti a postupu jejich implementace,
- tak, aby je bylo možné průběžně vyhodnocovat a poučit se z daného procesu,
- s odpovídajícím financováním, aby bylo možné je plně implementovat a vyhodnotit.

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2018_[46]).

Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (KOVES) navazuje na Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky, jehož platnost skončila v roce 2020. KOVES vychází ze Strategického rámce a dalších výše uvedených klíčových dokumentů a také z Bílé knihy o budoucnosti Evropy. V roce 2018 byla vytvořena pracovní skupina, která se podílela na tvorbě KOVES. Členy komise, která se sešla celkem pětkrát, byli zástupci hlavních stakeholderů z řad ústředních orgánů státní správy. V roce 2018 byl také po dobu dvou měsíců k dispozici dotazník pro veřejnost (Ministerstvo vnitra ČR, 2019_[47]). To vše naznačuje, že byl při tvorbě KOVES dodržen detailní a transparentní proces, přestože není zřejmé, jak byla získaná zpětná vazba zapracována do konečného návrhu.

Prvním specifickým cílem třetího strategického cíle KOVES je zdokonalení rozhodování a plánování na principu evidence-informed (EIDM). Cíle má být dosaženo prostřednictvím:

- Rozvíjení dovedností analytiků ve veřejné správě.
- Podpory vytváření analytických týmů ve státní správě.
- Podpory rozhodování na základě podložených dat a informací a jejich kritického vyhodnocení.
- Zveřejňování analýz a doprovodných dat na jednom místě tak, aby se usnadnilo jejich sdílení.
- KOVES také jako jeden z cílů uvádí vyšší podporu hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA.

KOVES také jako jeden z cílů uvádí vyšší podporu hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA.

Zajištění vhodného provádění KOVES bude mít zásadní význam. Jak sám KOVES uvádí, jedná se o živý dokument (společně s akčními plány) a je pro něj vymezen určitý časový rámec, při jeho provádění by tedy měla existovat určitá flexibilita. Bude proto nutné vypracovat dvanáct monitorovacích a hodnotících zpráv, které zhodnotí provádění KOVES a souvisejících akčních plánů. Součástí provádění KOVES je *ex post* evaluace dopadů Strategického rámce 2014-2020 na českou veřejnou správu. Evaluace by měla pomoci získat základní informace o úrovni uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) ve veřejné správě, např. podle výsledků prezentovaných ve výročních zprávách vydávaných Ministerstvem vnitra, evaluace může být poté využita pro stanovení přidané hodnoty KOVES, pokud jde o uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). Tyto zprávy by neměly sloužit pouze pro vykazování informací o dodržování předpisů, přestože i to je důležité, ale měly by spíše ověřovat stav provádění KOVES, odhalovat potenciální dosud neviděná problematická místa a zajišťovat neustálou spolupráci a podporu všech potřebných stakeholderů.

Posouzení vedení při zdokonalování právní regulace

Jak již bylo uvedeno, nástroje pro řízení regulace, včetně hodnocení dopadů regulace a *ex post* evaluace regulace jsou významným doplňkem uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). RIA je jedním z nejdůležitějších nástrojů, který zajišťuje, aby politiky a právní předpisy vycházely z nejlepších dostupných podkladů. Současná pravidla pro *ex ante* rozhodování v České republice pocházejí z roku 2016 a zahrnují jak zapojení stakeholderů, tak RIA (OECD, 2021^[7]). Povinnost provádět RIA je stanovena v Legislativních pravidlech vlády (Vláda České republiky, 1998^[51]). Podrobné pokyny jsou uvedeny v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace.

RIA byla do legislativního procesu v České republice zavedena v roce 2007 po dvou letech pilotního testování. Současně byly přijaty Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace. Za koordinaci rámce RIA a dohled nad kvalitou RIA v té době odpovídalo Ministerstvo vnitra.

Rámec hodnocení dopadů regulace (RIA) prošel v České republice v roce 2011 zásadní reformou. Odpovědnost za koordinaci byla převedena na Úřad vlády a byl zřízen zvláštní orgán, který dohlíží na kvalitu RIA – Komise RIA (viz níže).

Podle Legislativních pravidel vlády jsou ministerstva a další ústřední orgány státní správy, které připravují návrhy právních předpisů, povinny provádět hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Posouzení dopadů se vyžaduje u každého legislativního návrhu připravovaného vládou a také při přípravě materiálů nelegislativní povahy, v jejichž závěrech je navrhováno legislativní řešení mající věcné dopady na podniky, orgány státní správy a samosprávy a občany. Na právní předpisy navrhované členy Parlamentu (poslanci a senátoři) a krajskými zastupitelstvy se povinnost provádět RIA nevztahuje.

Povinnost provést RIA je potvrzena ve chvíli, kdy je schválen Plán legislativních prací vlády (nebo Plán nelegislativních prací). Na základě kritérií popsanych v Legislativních pravidlech vlády předkladatel uvede, zda bude k návrhu (tj. tam, kde se předpokládají významné dopady) provedena RIA. Komise RIA má možnost se k plánu legislativních prací vlády vyjádřit a upozornit na případy, kdy se její názor na nutnost provedení RIA liší od názoru předkladatele návrhu.

Podle Legislativních pravidel vlády by měl být u všech legislativních dokumentů stanoven přehled dopadů ještě před rozhodnutím o tom, zda je daný problém možné řešit prostřednictvím právní regulace. Přehled dopadů obsahuje popis problému, cíle vládního opatření, určení dotčených subjektů, kvalitativní popis možných dopadů a odůvodnění nutnosti legislativního řešení formou porovnání různých alternativ (jedná se vlastně o jakousi „jednodušší RIA“). Na základě přehledu dopadů se pak rozhodne, zda bude provedena úplná RIA.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace by měla být RIA provedena vždy, když jsou v přehledu dopadů předběžně identifikovány vznikající nové a rozsáhlé dopady na následující oblasti:

- Státní rozpočet a veřejné rozpočty.
- Administrativní zátěž pro orgány veřejné správy.
- Náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany.
- Konkurenceschopnost.
- Ekonomické a právní vztahy jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty.

Obecné zásady neupřesňují, co se rozumí „rozsáhlými dopady“, což odpovídá praxi v mnoha jiných zemích OECD. Rozhodnutí o tom, co se za takové dopady považuje, je ponecháno na uvážení jednotlivých ministerstev. Proto je tak důležité druhé stanovisko a kontrola Komise RIA, a to již ve fázi přípravy plánu legislativních prací vlády, která je velmi důležitá pro včasné určení legislativních návrhů, které by měly projít RIA.

Pokud předseda Legislativní rady vlády neudělí výjimku z povinnosti o provedení RIA, musí se RIA provést ke všem legislativním návrhům, které nejsou zahrnuty do Plánu legislativních prací vlády (nebo Plánu nelegislativních prací).

RIA se neprovádí u novely ústavního zákona, zákona o státním rozpočtu, v případech krizových situací a v některých dalších případech, pokud jsou dopady nevýznamné nebo byl již stanoven způsob implementace (např. právním předpisem vyššího stupně nebo nařízením EU). Předseda Legislativní rady vlády může udělit výjimku z povinnosti provést RIA pouze ve výjimečných případech. Počet výjimek se ale zdá být poměrně vysoký [113 z 386 návrhů v roce 2020 (Eršil, 2018^[521])]. Ministerstva ve většině případů výjimky odůvodňují naléhavými důvody. V roce 2021 bylo 72,8 % návrhů zákonů, 77,1 % návrhů usnesení vlády a 91,7 % ministerských vyhlášek předloženo vládě bez provedení RIA. Tato relativně vysoká čísla se zdají být neopodstatněná, a to i přesto, že návrhy mnoha právních regulací byly připraveny v průběhu pandemie onemocnění covid-19 v rámci nouzového stavu.

Český systém hodnocení dopadů regulace nemá stanoven prahový test, který by určil, zda je třeba provést RIA, nebo zda podle odhadovaných dopadů postačí zjednodušená RIA. Každý ministr tak má značnou volnost při rozhodování, zda je pro daný návrh regulace nutné provedení RIA.

O tom, do jaké hloubky bude RIA provedena, rozhoduje předkladatel návrhu. Měla by však respektovat zásadu proporcionality. Komise RIA následně posuzuje, zda je úroveň analýzy přiměřená potenciálním dopadům návrhu.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace by stanovisko RIA mělo obsahovat popis problému, zdůvodnění potřeby legislativního řešení, dotčené subjekty a výsledky konzultací. Měly by být posouzeny:

- dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty,
- dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR,
- dopady na podnikatelské prostředí,
- dopady na územní samosprávné celky (obce a kraje),
- sociální dopady,
- dopady na spotřebitele,
- dopady na životní prostředí,
- dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů,
- dopady na výkon státní statistické služby,
- dopady na korupční rizika,
- dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

Někteří státní zaměstnanci vnímají Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace jako poměrně složité a obtížně srozumitelné (Úřad vlády České republiky, 2020^[39]).

Metodickou pomoc při přípravě jednotlivých RIA může poskytnout Oddělení RIA, které je rovněž odpovědné za koordinaci procesu RIA (viz část věnovaná dohledu nad právní regulací). Oddělení RIA také připomínkuje kvalitu jednotlivých RIA v rámci meziresortního připomínkového řízení.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace by měla být závěrečnou fází procesu RIA *ex post* evaluace dopadů regulace. V této fázi by měly být vyhodnoceny nesrovnalosti mezi skutečnými a zamýšlenými dopady regulace. *Ex post* evaluace se však provádí jen zcela výjimečně, a to kvůli její nedostatečné vymahatelnosti (nikdo nekontroluje, zda evaluace skutečně proběhla), chybějící poptávce (nikdo evaluaci nepožaduje) a poměrně výraznému odporu ze strany státních zaměstnanců a nedostatku analytických kapacit.

Na základě uskutečněných rozhovorů i podle hodnocení provedených vládou a nezávislými think-tanky je kvalita RIA v České republice poměrně nízká. RIA se mnohdy zpracovává pouze formálně, aby se odůvodnila již přijatá rozhodnutí. Jednou z největších výzev bývá identifikace problému a stanovení cílů, které bývají příliš obecné. Často nejsou řádně určeny dopady, navíc jsou málokdy kvantifikovány. Mezi vybranými alternativami bývají minimální rozdíly a jen zřídka se zvažují i jiná řešení než prostřednictvím právní regulace [viz například Münich (2019^[53]) a Eršil (2018^[52])].

Efektivnější zapojení institucí a nástrojů do rozvíjení informovaného rozhodování (EIDM)

Veřejná správa hraje při prosazování informovaného rozhodování (EIDM) hlavní roli. Kromě již zmíněných úkolů souvisejících s rozvíjením kapacit a dovedností, veřejná správa z praktického hlediska generuje velkou část dat, jež jsou základem pro informované rozhodování (EIDM). Data ovšem nemohou být generovaná, pokud neexistují adekvátní instituce a nevyužívají se odpovídající nástroje. Kultura hodnocení dopadů regulace v české veřejné správě dosud plně nezakořenila. Evaluace se, až na některé příkladné výjimky, obecně neprovádějí, a pokud se provedou, jejich dopad je omezený, neboť se jejich zjištění nevyužívají ve prospěch přeformulování politik.

Chybějící evaluace způsobují významnou mezeru v dostupnosti podložených informací a podkladů pro rozhodování

Informované rozhodování (EIDM) není lineární proces. Rozhodnutí přijaté v určitém okamžiku trvá neomezeně dlouho. Okolnosti se ale mění (neúmyslně i neočekávaně) a politiky by tak měly být pravidelně přezkoumávány, aby se ve veřejném zájmu zajistila v průběhu času jejich relevance (OECD, 2020^[15]). V současném politickém klimatu se objevují výzvy k určitým administrativním reformám. Jejich provádění a následné kroky ale bývají v české státní správě obecně slabé. Například u naprosté většiny veřejných strategií není stanovena povinnost předkládat podklady, které by umožňovaly sledovat jejich realizaci. Bez ohledu na obecně nedostatečné provádění měření a evaluací v celé České republice (viz níže) byla některá hodnocení provedena. Obvykle se však omezila pouze na hodnocení procesů posuzující zejména včasné dodání určitých výstupů (např. zpráv apod.). U ještě nižšího počtu veřejných strategií bylo provedeno hodnocení dopadů, které by posoudilo, zda přinášejí původně zamýšlené výsledky (viz kapitola 2). OECD se setkala s příklady situací, ve kterých byla jen malá politická ochota poskytnout jakékoli podkladové informace, protože rozhodnutí již bylo přijato. Na druhou stranu některé osoby s rozhodovací pravomocí byly otevřenější a svá rozhodnutí založily na dostupných podložených informacích (Rámeček 3.10).

Rámeček 3.10. Příklad úspěšné RIA: Regulace k omezení hazardního hraní v ČR

Od roku 1990 do doby po roce 2010 se hraní hazardních her stalo v České republice závažným společenským problémem. Došlo k prudkému nárůstu závislostí a sociálně-patologických jevů spojených s hazardními hrami, mimo jiné i v důsledku velkého počtu kasin a výherních hracích přístrojů, přičemž tento počet byl nepoměrně vyšší než v jiných zemích Evropské unie. Právní úprava z 90. let tyto problémy z mnoha pohledů neřešila, což se týkalo i kompetencí obcí při povolování, nástupu nových technologií apod.

Česká veřejnost tuto situaci vnímala jako jeden z nejdůležitějších společenských problémů, nicméně pokusy o zavedení nové regulace několikrát ztroskotaly.

Ministerstvo financí začalo v r. 2014 připravovat nový zákon o hazardních hrách a rozhodlo se spolupracovat s expertním týmem, do kterého přizvalo externí odborníky. Nová regulace měla vycházet

z dostupných podkladů a dat. Tento proces vedl v roce 2016 ke schválení zákona o hazardních hrách, který vstoupil v platnost v roce 2017.

Projekt financovaný EU podpořil proces hodnocení dopadů regulace (RIA) s cílem vytvořit modelovou *ex ante* RIA, která by sloužila jako příklad dobré praxe pro ostatní ministerstva. Projektový tým musel zpočátku čelit silnému odporu ze strany zaměstnanců ministerstva financí, ale předběžné výsledky, včetně posouzení sociálních nákladů na řešení závislosti na hazardních hrách, pomohly doložit, že taková analýza může přispět k lepším výsledkům.

Jedním cílů regulace bylo snížení sociálních rizik hazardních her a jejich dopadu. Na základě podložených informací odrážejících zkušenosti z jiných zemí byla provedena *ex ante* analýza potenciálních dopadů všech stanovených opatření. Na základě měření dopadů, zejména pokud jde o snížení sociálních nákladů, byla jako preferované řešení zvolena kombinace opatření. V kvantifikaci byly zohledněny finanční náklady na osobní bankrot, náklady na ztrátu produktivity (práce, domov), náklady na nezaměstnanost (hledání práce), náklady související s trestnou činností a právní náklady (policie, soud), osobní a rodinné náklady (v emocionální oblasti), náklady na léčbu atd.

Byl také uplatněn přístup analyzující chování, který umožnil identifikovat některé kognitivní předsudky, jako je předsudek optimismu a iluze kontroly vedoucí k přeceňování pravděpodobnosti úspěchu. Kromě toho byly provedeny experimenty testující jednotlivá řešení. Bylo zjištěno, že varování před hrou neovlivňuje chování hráčů, ale informace o limitech (administrativních a sebeomezujících) a oznámení o jejich stavu během hry ano (např. snížení sázek a prodloužení doby mezi jednotlivými spiny).

V rámci procesu došlo na konzultace s mnoha stakeholdery, včetně sdružení provozovatelů hazardních her, NNO, obcí, finanční správy, adiktologů, bank, poskytovatelů internetových služeb, Evropské komise atd.

Ex post RIA provedená v roce 2021 ukázala, že regulace hazardního hraní z roku 2016 je plně funkční a plní svůj účel. Kromě jiného také chrání hráče před rizikem závislosti na hazardních hrách díky řadě přijatých adiktologických a sebeomezujících opatření. Kromě toho existuje rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, v němž je zapsáno přes 200 000 jedinců. Zejména v důsledku nové regulace hazardního hraní klesl od roku 2017 počet výherních hracích přístrojů o 62 %, z 53 554 na 20 269. V letech 2013-2014 bylo přibližně 115 000-130 000 osob s vysokým rizikem problémového hráčství. V letech 2017-2019 to bylo podle odhadů přibližně 60 000-74 000 osob.

Zdroj: Na základě prezentace Úřadu vlády ČR na workshopu organizovaném organizací RegWatchEurope věnovanému získávání politické podpory v Praze 8. června 2022.

Podle účastníků, kteří se zapojili do rozhovorů, je jedním z důvodů, proč se evaluace veřejných politik neujaly, skutečnost, že se provádění evaluace považuje za administrativní zátěž. Vzhledem k nedostatku evaluací veřejných politik v ČR může česká veřejná správa těžit ze zkušeností získaných při provádění monitorování a hodnocení v rámci členství v Evropské unii a ze související kultury. Podobně jako tomu bylo v řadě zemí OECD, i některé české subjekty by mohly rozšířit svou působnost, a systematictěji rozvíjet kulturu provádění přezkumů a evaluací v rámci celé státní správy. Nedávno přijaté doporučení Rady OECD k hodnocení politik (OECD Recommendation of the Council on Policy Evaluation) vyzývá členské země, aby skrze podporu evaluací pomáhaly rozvíjet kulturu učení se a přijímání odpovědnosti (Rámeček 3.11).

Rámeček 3.11. Doporučení Rady OECD k hodnocení veřejných politik

Doporučení Rady OECD k hodnocení veřejných politik vyzývá členské země, aby institucionalizovaly hodnocení veřejných politik na ústřední úrovni. Hodnocení by mělo být prováděno systematicky a následně využíváno pro průběžné zlepšování veřejných politik. Podpora kultury ochotné k učení a převzetí odpovědnosti hraje zásadní roli při podpoře poptávky po potřebných hodnoceních a odpovědnosti za ně, a to jak v rámci exekutivy, tak mimo ni.

Hodnocení je třeba aktivně plánovat, navrhovat a řídit tak, aby bylo včasné a přiměřené zamýšleným cílům. Členské země by měly zejména:

- Plánovat hodnocení včas, musí do veřejných intervencí hned od počátku začlenit ustanovení o provádění hodnocení, zdokonalí se tak jejich koncepce, budou se shromažďovat údaje o jejich provádění a zajistí se, aby byly výsledky hodnocení spolehlivé a včas k dispozici.
- Navrhovat a provádět hodnocení přiměřená a vhodná pro pravděpodobné použití, a to tak, že přizpůsobí cíl, rozsah a analýzu hodnocení i jeho formát a zdroje potřebám jeho hlavních uživatelů a typům zamýšleného použití.
- Zapojí do procesu hodnocení od samého počátku relevantní stakeholdery, budou tak vnímat odpovědnost za změny a důvěřovat výsledkům hodnocení.
- Pravidelným školením a také získáváním a udržováním zaměstnanců s potřebnými dovednostmi rozvíjet dovednosti veřejného sektoru v oblasti hodnocení, nebo v této oblasti spolupracovat s akademickou obcí, soukromým sektorem a dalšími relevantními aktéry s cílem zlepšit dostupnost těchto dovedností.
- Zajistit dostupnost vysoce kvalitních, včas poskytovaných, přístupných, řádně členěných a opakovaně použitelných dat, dat týkajících se výkonu a administrativních dat pro hodnocení politik.
- Poskytnout institucím odpovídající zdroje pro řízení, provádění a využívání hodnocení politik.

Nezbytná institucionální opatření vyžadují, aby členské země:

- Zveřejnily zásady upřesňující, kdy hodnocení provádět a jaký typ hodnocení je třeba, aby se jeho načasování přizpůsobilo rozhodovacím procesům, a jak zaměřit analýzu tam, kde je nejvíce potřeba. Země by také měly koordinovat úsilí o hodnocení napříč resorty, aby nedocházelo k duplikacím.
- Začlenily výsledky hodnocení do rozhodovacího procesu, a to i v rámci tvorby politik a rozpočtových procesů.
- Nastavily pro osoby s rozhodovací pravomocí mechanismy, které umožní reagovat na výsledky hodnocení, a to tak, že v relevantních případech vymezí další postup a určí odpovědnost za provádění a sledování doporučení.
- Standardně zveřejňovaly zjištění a doporučení z hodnocení.
- Přizpůsobily způsob, jakým jsou podložené informace získané z hodnocení prezentovány a sdělovány potenciálním uživatelům, pokud jde o načasování, komunikační kanál, formát a formu sdělení, pro tento účel je třeba zpracovat komunikační strategii.
- Uplatňovaly při agregování výsledků hodnocení a jejich systematického hodnocení uplatňovaly metodiku syntézy podložených informací.

Zdroj: OECD (2022^[64]).

Vytvoření systému pro měření a hodnocení veřejné správy z velké části vyplynulo z požadavků Evropské komise, které bylo nutné splnit, aby bylo možné čerpat určité fondy (viz níže). Jak je uvedeno ve Strategickém rámci 2014-2020, Česká republika neměla jednotný systém hodnocení veřejné správy, který by v pravidelných intervalech poskytoval informace o jejím skutečném stavu, umožňoval porovnání jednotlivých složek a úpravu činností souvisejících s rozvojem veřejné správy a vyhodnocoval očekávaný vývoj veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]).

Evaluační jednotka Ministerstva pro místní rozvoj hraje vedoucí roli v oblasti evaluací v rámci celé české státní správy. Vypracovala metodické pokyny, které byly doplněny o praktické aspekty diskutované na každoročních konferencích a archiv dosud provedených evaluací. Konference představují otevřené fórum pro diskuse o úspěšných aspektech evaluací a o tom, jak spolupracovat při překonávání problémů, které je třeba dále řešit. Nabízejí také poučení pro celou oblast veřejné správy a napomáhají rozvíjení prostředí pro sdílení informací.

Vzhledem k obecně chybějícímu monitorování a hodnocení i v jiných oblastech byl vypracován systém měření a hodnocení veřejné správy, pro který byly stanoveny ukazatele měření, ty byly mimo jiné ověřeny prostřednictvím pilotního projektu. Výsledky jsou zveřejňovány ve výročních zprávách Ministerstva vnitra formou datasetu sestávajícího ze šesti oblastí. V roce 2020 byl systém měření a hodnocení aktualizován a došlo ke změně některých měřených indikátorů, přičemž šest vymezených oblastí zůstalo zachováno.

Při vytváření systému měření a hodnocení české veřejné správy byly identifikovány dvě výzvy. První souvisela s nedostupností některých dat pro účely vytvoření systému monitorování a hodnocení. Druhou byla neochota různých českých orgánů veřejné správy sdílet data s ostatními subjekty veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2017_[48]). Tyto obtíže si vyžádaly určité změny indikátorů použitých pro měření výkonu české veřejné správy. V důsledku toho systém měření a hodnocení nadále tolik neodpovídá obecným principům managementu veřejné správy, ale spíše se snaží nastavit vhodné trendy (u některých včetně cílových hodnot), které by česká veřejná správa měla respektovat a usilovat o jejich naplnění (Ministerstvo vnitra ČR, 2020_[55]).

Jedním z nejvýraznějších výsledků je, že principy informovaného rozhodování (EIDM) důsledně uplatňuje méně než čtvrtina ústředních orgánů státní správy. Tento indikátor je stanoven, neboť ty orgány, které při tvorbě svých politik vycházejí z řádného analytického vyhodnocování, disponují platformou pro sdílení dat v rámci organizace, pravidelně vyhodnocují politiky a strategie ve své gesci, mají fungující analytický tým a pořádají pro analytiky pravidelná školení (Ministerstvo vnitra ČR, 2022_[17]).

Dosavadní výsledky ukazují, že je poskytování a využívání digitálních služeb na vzestupu, přestože se související data značně liší v závislosti na indikátoru. Například počet digitálních podání prostřednictvím datové schránky se mezi lety 2019 a 2020 zvýšil o téměř 5,5 milionu (což představuje přibližně 3 transakce na občana), přičemž ve stejném období začaly otevřená data zveřejňovat další dvě instituce, přesto se ale stále jedná jen o zlomek celkového počtu institucí veřejné správy napříč státní správou a územní samosprávou v České republice.

Indikátory, které se v současnosti používají k hodnocení výkonnosti české veřejné správy, je možné zdokonalit. Jedním z takových indikátorů je například počet právních předpisů. Ohledně uvádění počtu právních předpisů však vyvstává několik metodologických problémů. V každém roce se mohou vyskytovat významné vnější faktory, které ovlivňují počet nově vzniklých právních předpisů, může jít například o volby. Poslední výroční zpráva dokonce zaznamenala velký nárůst počtu zákonů přijatých v reakci na pandemii onemocnění covid-19 (Ministerstvo vnitra ČR, 2022_[17]). Navíc se jedná o indikátor, který nemusí být vždy konsistentní. Vlády mohou jednoduše sloučit mnoho právních předpisů do jednoho, čímž se sníží celkový počet přijatých právních předpisů. Nicméně takový přístup může nejen vykazat falešné zlepšení, ale také může občanům a podnikům ztížit situaci při zjišťování povinností, které jim plynou ze zákona. Z pohledu informovaného rozhodování (EIDM) by bylo vhodnější snažit se zachytit spíše *kvalitativní parametry* právních předpisů než jejich množství. Jakékoli změny stávajícího souboru indikátorů by mohly potenciálně

těžít z metodického pokynu upravujícího indikátory, evaluaci a publicitu (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2022^[56]).

V programovém období 2014-2020 byly členské státy EU v rámci politiky soudržnosti poprvé povinny provádět evaluaci účinnosti, efektivity a dopadu cílů jednotlivých programů. Pravidla politiky soudržnosti se vztahují na Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti (European Commission, 2015^[57]). Vzhledem k tomu, že se politika soudržnosti týkala širokého spektra činností, je zřejmé, že i evaluace by měly být prováděny v podobně širokém záběru.

Česká republika dosud provedla pro programové období 2014-2020 celkem 262 evaluací v rámci Evropského sociálního fondu. Více než polovina z nich se věnovala implementaci nebo pokroku implementace, 27 % představovaly evaluace dopadů a 19 % bylo kombinací obou předchozích. Přibližně 70 % z dosud provedených evaluací bylo provedeno soukromými konzultanty. To nejenže opět poukazuje na pravděpodobný nedostatek analytických kapacit pro provádění evaluací, ale opětovně to zdůrazňuje fakt, že tyto dovednosti nejsou ve státní správě vyhledávány ani odměňovány. Externí zadávání evaluací je také promarněnou příležitostí pro rozvíjení a posilování vzdělávacích kapacit na ministerstvech. Obecněji řečeno, získané zkušenosti by mohly být sdíleny v širším měřítku napříč státní správou, což by přispělo k posílení a upevnění jak vzdělávání, tak i k osvojení si technických aspektů souvisejících s prováděním evaluací.

Průzkum uskutečněný OECD podtrhuje význam nejvyšších kontrolních úřadů pro zajištění důvěryhodnosti veřejné správy. Kontrolní úřady na sebe v některých zemích již nějakou dobu berou širší roli, která je přímo svázána s rozhodováním a to tak, že provádějí audity výkonnosti. Prostřednictvím tohoto procesu mohou nejvyšší kontrolní úřady sdílet poznatky, které mohou posloužit ke zdokonalení fungování procesů a programů, a predikce, jež mohou vlády využít k tomu, aby se přizpůsobily budoucím trendům a rizikům. Takovéto řádně podložené podněty pro řešení systémových problémů mohou vést k lepšímu formulování, provádění a hodnocení politik (OECD, n.d.^[58]). Tuto roli plní v ČR Nejvyšší kontrolní úřad, který zajišťuje důležitou externí kontrolu činnosti státní správy. Jeho poslední výroční zpráva konstatuje obecný nedostatek vhodných postupů při tvorbě, monitorování a evaluacích široké škály vládních programů (Rámeček 3.12). Reforma vládních programů pomáhá zajistit, aby byly omezené veřejné zdroje využity co nejefektivněji. Zlepšení poskytování služeb může významně posílit a zvýšit odolnost veřejných financí. Může také zlepšit zkušenosti uživatelů a důvěru v regulační rámec.

Rámeček 3.12. Nejvyšší kontrolní úřad ČR upozorňuje na nedostatek informovaného rozhodování ve vládních programech

Nejvyšší kontrolní úřad na základě svých kontrol uvádí následující vybraná zjištění

- *Nedostatečné statistické informace pro rozhodování* – Audit zaměřený na snižování plýtvání potravinami a potravinovou pomocí lidem v nouzi zjistil, že Ministerstvo zemědělství vede pouze statistiky o počtu podpořených projektů a poskytnutém množství, aniž by sledovalo, jaký má potravinová pomoc přínos. Ministerstvo získávalo informace o množství distribuovaných potravin z potravinových bank. Zdroje informací však neposkytovaly informace o tom, zda byly peníze využity co nejefektivněji, což dokládají vyčíslené náklady na distribuci potravinové pomoci.

Nedostatky v návrzích programů

- *Absence rizikově orientovaného přístupu* – kontrola výdajů České správy sociálního zabezpečení na zaměstnance provádějící kontroly u zaměstnavatelů byla neefektivní. Česká správa sociálního zabezpečení prováděla každoročně plošné kontroly, místo aby se zaměřila především na vysoce rizikové zaměstnavatele, kteří neplnili své zákonné povinnosti. V

kontrolovaném období nebyly zjištěny nedostatky u cca 76,5 % provedených kontrol, přičemž celkové výdaje na tyto kontroly činily 1,2 mld. korun.

- *Cíle neodpovídající skutečné potřebě* – kontrolou rozvoje a obnovy materiálně technického majetku zařízení sociálních služeb bylo zjištěno, že MPSV nastavilo programy zejména na vybudování nových pobytových lůžek tak, že v některých případech stanovené cíle neodpovídaly skutečné potřebě. Např. ke konci roku 2016 bylo téměř 92 000 neuspokojených žádostí o umístění na nová lůžka, ale MPSV si stanovilo cíl vybudovat pouze 605 nových lůžek.

Nedostatek měřitelných výstupních ukazatelů

- Audit Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2019 zjistil, že kontrolovaná ministerstva nestanovila v programech protidrogové politiky měřitelné cíle a ukazatele tak, aby bylo možné vyhodnotit jejich reálný přínos, tedy zejména v prevenci, snižování rizik a omezování dostupnosti drog pro mladé.
- Audit investičních pobídek ve výši 75 mld. Kč poskytnutých Ministerstvem průmyslu a obchodu na období téměř 20 let neuváděl žádné informace o tom, jak konkrétně investiční pobídky přispěly k hospodářskému rozvoji ČR, i když to měl být jejich hlavní účel.

Zdroj: Nejvyšší kontrolní úřad ČR (2022^[59]).

Postupem času by mohlo dojít k propojení s vládními prioritami pro zajištění odpovídajícího monitorování a evaluací nejvýznamnějších programů. Takové evaluace se také mohou stát průběžně vytvářeným souborem referenčních dokumentů pro tvůrce politik a informovat je o tom, které procesy tvorby a provádění politik se osvědčily a kde je možné provést zlepšení.

Česká republika v současné době neprovádí přezkumy rozpočtových výdajů. Pilotní projekt realizovaný ve spolupráci Ministerstva financí a OECD identifikoval překážky, které brání efektivnějšímu provádění přezkumů výdajů v České republice, včetně technická poznámky k implementaci. Pilotní projekt by měl být podle očekávání dokončen v dohledné době a poznatky z něj budou začleněny do širší strategie pro přezkumy výdajů (Ministry of Finance of the Czech Republic, 2022^[62]). Očekává se, že přezkumy výdajů začne brzy provádět nový útvar v rámci Ministerstva financí. Přípravované pokyny OECD mohou České republice pomoci v jejím úsilí o začlenění přezkumů výdajů do celé veřejné správy (OECD, forthcoming^[63]). Pokud se přezkumy výdajů na Ministerstvu financí dobře etablojí, budou moci poukázat problémy a zlepšit efektivitu vládních výdajů. Státní zaměstnanci by měli být schopni využít poznatky z těchto přezkumů při tvorbě nových a přetváření stávajících politik i při rozhodování v širším měřítku. Postupem času by se měla zvýšit kapacita a zkušenosti s prováděním přezkumů výdajů.

Ex post evaluace stávající regulace

Stejně jako ve většině zemí OECD se zpětné hodnocení dopadů regulace i v České republice po mnoho let zaměřovalo na snižování administrativní zátěže. Primárně směřovalo ke snižování zátěže pro podniky. Česká republika byla jednou z prvních zemí, která začala pro měření administrativní zátěže plynoucí z předpisů napříč veřejnou správou používat Standardní nákladový model (SCM). Projekt byl zahájen v roce 2005 a jeho cílem bylo snížit do konce roku 2010 administrativní zátěž pro podniky o 20 %. Nejnovější iniciativu v této oblasti vláda schválila v červenci 2019. Plán systémového snížení administrativní zátěže podnikání na období 2019-2022 obsahuje seznam zjednodušujících opatření, který ministerstva průběžně aktualizují (v současné době obsahuje 196 opatření, z nichž 110 již bylo realizováno)⁴. Ministerstvo vnitra nedávno zahájilo projekt snižování administrativní zátěže občanů a veřejné správy. V listopadu 2022 ministerstvo rovněž navrhlo zrušení více než 10 000 předpisů, které jsou považovány za zastaralé nebo překonané.

Tyto projekty jsou sice užitečné, ale obvykle se nepovažují za systémovou *ex post* evaluaci stávající regulace, neboť se nezaměřují na skutečnou účinnost regulace z pohledu naplňování jejích cílů. Z toho vyplývá, že evaluace lze využít ke zlepšení přidělování omezených zdrojů tak, aby směřovaly na smysluplné veřejné činnosti. Evaluace mohou poukázat na oblasti potenciálních úspor veřejných financí, například skrze vyšší využívání přístupu, založeného na identifikaci největších rizik pro plnění a dodržování regulace (risk-based approach) nebo může pomoci zvýšit vymahatelnost dodržování pravidel regulace prostřednictvím využívání poznatků behaviorálních věd. Evaluace mohou navíc určit situace, kdy programy již nejsou ve veřejném zájmu, a vydat doporučení pro jejich zdokonalení, čímž se ušetří finanční zdroje státní správy i regulovaných subjektů.

V roce 2018 byla zveřejněna Metodika přezkumu účinnosti právních předpisů (*ex post* RIA)⁵. Její provádění je ale dobrovolné, takže státní zaměstnanci nejsou povinni se jí řídit. V praxi se evaluace provádějí jen zřídka (OECD, 2021^[5]). A to i přesto, že cílem *ex post* evaluace je zpětné hodnocení dopadů regulace, která byla předmětem *ex ante* RIA. Podíl návrhů právních předpisů, u kterých byla provedena RIA, činil v posledních letech přibližně 23 % (OECD, 2021^[7]). Systém *ex post* evaluací založený na povinnosti přezkoumat ty právní předpisy, které byly předmětem *ex ante* RIA, je správný a je také v souladu s přístupem některých dalších zemí OECD (OECD, 2021^[5]). Tento systém zajišťuje, že jsou *ex post* hodnoceny návrhy regulace s největšími předpokládanými společenskými dopady, s cílem ověřit, zda se dopady projeví podle původních očekávání, jsou-li tyto dopady odhadovány na základě dostupných podložených informací a podkladů. Vzhledem k poměrně vysokému počtu udělených výjimek z povinnosti provést RIA by možná stálo za zvážení zavedení opatření, které by stanovilo povinnost *ex post* RIA v případech, kdy byla udělena výjimka pro neprovedení *ex ante* RIA.

Jak již bylo řečeno, vláda se zavázala zavést rámec pro systémové přezkumy účinnosti právních předpisů (*ex post* RIA). OECD před nedávnem poskytla vládám podrobné zásady obsahující základní body pro ustavení rámce zpětného (*ex post*) hodnocení dopadů regulace (Rámeček 3.13). Návrh na vytvoření tohoto rámce, včetně nezbytných úprav Legislativních pravidel vlády a Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, je stále projednáván v meziresortním připomínkovém řízení. Zdá se, že se ministerstva poměrně dosti zdráhají zavést povinnou *ex post* evaluaci. Navrhovaný rámec se zdá být obecně v souladu s osvědčenými postupy OECD a jeho přijetí by přispělo ke zlepšení regulačního rámce v České republice. Úspěch jeho zavedení by však do značné míry závisel na posílení analytických kapacit ve státní správě, neboť ty jsou pro systémové hodnocení stávajících předpisů a politik naprosto nezbytné.

Rámeček 3.13. OECD zásady dobré praxe při provádění *ex post* evaluací regulace

Hlavní zásady při provádění *ex post* evaluací regulace:

- Rámce regulační politiky by měly výslovně zahrnovat požadavek na *ex post* RIA jako nedílnou a trvalou součást životního cyklu regulace.
- Řádně nastavený systém *ex post* evaluace regulace musí zajistit komplexní pokrytí regulačního souboru v čase a zároveň „kontrolovat kvalitu“ nejdůležitějších evaluací a monitorovat fungování systému jako celku.
- Součástí evaluace regulace by mělo být evidence-based hodnocení skutečných výsledků v porovnání s jejím původním zdůvodněním a cíli, poukázání na získané poznatky a vydání doporučení pro řešení případných nedostatků ve výkonnosti regulace.

Konkrétní zásady se týkají:

- Správy systému,
- Širokých možností provádění evaluací: plánované evaluace, *ad hoc* evaluace a průběžné vyhodnocování stávající regulace.

- Řízení jednotlivých evaluací.
- Klíčových otázek, na které mají evaluace odpovědět: vhodnost, účinnost, efektivita a alternativy regulace.
- Metodik.
- Veřejných konzultací.
- Stanovení priorit a pořadí.
- Rozvíjení kapacit.
- Angažovanosti vedení.

Zdroj: OECD (2020_[15]).

RIA se ve všech zemích se zaměřuje na odhadované mezní účinky konkrétních návrhů regulace. V důsledku toho jsou ale často přehlíženy dopady návrhů vícera různých regulací působící na celý systém nebo mající kumulativní dopady. Řešení kumulativních dopadů bude stále důležitější vzhledem k průřezové povaze právních předpisů a míře jejich vzájemného propojení, a to jak na domácí, tak na mezinárodní úrovni (OECD, 2019_[60]). Kumulativní účinky se mohou objevit jak národní úrovni, tak na úrovni mezinárodní, což je pro Českou republiku jako zemi s ústřední státní správou a samosprávami na úrovni krajů a obcí, která je zároveň členským státem Evropské unie, obzvláště důležité. Dobře navržené systémy pro *ex post* evaluaci regulace umožňují nejen posouzení kumulativních dopadů, ale také zjištění potenciálních překryvů a duplicit mezi oblastmi regulace a úrovněmi veřejné správy.

Regulační dohled

Dohled nad právní regulací je důležitou součástí dobře fungujícího systému právní regulace (OECD, 2021_[5]). Asi nepřekvapí, že v České republice v současné době neexistuje žádný regulační dohled nad *ex post* evaluací regulace kvůli její *ad hoc* povaze. Nicméně systém hodnocení dozrává a kapacity se dále rozvíjejí, bude proto stále důležitější zajistit důkladné provádění evaluací a náležitou kontrolu jejich kvality.

V České republice za dohled nad kvalitou RIA vypracovávaných jednotlivými ministerstvy a dalšími orgány ústřední státní správy odpovědnými za tvorbu právních předpisů odpovídá nezávislý kontrolní orgán, kterým je Komise RIA. Komise RIA je jednou z devíti pracovních komisí Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády ČR je poradním orgánem vlády v oblasti její legislativní činnosti. Členové Legislativní rady vlády, stejně jako členové Komise RIA, jsou externí odborníci vykonávající svou práci za symbolickou odměnu. Jsou jmenováni ministrem odpovědným za činnost Legislativní rady vlády. U Komise RIA nejsou stanovena žádná pravidla pro výběr jejich členů. V praxi jsou vybíráni převážně na základě svých odborných znalostí nebo podle orgánu, který zastupují, nejsou ale stanovena žádná jasná kritéria pro to, jaké zájmy by měly být v Komisi RIA zastoupeny a vyváženy. Není určen ani formální postup, který by upřesňoval, jak vyměnit neaktivní členy Komise RIA, pokud sami neodstoupí.

Legislativní rada vlády odpovídá za posouzení kvality právních norem před tím, než jsou předloženy vládě k projednání či schválení. Primárně se však zaměřuje především na ústavnost a soulad normy s ostatními existujícími vnitrostátními právními dokumenty, mezinárodními smlouvami a právem EU. Rada rovněž hodnotí jazykovou kvalitu a soudržnost, dbá na používání jednoduchého a srozumitelného jazyka atd. Rada vydává formální stanovisko, které je pak spolu s návrhem právní normy předloženo na zasedání vlády. Mělo by odrážet diskusi na zasedání Legislativní rady vlády a zohlednit připomínky všech pracovních komisí Legislativní rady vlády, včetně Komise RIA.

Komise RIA se zabývá zejména kvalitou jednotlivých hodnocení dopadů regulace a jejich souladem s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, pokud se jedná o legislativní návrhy připravené exekutivou (ministerstvy a dalšími orgány státní správy oprávněnými navrhopvat právní předpisy).

Jednotlivé návrhy jsou až na výjimky projednávány na zasedáních Komise RIA za účasti zástupců odpovědného orgánu (např. ministerstva), který je předkladatelem návrhu. Stanovisko Komise RIA je poté sděleno odpovědnému orgánu a předloženo Legislativní radě vlády. Stanovisko Komise RIA není pro Legislativní radu vlády ani pro samotnou vládu závazné. Není proto výjimkou, že vláda legislativní návrh schválí i přes negativní stanovisko Komise RIA.

Komise RIA může ve svých stanoviscích dojít ke čtyřem typům závěrů. Komise RIA doporučuje Legislativní radě vlády, aby:

- vládě doporučila přijetí návrhu.
- vládě doporučila přijetí návrhu po provedení změn navržených Komisí RIA.
- přerušila projednávání návrhu a doporučila změnu návrhu na základě zásadních připomínek Komise RIA.
- vládě doporučila nepřijetí návrhu kvůli zásadním připomínkám ze strany Komise RIA.

Komise RIA může navíc na žádost předkladatele návrhu poskytnout příslušnému ministerstvu konzultace ohledně vypracování jednotlivých RIA. Poskytnutí konzultací není pro posouzení návrhu Komisí RIA závazné. Neočekává se, že se Komise RIA bude vyjadřovat k obsahu návrhu právního předpisu, vyjadřuje se pouze ke kvalitě a úplnosti přiložené analýzy dopadů. Tato praxe je obdobná jako u jiných orgánů zajišťujících dohled nad právní regulací v zemích OECD.

V roce 2016 byla úpravou Legislativních pravidel vlády provedena důležitá změna v procesu dohledu nad RIA. Za prvé, závěrečná zpráva RIA již není nedílnou součástí věcného záměru zákona, důvodové zprávy ani odůvodnění (u nařízení vlády či vyhlášky), jako tomu bylo dříve. Závěrečná zpráva RIA se stala samostatným dokumentem, který je stále součástí dokumentace předkládané vládě. Kromě toho se stanovisko Komise RIA nyní promítá pouze do závěrečného stanoviska Legislativní rady vlády (resp. jejího předsedy). Před rokem 2016 bylo toto stanovisko zveřejňováno jako samostatná příloha k prohlášení Legislativní rady vlády. Poslední (a možná nejdůležitější) změnou je skutečnost, že pokud Komise RIA doporučí změnu závěrečné zprávy RIA, není předkladatel povinen zprávu upravit a znovu ji předložit k dalšímu projednání na zasedání Komise RIA. Výsledkem je, že předkladatelé necítí potřebu závěrečnou zprávu RIA upravit, a to ani v případě, že Komise RIA vydá negativní stanovisko, proto není stanoviskům Komise RIA přikládána potřebná vážnost. Jak dokládá Eršil (2018^[52]), počet závěrečných zpráv RIA, které byly po negativním vyjádření znovu předloženy Komisi RIA, po roce 2016 výrazně klesl (v roce 2016 to bylo 6,1krát méně než v předchozím roce; v roce 2017 byla znovu předložena pouze jedna RIA, přičemž u devíti bylo vydáno negativní stanovisko a u osmi byly stanoviskem doporučeny změny). Komise RIA tedy nemá možnost posoudit kvalitu konečných RIA, a to ani v případě, že jsou přepracovány. Z výzkumu rovněž vyplývá, že klesl i počet RIA, které jsou na základě doporučení Komise RIA přepracovány, neboť orgány ústřední státní správy necítí tlak, kterým by Komise RIA mohla případně zastavit legislativní proces (Eršil, 2018^[52]).

Oddělení RIA na Úřadu vlády se skládá ze sedmi státních zaměstnanců, kteří analyzují závěrečné zprávy RIA předkládané tvůrci legislativních návrhů ještě před tím, než jsou RIA postoupeny k další kontrole Komisí RIA. Oddělení RIA zajišťuje metodické vedení a pořádá workshopy a semináře pro státní zaměstnance, kteří zpracovávají hodnocení dopadů regulace. Provozuje také internetové stránky ria.vlada.cz, na nichž jsou k dispozici veškeré dokumenty a informace, které tvůrci legislativních návrhů potřebují k úspěšnému zpracování RIA. Podle nedávno provedeného průzkumu (Úřad vlády České republiky, 2020^[39]) ale 30 % respondentů (osob odpovědných za přípravu RIA) nemá zkušenost s tím, že by od oddělení RIA dostali zpětnou vazbu, a 30 % hodnotí tuto zpětnou vazbu negativně. Může to být způsobeno nedostatečnými kapacitami oddělení a také nedostatečným zapojením expertů oddělení RIA do fáze přípravy legislativy, kdy by mohlo oddělení RIA aktivně nabídnout pomoc s procesem RIA.

Doporučení

Zlepšit institucionální opatření na podporu informovaného rozhodování (EIDM)

- **Rozvíjet analytické kapacity v centru vládnutí i na jednotlivých ministerstvech.** Nově vytvořený VAU může sloužit jako základ pro vytvoření ústřední jednotky, a to bude-li řádně personálně obsazen dostatečným počtem kvalifikovaných analytiků. Ve střednědobém horizontu by měly v souladu s plánem stanoveným ve Strategickém rámci Česká republika 2030 na všech ministerstvech vzniknout analytické útvary prostřednictvím nábory a školení analytiků.
- **Využívat spolupráci s externími vědeckými institucemi, think-tanky a výzkumnými ústavy ministerstev.** VAU a analytické útvary na příslušných ministerstvech by měly zmapovat, jaké interní a externí analytické subjekty, včetně výzkumných ústavů a think-tanků, mohou zapojit do spolupráce v oblasti své působnosti. Tyto kapacity by měly být lépe využity, a to posílením spolupráce s těmito subjekty, např. prostřednictvím výzkumných grantů.
- **Začlenit veřejný přístup k datům do stávajícího vládního návrhu pro správu dat veřejné správy vycházejícího ze zásady otevřenosti dat.** Ve všech případech, kdy je to možné, by měla být data otevřená a jejich tvorba by měla zohledňovat možnost sdílení a interoperabilitu (včetně dat mimo státní správu). Součástí implementace by měl být monitoring zveřejňovaný ve výročních zprávách o stavu veřejné správy, který bude zahrnovat například statistiky využívání dat a metriky.

Častěji v ČR uplatňovat principy informovaného rozhodování (EIDM)

- **Lépe ve veřejné správě ukotvit informované rozhodování (EIDM).** Úřad vlády by mohl převzít koordinační roli a zajistit uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) napříč veřejnou správou. Důležitým signálem bude angažovanost politiků, která zajistí, aby státní zaměstnanci považovali informované rozhodování (EIDM) za nedílnou součást své práce. Analytické kapacity zaměstnanců veřejné správy potřebují další investice, aby se mohlo informované rozhodování (EIDM) rozvíjet. Bude zapotřebí koordinovaný přístup všech příslušných orgánů.
- **Posílit roli RIA v procesu tvorby právních předpisů.** Posílit regulační dohled nad dodržováním stávající regulace posílením role Komise RIA. Začít znovu vyžadovat stanovisko Komise RIA jako samostatnou přílohu stanoviska Legislativní rady vlády. Pokud Komise RIA vydá k RIA negativní stanovisko, měla by být znovu zavedena povinnost přepracování RIA. Je možné zvážit nezávislost Komise RIA na Legislativní radě vlády. Zveřejňovat rozhodnutí ministerstev určující, zda musí být návrhy právních předpisů podrobeny RIA, s případným odůvodněním, proč byly návrhy z RIA vyňaty. Oddělení RIA na Úřadu vlády by mělo fungovat také jako sekretariát Komise RIA a provádět předběžnou kontrolu legislativních návrhů předkládaných vládě ve fázi meziresortního připomínkového řízení a identifikovat nejproblematictější návrhy, které by neměly uniknout pozornosti Komise RIA, mělo by pomáhat s organizací práce Komise RIA apod. Pravidelně přizpůsobovat procesy a metodiky RIA tak, aby reflektovaly dlouhodobé společenské výzvy (např. udržitelný rozvoj a změna klimatu, inovace, spravedlivá digitální transformace atd.).
- **Zavést systematické monitorování a hodnocení intervencí vlády jako nedílnou součást fungování veřejné správy, aby bylo možné vysledovat, co se osvědčilo a co ne, a sdílet postupy napříč veřejnou správou.** V návaznosti na činnosti vykonané pod hlavičkou Evropského sociálního fondu by měla veřejná správa dostat obecné zásady, které bude v případě potřeby možné doplnit o materiály relevantní pro jednotlivé subjekty. Tvorbu těchto zásad by mohlo společně řídit Ministerstvo vnitra a Úřad vlády, které by byly společně odpovědné za jejich provádění, monitorování a revizi. Dále je třeba zajistit politickou podporu a odpovídající zdroje, aby se kultura provádění evaluací mohla stát součástí celé veřejné správy. Přezkoumat vhodnost indikátorů vybraných pro sledování stavu veřejné správy Ministerstvem vnitra a zajistit, aby byly tyto indikátory založeny na výstupech a nepřekrývaly se.

- **Vytvořit centrální interaktivní portál pro konzultace, jehož prostřednictvím by se mohli všichni občané vyjadřovat k návrhům právních předpisů.** Postupem času by měla být platforma rozšířena tak, aby stakeholdery informovala o nadcházejících konzultacích, přičemž by měla být využívána pro konzultace v rané fázi. Základem takové platformy se může stát systém eKlep. Uskutečnit školení s cílem rozvíjet kulturu provádění konzultací a ochotu pro zapojování dotčených stakeholderů. Posílit dohled nad dodržováním vládou stanovených zásad pro veřejné konzultace. Tuto specifickou roli by mohla hrát nově zřízená Rada pro participaci občanů a stakeholderů a Komise RIA by měla podporovat provádění konzultací v rámci dohledu nad kvalitou procesu RIA.
- **Stanovit, aby musely být ex post evaluace regulací prováděny povinně, podle stanovených zásad.** Postupem času by měl systém zpětného hodnocení dopadů regulace (*ex post* RIA) zahrnovat funkci dohledu a rozšířit se nad stávající rámec, aby bylo možné smysluplně posuzovat i kumulativní dopady regulace.

Odkazy

- Crowley, K. (ed.) (1986), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. [2]
- Damschroder, L. et al. (2009), "Fostering implementation of health services research findings into practice: A consolidated framework for advancing implementation science", *Implementation Science*, Vol. 4/Article 50, <https://doi.org/10.1186/1748-5908-4-50>. [36]
- Eršil, L. (2018), *Evaluation of the Impacts of Regulation in the Legislative Process in the Czech Republic*, thesis, Faculty of Social and Economics, Jan Evangelista Purkyně University, Ústí Nad Labem, <https://theses.cz/id/fgnau6>. [52]
- European Commission (2022), *European Public Administration Country Knowledge, Country Brief 2021, Czechia, Directorate-General for Structural Reform Support, Public Administration and Governance*, Publications Office of the European Union, Brussels, https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-country-report-czechia_en.pdf. [24]
- European Commission (2015), "Evaluation of cohesion policy in the member states", web page, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Evaluation-of-cohesion-policy-in-the-Member-States/suip-d9qs>. [57]
- Godkin, L. and S. Allcorn (2008), "Overcoming organizational inertia: A tripartite model for achieving strategic organizational change", *Journal of Applied Business and Economics*, Vol. 8/1, pp. 83-95, <http://www.na-businesspress.com/Godkin.pdf>. [37]
- Government of the Czech Republic (2016), *General Principles for Impact Assessment Regulation (RIA)*, Government of the Czech Republic, Prague, <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Obecn%C3%A9-z%C3%A1sady-pro-RIA-2016.pdf>. [61]

- Hrstková, J. (2022), "Politicians fear it will be discovered that their policies are not working", interview of Deputy Minister for Science, Research and Innovation Štěpán Jurajda, *Hospodářské noviny*, <https://archiv.hn.cz/c1-67089730-politici-se-obavaji-ze-se-prijde-na-to-ze-jejich-politika-nefunguje>. [35]
- Langer, L., J. Tripney and D. Gough (2016), *The Science of Using Science: Researching the Use of Research Evidence in Decision-making*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London, London, <https://eppi.ioe.ac.uk/cms/Portals/0/PDF%20reviews%20and%20summaries/Science%202016%20Langer%20report.pdf?ver=2016-04-18-142701-867>. [40]
- Michie, S., M. van Stralen and R. West (2011), "The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions", *Implementation Science*, Vol. 6/1, pp. 6-42, <https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>. [41]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2022), *Metodický pokyn indikátory, evaluace a publicita*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-ge>. [56]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2018), *Metodika přípravy veřejných strategií*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, <https://www.mmr.cz/getmedia/8e499918-ede3-45ed-864e-051764ac05b5/Methodika-pripravy-verejnych-strategii-plna-verze.pdf.aspx?ext=.pdf>. [46]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2017), *Typologie strategických a prováděcích dokumentů: Metodické doporučení*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, https://www.mmr.cz/getmedia/a8e367ae-8c84-48f2-9ce4-5484e4d5de52/Typologie-strategickych-a-provadecich-dokumentu_final.pdf. [50]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2015), "Evaluční konference", <https://dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/evaluacni-konference>. [44]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Hodnocení a měření veřejné správy v České republice za rok 2021*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <http://kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2021/07/Syst%3%a9m-m%4%9b%5%99en%3%ad-a-hodnocen%3%ad-ve%5%99ejn%3%a9-spr%3%a1-vy-za-rok-2020.pdf>. [17]
- Ministerstvo vnitra ČR (2021), *Informace o plnění implementačních plánů strategického rámce rozvoje veřejné správy 2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/informace-o-plneni-implementacnich-planu-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy-2020-k-15-cervnu-2021.aspx>. [29]
- Ministerstvo vnitra ČR (2020), *Třetí evaluační zpráva k plnění strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/treti-evaluacni-zprava-k-plneni-strategickeho-ramce-r>. [55]
- Ministerstvo vnitra ČR (2019), *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [47]
- Ministerstvo vnitra ČR (2017), *Druhá evaluační zpráva k plnění strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/druha-evaluacni-zprava-k-plneni-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy-ceske-republiky-pro-obdobi-2014-2020.aspx>. [48]

- Ministerstvo vnitra ČR (2014), *Strategic Framework for the Development of Public Administration in the Czech Republic for the Period 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx>. [30]
- Ministerstvo vnitra ČR (2010), *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*, <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Manual-pro-zapojovani-verejnosti.pdf>. [62]
- Ministerstvo vnitra ČR, P. (ed.) (2019), *Registr rizik příloha ke Konceptci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, <https://www.mvcr.cz/soubor/prilohy-ke-koncepci-klientsky-orientovane-verejne-spravy-2030-a-akcnimu-planu-na-leta-2021-2023.aspx>. [8]
- Münich, D. (2019), “Ill-conceived laws cause enormous damage. We are breaking the rules of good governance”, *Deník N*, <https://denikn.cz/218892/nedomyslene-zakony-zpusobuji-obrovske-skody-svejkujeme-pravidla-dobreho-vladnuti/?ref=list>. [53]
- Nejvyšší kontrolní úřad (2022), *Výroční zpráva 2021*, Česká republika Nejvyšší kontrolní úřad, Praha, <https://www.nku.cz/assets/publications-documents/annual-report/annual-report-2021.pdf>. [59]
- Newman, K., C. Fisher and L. Shaxson (2012), “Stimulating demand for research evidence: What role for capacity-building?”, *IDS Bulletin*, Vol. 43/5, pp. 17-24, <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.00358.x>. [9]
- Oddělení udržitelného rozvoje (2021), *Evaluace strategického řízení pro udržitelný rozvoj*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, http://2021/02/Evaluace-Strategick%C3%A9ho-ri%C3%A1mce-%C4%8Cesk%C3%A1-republika-2030_2017-2019_final.pdf. [49]
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>. [54]
- OECD (2021), “Data as a strategic asset for the public sector”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/785cb67f-en>. [26]
- OECD (2021), “Digital by design: Strengthening co-ordination and skills to foster digital transformation”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/85ec7a68-en>. [45]
- OECD (2021), “Digital government: Progress towards digital competence and maturity”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2bed4623-en>. [27]
- OECD (2021), *Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey*, unpublished. [7]
- OECD (2021), *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/323e3500-en>. [19]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [5]

- OECD (2020), *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>. [23]
- OECD (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86331250-en>. [1]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [21]
- OECD (2020), *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f6f736b-en>. [32]
- OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en>. [18]
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [4]
- OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>. [15]
- OECD (2019), *12th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance: Agile Regulatory Oversight for the 21st Century*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Conference-proceedings-MRP-Canada.pdf>. [60]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [34]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [3]
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>. [28]
- OECD (2017), "Core skills for public sector innovation", in *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-6-en>. [43]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [11]
- OECD (2012), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264167179-en>. [16]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [12]
- OECD (n.d.), *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22190414>. [58]

- OECD (n.d.), *OECD Regulatory Policy Working Papers*, OECD Publishing, Paris, [10]
<https://doi.org/10.1787/24140996>.
- Results for All (2017), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*, Results for America, Washington, DC, [22]
http://results4america.org/wp-content/uploads/2017/08/Landscape_int_FINAL.pdf.
- Shaxson, L. (2019), "Uncovering the practices of evidence-informed policy-making", *Public Money & Management*, Vol. 39/1, pp. 46-55, [38]
<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1537705>.
- Statistics Denmark (2014), *Data for Research*, <https://www.dst.dk/en/TilSalg/Forskningsservice#>. [31]
- Statistics Denmark (n.d.), "About Denmark's Data Portal", web page, [33]
<https://www.dst.dk/en/TilSalg/Forskningsservice/danmarks-datavindue/om-danmarks-datavindue>.
- Ubaldi, B. and T. Okubo (2020), "OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 results", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 41, OECD Publishing, Paris, [25]
<https://doi.org/10.1787/b00142a4-en>.
- UK Government (2022), "What Works Network", <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>. [42]
- Úřad vlády České republiky (2020), *Zpráva z dotazníkového šetření k praxi hodnocení dopadů regulace 2019*, Úřad vlády České republiky, Praha, [39]
<https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Zpr%C3%A1va-k-%C5%A1et%C5%99en%C3%AD-praxe-RIA-2019.pdf>.
- Úřad vlády České republiky (2017), *Strategic Framework Czech Republic 2030*, Úřad vlády České republiky, Praha, [14]
https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf.
- van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019), "A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>.
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády České republiky*, vláda České republiky, Praha, [6]
<https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547>.
- Vláda České republiky (2016), *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*, vláda České republiky, Praha, [13]
<https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Obecn%C3%A9-z%C3%A1sady-pro-RIA-2016.pdf>.
- Vláda České republiky (1998), *Legislativní pravidla vlády (v platném znění)*, vláda České republiky, Praha, [51]
https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf.

Poznámky

¹ Viz dokumenty vlády České republiky (2016_[61]) a Ministerstva vnitra České republiky (2010_[62]).

² Podle definice používané slovenskou vládou by tyto jednotky měly poskytovat „analytické služby vedení své instituce tak, aby bylo v případě resortních a průřezových politik schopno rozhodovat na základě podložených informací a analýz“
(<https://www.mfsr.sk/files/archiv/78/Methodika-budovania-analytickych-kapacit-v-statnej-sprave.pdf>).

³ Viz část věnovaná nástrojům pro řízení regulace.

⁴ <https://www.mpo.cz/assets/cz/podnikani/regulace-podnikani-a-snizovani-administrativni-zateze/snizovani-administrativni-zateze-podnikatelu/2022/11/Zprava-o-vyvoji-PP-2021.pdf>.

⁵ <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-prezkumu-ucinnosti-pravnich-predpisu.pdf>.

4 Veřejná správa v České republice na krajské a obecní úrovni

Tato kapitola hodnotí fungování veřejné správy v České republice na krajské a obecní úrovni a navrhuje možnosti pro zlepšení její efektivity včetně mechanismů víceúrovňové správy na podporu účinnějšího provádění politik. Za tímto účelem kapitola popisuje strukturu veřejné správy na krajské a obecní úrovni a systém přenesené působnosti. Vzhledem k významné územně správní roztržitosti na obecní úrovni se kapitola zaměřuje zejména na meziobecní spolupráci, koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a postupy strategického plánování na všech úrovních. Kapitola také hodnotí kapacity krajských a obecních samospráv a jejich schopnost zapojování lokálních stakeholderů.

Složité několikastupňový systém vládnutí

Po roce 1989 Česká republika přešla od centralizovaného státu k decentralizovanému systému samosprávných územních celků. Od změny politického režimu v roce 1989 se v České republice uskutečnilo několik změn v územně správním uspořádání (Rámeček 4.1). Od roku 2003 má země dvouступňový systém územní samosprávy s 6 254 obcemi (*obce*) a 14 kraji (*kraje* – 13 krajů a hlavní město Praha). Na krajské úrovni je voleným zastupitelským orgánem vždy krajské zastupitelstvo (*zastupitelstvo kraje*). Krajské zastupitelstvo schvaluje rozpočet kraje, dotace poskytované obcím nad 200 000 Kč a může také předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. Výkonným orgánem kraje je *rada*, kterou tvoří *hejtman*, náměstci hejtmana a další osoby zvolené z řad členů zastupitelstva na čtyři roky. Činnosti rady podporuje krajský úřad v čele s ředitelem. Na úrovni obecní samosprávy je nejvyšším orgánem *zastupitelstvo obce*, jeho členové jsou voleni na čtyři roky v přímých volbách do obecních zastupitelstev. Členové zastupitelstva ze svého středu volí *radu*, která je výkonným orgánem obce. V čele rady stojí *starosta* (v menších obcích *starosta*, ve statutárních městech *primátor*), kterého také volí zastupitelstvo na čtyřleté funkční období.

Hlavní město Praha má jedinečné dvojí postavení – je jak krajem, tak i obcí. Praha se člení na 57 samosprávných městských částí s vlastním voleným zastupitelstvem a radou. Kromě toho je Praha od roku 2003 (vyhláška č. 346/2020 Sb.) rozdělena na 22 správních obvodů. O tom, které z působností budou decentralizovány na úroveň městských částí, rozhoduje zastupitelstvo hlavního města Prahy. Hlavní město Praha například vlastní nemovitosti, ale správu některých z nich, například městských bytů, svěřuje do péče městských částí na základě obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. (Statut HMP). Naopak územní plánování se provádí centrálně (OECD, 2018^[1]). Výkonným orgánem je rada hlavního města Prahy (viz níže).

Podle velikosti se rozlišují různé kategorie obcí. V roce 2021 tvořilo obecní úroveň 6 258 obcí několika typů – 604 *měst*, 26 *statutárních měst* a 223 *městysů*. Pokud obec dosáhne hranice alespoň 3 000 obyvatel, může požádat o status města, který schvaluje a stanovuje předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyjádření vlády (Ministerstvo vnitra ČR, 2018^[2]). Aby mohla obec získat status města, musí splnit konkrétní kritéria. Například musí mít ve středu obce soustředěnou městskou zástavbu a větší část obce musí být mimo jiné vybavena veřejným vodovodem a kanalizací. Přesto je v ČR přibližně 200 měst s méně než 3 000 obyvatel, neboť historicky před vydáním usnesení z roku 2001 platila jednodušší kritéria pro získání statutu města (Ministerstvo vnitra ČR, 2018^[2]). Statutární města mají zvláštní status přiznaný zákonem č. 128/2000 Sb., který jim umožňuje vydat vlastní statut a upravit vnitřní organizaci. Mohou zejména zřizovat městské části odpovídající základním územním samosprávným celkům s vlastním starostou, radou a zastupitelstvem. Stojí za zmínku, že obce, města, statutární města a městyse bez ohledu na typ obce vykonávají stejný rozsah samostatných působností (viz níže).

Rámeček 4.1. Od centralizovaného řízení k decentralizovaným územně správním celkům v České republice

Česká republika má dlouhou tradici samosprávy, která sahá až ke starému feudálnímu správnímu systému (Plaček et al., 2020^[3]). Před změnou politického režimu v roce 1989 existoval v České republice tříступňový centralizovaný systém plánování a organizace, který se skládal z krajů, okresů a obcí. Po sametové revoluci v roce 1989 došlo po široké diskusi k odklonu od tříступňového centralizovaného systému a ke změnám v počtu územních celků, jejich názvech, pravomocích, vztazích s ústředními orgány a ve struktuře krajských kompetencí.

První vlna správních reforem byla zaměřena především na vytvoření samosprávy. V roce 1990 Ústava uznala právo místních společenství na samosprávu a definovala obce jako základní strukturu nové

místní samosprávy (ústavní zákon č. 294/1990 Sb.). Na obce byly postupně delegovány některé státní pravomoci a v roce 1990 se konaly první komunální volby.

Zákonem č. 369/1990 Sb. o obecním zřízení z 1. ledna 1991 (nyní zákon o obcích 128/2000 Sb. a zákon o hlavním městě Praze 131/2000 Sb.) byly zřízeny samosprávné obce se stejnými správními hranicemi jako předchozí územně správní celky. Zákon jim poskytl vysokou míru samostatnosti. V mezích stanovených zákonem mají obce vlastní rozpočty a majetek a samostatně s nimi hospodaří. Zákon č. 369/1990 Sb. nestanovil žádná omezení nebo limity pro vznik nové obce (např. minimální počet obyvatel, velikost území apod.). V důsledku toho se v letech 1990-1993 počet obcí zvýšil ve srovnání s obdobím před revolucí o 50 %.

V roce 2000 proběhla další významná vlna reforem v podobě vzniku samosprávných krajů. Zatímco 14 samosprávných krajů vzniklo zákonem v roce 1997, k faktickému ustavení autonomních krajů došlo až v roce 2000, kdy byly přijaty další zákony upravující postavení regionálních samospráv. Regiony byly zřízeny a uznány jako vyšší územní samosprávné celky částečně proto, aby převzaly odpovědnost za provádění politiky Evropské unie (EU). K dovršení těchto procesů regionalizace a decentralizace došlo v rámci reformy účinné od ledna 2003 k nahrazení okresních úřadů obcemi s rozšířenou působností (viz níže), které převzaly většinu jejich funkcí. Staré okresy stále existují jako územní jednotky a zůstávají sídly některých úřadů, zejména soudů, policie a archivů. Zákon o územně správním členění státu, přijatý v roce 2020 a účinný od roku 2021, si klade za cíl zjednodušit systém územní správy státu dokončením přechodu od systému okresů k přenesené působnosti na úrovni obcí (OECD-UCLG, 2022^[41]).

Od roku 2015 probíhá proces opětovné centralizace s cílem snížit vysokou míru roztržitosti. Některé kompetence obcí byly převedeny z malých obcí na větší obce (aby se snížila fragmentace místní samosprávy) a na ústřední orgány státní správy, a to v rámci sociální reformy.

Zdroje: OECD (2017^[5]); Plaček et al. (2020^[3]); OECD-UCLG (2022^[41]).

Rozdělení působností mezi obcemi je složité téma, přičemž výkon přenesené působnosti mezi třemi typy obcí je asymetrický. Česká veřejná správa představuje kombinovaný nebo spojený model výkonu veřejné správy. To znamená, že státní správu vykonává nejen stát, ale také územní samosprávné celky – obce a kraje. Obce a kraje tak vykonávají jak vlastní či samostatnou působnost (samosprávu), tak i působnost přenesenou státem (vykonávají státní správu v přenesené působnosti). Zatímco samostatná působnost je pro všechny obce stejná a obce mají při jejím výkonu v závislosti na své velikosti a kapacitě vysokou míru samostatnosti, jejich přenesená působnost, kterou na ně zákonem přenáší stát v souladu s čl. 105 Ústavy, se liší. Rozlišují se tři kategorie obcí, které se definují podle rozsahu přenesené působnosti. Výše postavených obcí s rozšířenou působností je 205, tyto obce vykonávají přenesenou působnost i pro obce ve svém správním obvodu (např. evidence obyvatel, vydávání občanských průkazů a řidičských průkazů, koordinace poskytování sociálních služeb). Na střední úrovni vykonává přenesenou působnost 388 obcí (počet zahrnuje i 205 obcí s „rozšířenou působností“) s „pověřeným obecním úřadem“, nicméně v menším rozsahu (např. stavební úřad, matrika, sociální služby, správa válečných hrobů, konkrétní agenda v oblasti životního prostředí a zemědělství). Na nižší úrovni mají obce základní přenesenou působnost (např. zajišťování voleb, evidence obyvatel, vodoprávní úřady). Menší obce mohou na obce s rozšířenou působností nebo obce s pověřeným obecním úřadem přenést veřejnoprávní smlouvou další funkce, pokud je nechtějí nebo nemohou zajišťovat z důvodu nedostatečné kapacity (OECD-UCLG, 2022^[41]).

Takto složitý systém způsobuje do určité míry překrývání odpovědností a vyžaduje intenzivní koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Tabulka 4.2). Příkladem může být odpadové hospodářství, kdy se legislativa a národní plány pro tuto oblast tvoří na ústřední úrovni, kraje mají své regionální plány a obce je realizují. Zákon obcím ukládá pouze malý počet čistě obecních povinností, mezi které patří správa majetku, předškolní a základní vzdělávání (zřizování mateřských a základních škol) nebo úklid chodníků.

Vzhledem k tomu, že většina povinností je sdílená, je nezbytné vytvořit vertikální mechanismy pro koordinaci těchto společných povinností (OECD, 2019^[6]) (viz níže). Vzhledem k vysokému počtu obecních samospráv je však tato vertikální koordinace pro ČR značnou výzvou. Ústřední orgány státní správy při organizaci a kontrole výkonu přenesené působnosti spolupracují spíše jen s obcemi nejvyššího typu (typ III, 205 obcí).

Přestože se systém jeví jako složitý, jeho asymetrie umožnila, aby se přizpůsobil velmi rozdílným místním podmínkám, čímž se podpořilo sblížení občanů a veřejné správy. Česká veřejná správa i občané se v něm postupně naučili orientovat. Díky asymetrii je schopen reagovat na specifika malých obcí, jejichž situace se může velmi lišit od dalších obcí. Česká veřejná správa tak má naopak prostřednictvím samospráv blízko k občanům, kteří mají osobní a přímý vztah ke starostům a voleným zástupcům. Tato blízkost mezi veřejnou správou a občany může přispívat k vysokému rozdílu v důvěře, kterou občané vyjadřují obcím a krajským samosprávám na jedné a ústředním orgánům státní správy na druhé straně. Zatímco vládě v České republice důvěřuje pouze 30 % občanů, důvěra v krajské a obecní samosprávy je podle Eurobarometru 57 % (European Commission, 2022^[7]).

Tabulka 4.1. Samostatná a přenesená působnost různých typů obcí v České republice

	Typ I: Obce se základním rozsahem přenesené působnosti (6 258)	Typ II: Obce s pověřeným obecním úřadem (338)	Typ III: Obce s rozšířenou působností (205)
Samostatná působnost	Hospodaření s obecním majetkem a vydávání obecně závazných vyhlášek Územní a regulační plán obce Stanovování/regulace místních poplatků Zřizování a správa mateřských, základních a základních uměleckých škol		
Přenesená působnost	<ul style="list-style-type: none"> • Zajišťování voleb • Evidence obyvatel • Vodoprávní úřad • Silniční úřad 	Kompetence obcí typu I + typu II plus: <ul style="list-style-type: none"> • Stavební úřad^{1,2} • Matriční úřady¹ • Vybrané agendy v oblasti životního prostředí a zemědělství • Sociální práce • Péče o válečné hroby 	Kompetence obcí typu I + typu II plus: <ul style="list-style-type: none"> • Přestupkové řízení • Silniční úřad • Vydávání občanských průkazů (řidičských průkazů, živnostenských oprávnění) a cestovních dokladů • Vedení a koordinace registru motorových vozidel a evidence obyvatel • Koordinace poskytování sociálních služeb.

Poznámky:

1. Tuto působnost mají některé z obcí se základní přenesenou působností.
2. Momentálně se uskutečňuje reforma s cílem přesunout tuto působnost z obcí nižšího typu na obce s rozšířenou působností.
3. Reformy mají rozšířit počet obcí s pověřeným obecním úřadem.

Zdroj: Zpracováno autorkou na základě údajů OECD (2020^[8]).

Tabulka 4.2. Rozdělení moci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy v České republice

	Legislativa	Výkon	Financování	Poskytovatel
Obrana	• Ústřední státní správa			
Zahraniční věci				
Vnitro			• Ústřední státní správa	• Ústřední státní správa
Justice				
Finance a daně				
Hospodářství				
Ochrana životního prostředí		• Krajská samospráva • Obecní samospráva	• Ústřední státní správa • Obecní samospráva	• Ústřední státní správa (částečně) • Krajská samospráva • Obecní samospráva
Veřejné služby		• Krajská samospráva (silniční infrastruktura, koordinace dopravy) • Obecní samospráva (silniční infrastruktura, doprava)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (infrastruktura) • Obecní samospráva (silniční infrastruktura, doprava)	• Ústřední státní správa (poštovní úřady) • Krajská samospráva (silniční infrastruktura, doprava)
Sociální záležitosti		• Krajská samospráva (koordinace sociálních služeb) • Obecní samospráva (sociálně-právní ochrana dětí)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (sociální služby) • Obecní samospráva (sociální služby)	• Ústřední státní správa (podpory) • Krajská samospráva (sociální služby)
Zdravotnictví		• Krajská samospráva (nemocnice) • Obecní samospráva (primární péče)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (nemocnice) • Obecní samospráva (primární péče)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (částečně) • Obecní samospráva (primární péče)
Vzdělávání	• Krajská samospráva (střední) • Obecní samospráva (základní)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (střední) • Obecní samospráva (základní)	• Ústřední státní správa • Krajská samospráva (střední školy a speciální školská zařízení) • Obecní samospráva (základní)	
Věda a výzkum		• Ústřední státní správa	• Ústřední státní správa	

Zdroj: Zpracováno autorkou na základě údajů: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/251c368a-960c-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>.

Kraje mají rovněž samostatnou a přenesenou působnost. Byly zřízeny ústavním zákonem v roce 1997 (zákon č. 347/1997), ale faktické kompetence získaly až v roce 2000 zákonem č. 129/2000, o krajích, který na ně přenesl řadu pravomocí. Zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2003 poté, co byly vytvořeny podmínky pro efektivní fungování krajů. Kraje odpovídají za řadu činností souvisejících s rozvojem vlastního území. Schvalují například dokumenty územního plánování a odpovídají za regionální hospodářský rozvoj a ochranu životního prostředí. Jsou také zodpovědné za regionální dopravu. Mohou stanovit opatření pro rozvoj regionálního cestovního ruchu. V některých případech kraje a obce odpovídají za stejné oblasti politik. Jejich kompetence jsou ale rozděleny, kraje odpovídají za financování programů a zastřešující politiku a obce za poskytování služeb. Kraje například financují sportovní aktivity, ale obce je zajišťují (OECD, 2017^[5]).

Zajištění úspěšného provádění reformy víceúrovňové správy věcí veřejných

Česká republika vyvinula významné úsilí, aby zvýšila efektivitu systému veřejné správy. Současný program reformy veřejné správy, známý jako Konceptce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (usnesení vlády č. 562/2020), je krokem stejným směrem, neboť usiluje o zvýšení efektivitu systému veřejné správy (další informace o Konceptci KOVES viz kapitola 2) Jedním z klíčových cílů koncepce je zlepšení dostupnosti a kvality veřejných služeb. KOVES z tohoto důvodu uvádí, že přenesenou působnost by měly vykonávat pouze obce s dostatečným personálním a odborným zázemím. Pro dosažení tohoto cíle KOVES uvažuje o vymezení nové struktury přenesené působnosti, a to přenesením některých povinností vyplývajících z přenesené působnosti všech obcí na obce II. typu, přičemž by se zároveň zvýšil počet těchto obcí II. typu. Touto reformou chce česká veřejná správa zajistit dostatečné a efektivnější poskytování služeb a snížit administrativní zátěž nejmenších obcí. Přesto je důležité zmínit, že snahy o decentralizaci či opětovnou centralizaci působností závisí na aktuální vládě.

Rámeček 4.2. Konceptce Klienty orientovaná veřejná správa 2030

Aktuálním rámcem pro veřejnou správu v České republice je Konceptce Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Jejím cílem je reformovat veřejnou správu v České republice v souladu s vizí: „...dosáhnout do roku 2030 takové veřejné správy, která bude v maximální možné míře orientovaná na klienta, a bude tak přispívat k dalšímu zvyšování kvality života obyvatel a růstu prosperity České republiky“. Konceptce usiluje o zlepšení způsobu, jakým kraje a obce zajišťují veřejnou správu, a toho, jak k ní přistupují a jak ji vnímají obyvatelé České republiky. Konceptce vytyčila pět hlavních cílů: 1) dostupné a kvalitní služby, 2) efektivní systém veřejné správy, 3) efektivní instituce veřejné správy 4) kompetentní lidské zdroje 5) informovaní a účastníci se občané.

Dostupné a kvalitní služby

V rámci tohoto cíle se Česká republika snaží v souladu se strategií Digitální Česko zlepšit dostupnost veřejných služeb online. Veřejná správa v ČR se rovněž snaží reformovat současný systém výkonu přenesené působnosti tím, že bude do kategorie obcí II. typu zařazeno více obcí. Cílem je zlepšit celkovou efektivitu veřejné správy v České republice.

Efektivní systém veřejné správy

Tento cíl usiluje o významné zefektivnění veřejné správy prostřednictvím nového kompetenční zákona. Očekává se také odstranění různých „duplicit“ nebo překrývajících se kompetencí ve veřejné správě. Reforma se v zájmu zvýšení efektivitu snaží zlepšit horizontální spolupráci mezi obcemi a ústřední orgány správy. Očekává se i zlepšení hospodaření s veřejnými prostředky a posílení prostředí pro inovace a rozvoj umělé inteligence v ČR.

Efektivní instituce veřejné správy

V rámci realizace tohoto cíle vytvoří Česká republika analytické týmy, které budou podporovat informované rozhodování ve veřejné správě. U státních zaměstnanců bude rovněž posíleno povědomí o udržitelném rozvoji a státní dotační politice. Za účelem zvýšení efektivitu institucí veřejné správy bude kladen vyšší důraz na zavádění efektivního strategického řízení a systémového přístupu k řízení kvality.

Kompetentní lidské zdroje

Tento cíl má za úkol zdokonalení lidských zdrojů – zastupitelů a úředníků na krajské a obecní úrovni. V zájmu zajištění vysoké odbornosti státních zaměstnanců pro výkon státní správy na obecní a krajské úrovni tento cíl usiluje o zlepšení a modernizaci vzdělávání státních zaměstnanců zavedením moderních vzdělávacích nástrojů. Podle nového vzdělávacího programu by mělo dojít ke zjednodušení

úřednické zkoušky, měla by se zaměřit na odborné činnosti úředníků územních samosprávných celků. Měla by být také posílena kvalita vzdělávacího procesu, přičemž si dohled nad ním ponechá stát.

Informování a účastníci se občané

Koncepce poukazuje na klesající zájem o účast na politickém procesu, což dokládá i volební účast a počty členů politických stran. Česká republika se snaží zlepšovat způsoby komunikace a zvýšit tak informovanost občanů o funkcích veřejné správy, aby tuto dynamiku zvrátila. Ústřední orgány správy také usilují o zlepšení povědomí obyvatel ČR o funkcích veřejné správy s cílem zlepšit její vnímání u veřejnosti.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2022^[9]).

Pro úspěšné uskutečnění reforem je zásadní dosažení konsensu a souhlasu různých stakeholderů. Česká republika zažila před sametovou revolucí období důsledné centralizace. Decentralizační snahy posledních let jsou proto vnímány jako krok vpřed k zajištění blízkého vztahu s občany a k provádění politiky, jež lépe reaguje na místní potřeby. Stejně jako v některých dalších zemích OECD se i v ČR opětovná centralizace určitých pravomocí obecně setkává s nevlídelem ze strany sdružení a představitelů obcí. Reformy víceúrovňové správy se vskutku často zadržávají, selhávají a mohou být zrušeny, odloženy nebo dokonce odvolány. Může se stát, že nepůjdou podle plánu a jejich realizace bude pouze částečná, že budou v průběhu realizace upraveny nebo dokonce obejity, aniž by přinesly okamžité výsledky nebo očekávané výstupy. Proto je pro získání podpory místních aktérů a občanské společnosti nezbytné doprovázet reformy víceúrovňové správy vhodnými konzultacemi, jednáními a zajistit řádnou komunikaci (Rámeček 4.3).

Rámeček 4.3. Klíčové prvky pro zajištění úspěšných reforem víceúrovňového vládnutí

Reformy víceúrovňového vládnutí jsou obzvláště citlivé a obtížné z hlediska proveditelnosti. Složitost těchto reforem vyplývá z toho, že zahrnují několik úrovní veřejné správy a znamenají změnu vertikálních a horizontálních vztahů mezi ústřední státní správou a správami na úrovni územněsprávních celků a také uvnitř těchto územněsprávních celků. Týkají se volených zástupců, státních zaměstnanců z ústřední státní správy i úředníků správ na úrovni územně samosprávných celků, jakož i různých dalších stakeholderů, kteří mají někdy protichůdné zájmy. Kromě toho je častým problémem zajištění podpory veřejnosti. Buď chybí společenská poptávka ze strany občanů, nebo zájem, případně pokud veřejnost zájem projeví, má často podobu negativní reakce. Reformy bývají vnímány jako ohrožení stávajícího společenského řádu a zhoršení situace ve srovnání s předchozím stavem, o čemž svědčí neúspěch institucionálních a územních reforem (např. slučování obcí, regionální reformy a decentralizace).

Přetváření víceúrovňového systému veřejné správy trvá dlouho a může si vynutit změny. Pro dosažení očekávaných přínosů, jsou často zapotřebí další a doplňující reformy, které napravit případné odchýlení od původního záměru a zlepšit mechanismy víceúrovňového vládnutí. Navíc se jedná o nikdy nekončící proces, protože úkolem víceúrovňových reforem není pouze přizpůsobit se nové, stabilní a konečné situaci, ale umožnit veřejné správě na všech úrovních průběžně se přizpůsobovat neustále se vyvíjejícímu prostředí.

Země OECD přijaly velmi rozmanitý soubor strategických nástrojů, které umožňují úspěšnou realizaci reforem víceúrovňového vládnutí. Mezi tyto mechanismy patří např:

Pilotní programy, experimentální studie a lokální řešení, které mohou prokázat účinnost reforem a připravit půdu pro změny ve větším měřítku.

Nevlídelem místních samospráv může pomoci překonat rozvíjení kultury a praxe víceúrovňové spolupráce, široce pojaté konzultace a vyjednávání v přípravné fázi a v průběhu celého reformního procesu. Kromě organizování konzultací lze reformy víceúrovňového vládnutí usnadnit zapojením místních samospráv

do přípravy a provádění reforem prostřednictvím jednání s místními sdruženími a/nebo *ad hoc* výbory v přípravné fázi a v průběhu celého reformního procesu. Další nástroje, jako jsou dočasné přechodné fondy nebo mechanismy v případě fiskálních reforem, daňové pobídky, dočasné záruky nebo politické kompenzace, mohou být použity pro „kompenzaci poražených“ a nabídku kompromisních řešení. Sdružení samospráv na úrovni územních samosprávných celků hrají v procesech reforem veřejné správy zásadní význam, neboť slouží jako prostředník, konsolidují informace a jsou stabilním partnerem vlády pro vyjednávání, čímž pomáhají snižovat značnou informační asymetrii a vysoké transakční náklady.

Je nutné zajistit správných komunikačních postupů, pobídek, kompenzací a vzdělávacích aktivit s cílem mobilizovat zaměstnance veřejné správy a získat jejich podporu. Vzhledem k tomu, že se decentralizační reformy dotýkají struktur ústřední státní správy na úrovni ministerstev a územních samosprávných celků, mohou být vnímány jako hrozba (ztráta vlivu a pracovních míst) a proto mohou vyvolat odpor. Problémy mohou vznikat na straně státních zaměstnanců nebo úředníků, protože i u nich může vznikat odpor vůči reformě. Tento rozměr je klíčový a měl by být řešen odpovídajícím způsobem.

Je vhodné zřídit expertní výbory pro dosažení větší míry politické shody napříč stranami. To může být obzvláště důležité pro udržení dynamiky reformy navzdory změnám ve vládě. Parlamenty mohou v tomto ohledu sehrát zásadní roli při sladování různých názorů a dosahování konsensu mezi různými stakeholdery. Klíčovým faktorem úspěchu mohou být *ad hoc* parlamentní výbory, které zajistí konzultace, přípravu a monitorování průběhu reforem. Tento přístup může zahrnovat také konzultace prostřednictvím stálých víceúrovňových koordinačních komisí či fór, případně je možné se opřít o *ad hoc* expertní poradní výbory.

V dosažení cílů reformy může pomoci také nabídka odborných znalostí, metodik, technické podpory a nástrojů pro předběžnou přípravu místním samosprávám i dalším stakeholderům. V několika zemích byl jako problém identifikován právě nedostatek metodického vedení ze strany ústřední státní správy.

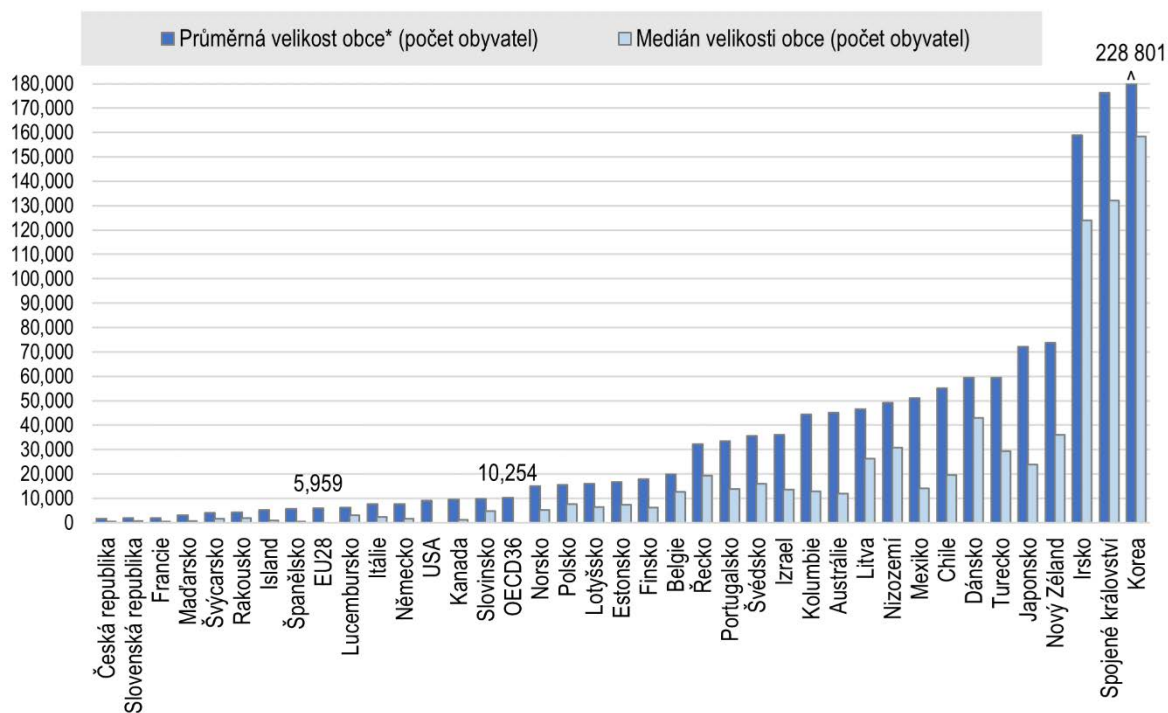
Zdroj: OECD (2017_[10]; 2017_[11]).

Posílení spolupráce mezi obcemi s cílem podpořit efektivitu regionální a místní veřejné správy

Vysoce roztržštěné územně správní členění ovlivňuje veřejné služby a efektivitu investic

Územně správní členění České republiky je značně roztržštěné, ČR má velký počet obcí malých rozlohou i počtem obyvatel. Je to důsledek zákonné úpravy přijaté na počátku 90. let 20. století, která umožnila dělení obcí. V roce 2020 měla ČR nejmenší průměrnou velikost obce mezi zeměmi OECD (v průměru 1 710 obyvatel na obec), což je výrazně pod průměrem OECD, který je 10 250 obyvatel, a průměrem EU, který činí 5 960 obyvatel. Medián velikosti českých obcí je 442 obyvatel, 95,7 % obcí mělo v roce 2021 méně než 5 000 obyvatel a 88,6 % méně než 2 000 obyvatel. Průměrná rozloha obcí je rovněž nejnižší v OECD. České obce mají v průměru rozlohu 13 km² oproti průměru celé OECD, který je 234 km². Na rozdíl od mnoha zemí OECD, kde se stalo slučování obcí pravidlem, se v 90. letech 20. století rozdrobenost obcí v České republice prudce zvýšila – ze 4 100 v roce 1990 na 6 230 v roce 1994. Stále se zvyšující roztržštěnost ukončil v roce 2000 zákon o obcích, který stanovil, že nová obec musí mít alespoň 1 000 obyvatel, aby mohla získat status obce. Zákon také dává obcím možnost dobrovolného slučování, avšak obce nejsou k tomuto kroku nijak konkrétně motivovány. Zákon o obcích z roku 2000 podporuje i meziobecní spolupráci na základě veřejnoprávních smluv o výkonu některých funkcí a dobrovolných svazcích obcí, jejím cílem je minimalizovat dopady roztržštěnosti obcí.

Obrázek 4.1. Průměrná a mediánová velikost obcí v OECD a Evropské unii, 2020



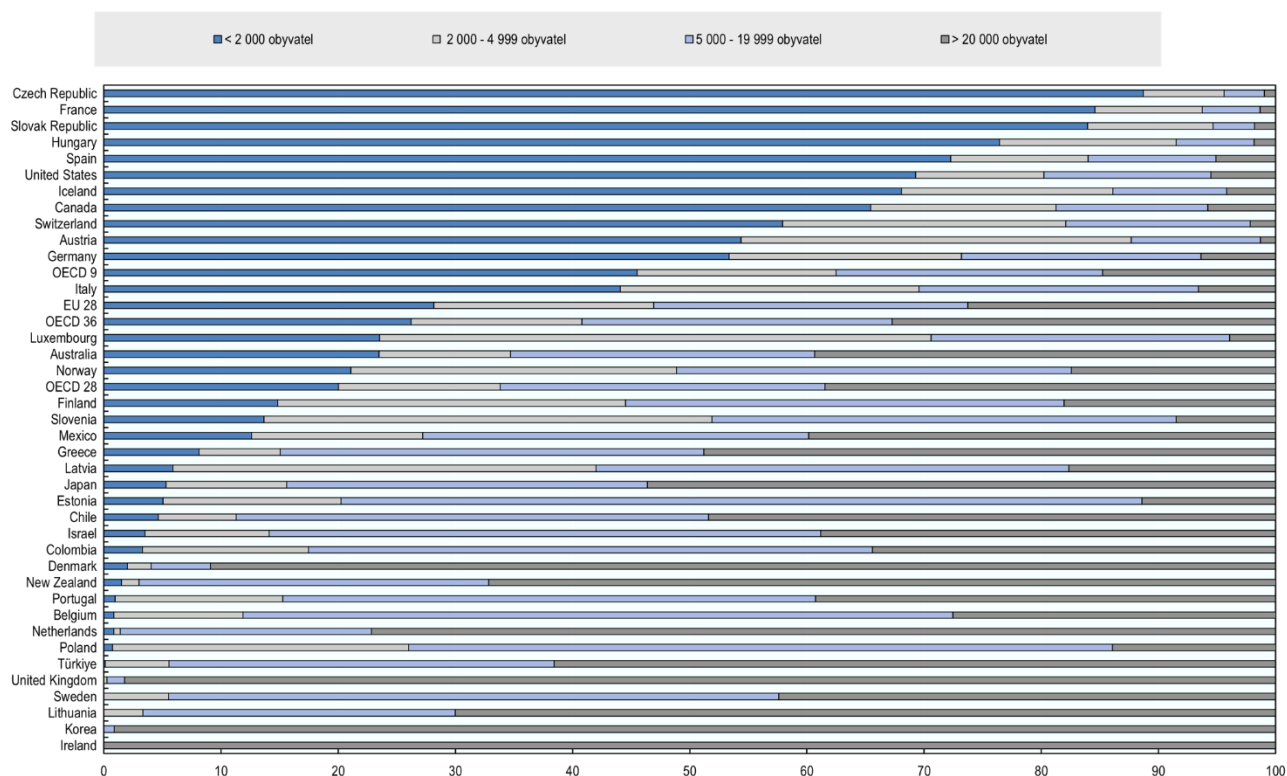
Zdroj: OECD (2021_[12]).

České kraje jsou malé i podle mezinárodních měřítek. Pokud jde o počet obyvatel, je průměrná velikost českých krajů 2,5krát menší než průměrná velikost regionů NUTS 2 v EU28 a rozlohou jsou 4krát menší (Ministerstvo vnitra ČR, 2018_[2]). Pouze 3 ze 14 krajů jsou dostatečně velké na to, aby je bylo pro účely regionálního financování EU možné označit jako regiony NUTS 2 (Praha, Středočeský kraj a Moravskoslezský kraj). Zbývajících 11 krajů jsou regiony NUTS 3, které se pro statistické účely spojují a tvoří dalších pět regionů NUTS 2 (OECD, 2020_[8]). Toto je důvod, proč má Česká republika na úrovni NUTS 2 některé regiony sdružené, tyto regiony jsou čistě statistickými jednotkami. Vytvoření regionů soudržnosti poněkud zkomplikovalo funkce systémů veřejné správy a tvorby politik (OECD, 2020_[8]).

Územně správní roztržitost, jejímž důsledkem je existence mnoha malých obcí, ovlivňuje efektivitu nákladů souvisejících s poskytováním veřejných služeb. V důsledku silné územně správní roztržitosti je většina českých obcí příliš malá na to, aby zajistila nákladově efektivní poskytování veřejných služeb (OECD, 2018_[1]). Jak totiž zdůraznily dřívější studie OECD, zjištění získaná z různých zemí naznačují, že je mezi náklady na poskytování služeb a velikostí obcí vztah, který je možné zobrazit jako písmeno U (OECD, 2020_[8]). Například ve Španělsku se odhaduje, že celkové výdaje na obyvatele v obcích s 1 000 obyvateli jsou o 20 % vyšší než v obcích s 5 000 obyvateli. Ve Švýcarsku bylo zjištěno, že náklady jsou vyšší a kvalita služeb nižší v obcích s méně než 500 obyvateli (OECD, 2020_[8]). V České republice je navíc mnoho těchto malých obcí odlehklých a řídko osídlených, čímž se náklady na poskytování veřejných služeb ještě zvyšují (OECD, 2017_[13]). Náklady na poskytování služeb v místech s menším počtem obyvatel více rozptýlených po správním obvodu jsou vyšší, neboť nevznikají úspory z rozsahu, tj. vyšší náklady na dopravu a případné finanční pobídky pro pracovníky ve službách (OECD, 2021_[14]). Obyvatelstvo ve venkovských oblastech bývá také ve srovnání s městy starší, což vyžaduje odlišné a potenciálně dražší veřejné služby, jak se ukázalo i během pandemie onemocnění covid-19. Tato situace se bude postupem času zhoršovat, protože odlehklé a venkovské oblasti jsou vystaveny působení mnoha megatrendů, včetně

vylidňování a stárnutí populace, které budou ovlivňovat dostupnost a kvalitu veřejných služeb (OECD, 2021_[14]).

Obrázek 4.2. Obce podle velikosti třídy obyvatel



Zdroj: OECD (n.d._[15]).

Rámeček 4.4. Pandemie onemocnění covid-19 způsobila revoluci v oblasti poskytování služeb

Pandemie onemocnění covid-19 měla v zemích OECD i na celém světě hluboké a nepřímé dopady na poskytování služeb. Pandemie se negativně projevila zvyšující se úmrtností v důsledku vysokého počtu úmrtí a měla také nepřiměřené dopady na venkovské obyvatelstvo. Vzhledem k tomu, jaké narušení globální ekonomiky pandemie způsobila, bude mít v příštích letech pravděpodobně také drastické dopady na dostupnost veřejných zdrojů na financování sociální oblasti. V důsledku pandemie se také přestaly vzdělávat 1,6 miliardy studentů ve 190 zemích světa. Pandemie navíc dopadla na osoby ve finanční tísní a negativně ovlivnila jejich přístup k lékařské péči. Tyto velké změny otevřely prostor pro digitalizaci veřejných služeb, jako je vzdělávání a zdravotní péče. Přestože digitalizace zdravotní péče a vzdělávání na dálku vyplnila mezery v poskytování veřejných služeb, poukázala také na nerovnosti mezi venkovským a městským obyvatelstvem i mezi příjmovými skupinami v přístupu k širokopásmovému připojení. Telemedicína během pandemie onemocnění covid-19 vyplnila mezeru v poskytování služeb, což dokazuje, že digitalizace je důležitým aspektem při poskytování služeb, ať už během krize, nebo mimo ni.

Zdroj: OECD (2021_[14]).

Malá velikost obcí s sebou nese i problémy způsobené nízkou kapacitou. Jak již zdůraznily předchozí studie OECD, a při přípravě tohoto Přehledu se to znovu potvrdilo, samosprávy územních celků se v České republice potýkají s akutním nedostatkem odpovídajících dovedností a administrativních kapacit. To platí zejména na úrovni obcí, které se kromě nedostatku dovedností potýkají i s obtížemi při získávání kvalifikovaných osob (viz níže).

V této souvislosti by místním samosprávám velmi pomohl důkladný odhad nákladů a kvality poskytování veřejných služeb v celé zemi. V České republice chybí přesný systém indikátorů pro hodnocení nákladů a kvality poskytování veřejných služeb, což ztěžuje posouzení dopadu územně správní roztříštěnosti na efektivitu služeb. Některé země OECD, například Austrálie, Dánsko, Itálie a Norsko, takové indikátory sledují a zveřejňují (Mizell, 2008^[16]). Nejznámějším systémem je norský systém KOSTRA, který poskytl obcím nástroj pro interní plánování, sestavování rozpočtu a srovnávání. Ústřední vládě pomáhá posoudit, zda obce dodržují standardy a předpisy stanovené na ústřední úrovni (OECD, 2020^[8]). Portál OpenCivitas v Itálii nabízí velké množství podrobných dat o výkonnosti místních samospráv (obcí, provincií a regionů) podle skutečných výdajů a poskytovaných veřejných služeb (OECD, 2020^[8]). Chile zvolilo komplementární přístup a stanovilo minimální standardy pro komunální služby. Stanovení minimálních standardů pro poskytování služeb na místní úrovni by mohlo být pro Českou republiku doplňkovým nástrojem, který by mohl obce povzbudit ke spolupráci s cílem ustavit minimální společný soubor služeb, k nimž by měli mít přístup všichni občané bez ohledu na to, kde žijí (Rámeček 4.5).

Rámeček 4.5. Zlepšení služeb na místní úrovni: Vývoj ukazatelů a minimálních standardů

Systém KOSTRA v Norsku

Systém KOSTRA (systém pro reportování z místní úrovně na stát, jehož název je odvozený od názvu KOMmune-STat-RApportering) je informační databáze určená obcím a krajům v Norsku. Systém byl spuštěn v roce 1995 s cílem nabídnout platformu pro reporting dat z obcí a krajů za účelem zlepšení organizace plánování, řízení a realizace národních cílů (Statistics Norway, 2022^[17]). V roce 2001 se vykazování dat do systému KOSTRA stalo pro norské obce a kraje povinným (Government of Norway, 2019^[18]). Systém KOSTRA publikuje, mimo jiné, vstupní a výstupní ukazatele o místních veřejných službách a financích a zajišťuje online informovanost o prioritách, produktivitě a potřebách obcí. Databáze integruje informace z účetnictví místních samospráv a statistiky služeb a obyvatelstva. Obsahuje ukazatele výkonů a pokrytí služeb, potřeb, kvality a efektivity. Informace v databázi KOSTRA jsou snadno přístupné pro účely analýzy dat a nezávislého výzkumu i zájemcům z řad veřejnosti. Systém KOSTRA využívají místní samosprávy také ke srovnávání postupů, čímž podporují tzv. „bench-learning“, což je vzájemné učení sdílením zkušeností. Systém KOSTRA je upraven zákonem o místních samosprávách, který stanoví povinnost obcí a krajů podávat státu zprávy prostřednictvím systému KOSTRA (Government of Norway, 2019^[18]).

Na ústřední úrovni se systému KOSTRA podařilo zracionalizovat sběr a zpracování dat a přispět tak ke sjednocení standardů, čímž se zvýšila porovnatelnost mezi obcemi a odvětvími služeb. Kromě toho databáze posloužila také jako nástroj k zajištění dodržování národních standardů a předpisů ze strany obcí a usnadnila společné hodnocení ekonomické situace na místní úrovni, které slouží jako podklad pro parlamentní diskusi o transferech finančních zdrojů na obce. Systém KOSTRA významně snižuje administrativní zátěž obcí spojenou s výkaznictvím a funguje jako nástroj pro plánování, sestavování rozpočtu a komunikaci. Systém KOSTRA, který disponuje informacemi o rozpočtovém hospodaření samospráv, umožňuje samosprávám porovnat, jak jsou vynakládány finanční prostředky v jiných obcích, a u řady ukazatelů poskytuje podklady pro srovnání.

Minimální standardy pro komunální služby v Chile

Chile má již dlouho zavedený rámec pro Program řízení kvality komunálních služeb (Programa Gestión de Calidad de los Servicios Municipales). V roce 2006 přijalo systém certifikace kvality komunálních služeb (Sistema de Acreditación de la Calidad de Servicios Municipales) téměř 100 obcí se dvěma modely řízení, přičemž model pro postupné zlepšování řízení obcí je zjednodušenou verzí prvního modelu určeného pro obce se střední nebo nízkou „úrovní řízení“. Systém byl strukturován na základě souboru postupů a metod, které mají obce podporovat, vést a povzbuzovat k neustálému zlepšování výkonnosti.

V roce 2015 zahájila chilská vláda revizi systému certifikace a zavedla Systém posilování a měření kvality komunálních služeb, aby vytvořila strukturu, která lépe odpovídá potřebám a požadavkům obcí. Nový systém se zaměřuje zejména na definování garantovaných minimálních standardů s cílem snížit územní rozdíly (servicios municipales garantizados, SEMUG). Zpočátku SEMUG zahrnoval sedm komunálních služeb v „první generaci garantovaných minimálních služeb“, které měly na obec buď vysoký dopad, nebo pro ni představovaly vysoké náklady či příjmy. Tyto minimální standardy byly definovány jako základní úroveň poskytování z hlediska kvantity a kvality, která byla koncipována tak, aby ji mohly garantovat všechny obce v zemi – tedy jako společný soubor služeb, k nimž by měli mít přístup všichni občané bez ohledu na to, kde žijí. Sedm vybraných služeb zahrnovalo 22 standardů a 47 ukazatelů. Chilská vláda na definici základních hodnot jednotlivých ukazatelů spolupracovala formou pilotní implementace se 60 obcemi.

Zdroj: (Statistics Norway, 2022^[17]); (Government of Norway, 2019^[18]); OECD (2017^[10]; 2012^[19]); Mizell (2008^[16]).

Meziobecní spolupráce v České republice je základem pro investice a poskytování služeb v odpovídajícím rozsahu

České obce stále častěji spolupracují při realizaci investic a poskytování služeb, čímž vyvažují vysokou územně správní roztržštěnost. Meziobecní spolupráce je v České republice stále běžnější díky legislativnímu rámci, který umožňuje formální i dobrovolnou spolupráci mezi sousedícími obcemi, a to zejména v oblasti jejich samostatné působnosti (Tabulka 4.3). Základní formou meziobecní spolupráce jsou dobrovolné svazky obcí (DSO) (Bakoš et al., 2021^[20]) (Sedmihradská, 2018^[21]). Počet dobrovolných svazků obcí od roku 1990 průběžně roste, přičemž k výraznému nárůstu došlo kolem roku 2000 v souvislosti s přijetím zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.), který zavedl veřejnoprávní formy meziobecní spolupráce a omezil možnosti využívání soukromoprávních forem (Sedmihradská, 2018^[21]). V roce 2022 bylo v ČR zapsáno 702 dobrovolných svazků obcí, některé z nich však nevykonávají žádnou činnost. Vzhledem k tomu, že většina dobrovolných svazků obcí vzniká za jediným účelem a sdružuje pouze několik členů, dochází k určitému překrývání funkcí vykonávaných jednotlivými svazky, protože neexistují žádná zastřešující legislativní pravidla a doporučení. Projednává se však nový návrh novely zákona č. 128/2000 Sb. Tato novela vytváří novou formu dobrovolných svazků obcí, kterou by bylo rozsahem větší společenství obcí. Společenství obcí by mělo v ideálním případě vzniknout v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností (obce III. typu) a mělo by zahrnovat většinu obcí patřících do jejího správního obvodu. Cílem je posílení meziobecní spolupráce ve větším měřítku na úrovni tzv. „mikroregionu“, zajistit koordinaci veřejných služeb (např. sociálních služeb), společný výkon správních činností a strategický rozvoj území, včetně strategického a územního plánování. Návrh novely sice určuje minimální počet členů¹, ale v této fázi předpokládá pouze dobrovolné členství.

Přestože spolu obce v některých případech takto spolupracují v oblasti plánování a investic, většina případů spolupráce se zaměřuje na poskytování veřejných služeb. Dobrovolné svazky obcí mohou být v některých případech i víceúčelové a zajišťovat několik funkcí většinou s cílem pomoci svým členům se strategickým rozvojem (OECD, 2020^[8]). Jak však zdůraznilo několik stakeholderů i Ministerstvo vnitra,

většina dobrovolných svazků obcí je jednoúčelových. Mohou se zaměřovat na jednorázový investiční projekt nebo průběžné poskytování služeb. Zástupci obcí totiž meziobecní spolupráci nejčastěji využívají v oblasti odpadového hospodářství, vodovodů a kanalizací, u sportovních zařízení, při poskytování sociální péče a služeb domácí péče a dalších. Dobrovolné svazky obcí jsou po celé ČR zřizovány především za účelem výkonu samostatné působnosti, jde například o vzdělávání, úklid, infrastrukturu, správu obecního majetku a další. Víceúčelové dobrovolné svazky obcí jsou zejména ze strany Ministerstva vnitra často považovány za dobrý příklad podporující tento typ spolupráce. Stejně jako u ostatních dobrovolných svazků obcí ale ani jejich zřízení nezaručuje stabilitu. Dobrovolné svazky obcí se často spíše než na financování poskytované členskými obcemi nebo na vlastní příjmy z poskytování služeb do značné míry spoléhají na externí, dočasné zdroje financování, např. ze státního rozpočtu nebo fondů EU (OECD, 2020_[8]). Získávají také prostředky od svých členů, ale starostové se zdráhají zvýšit členské příspěvky, aby zajistili dostatečné a stabilní financování (OECD, 2020_[8]).

Tabulka 4.3. Různé typy formalizované spolupráce obcí v České republice

Meziobecní spolupráce	Regulační rámec/financování	Hlavní charakteristiky
Dobrovolný svazek obcí („DSO“)	Zákon č. 128/2000, Sb. o obcích upravuje jejich vznik a činnost Zákon č. 250/2000, Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	Zákon č. 128/2000, Sb. o obcích stanoví právo na spolupráci mezi obcemi a její úpravu. Uvádí vhodné služby, které mohou DSO v ČR zajišťovat a jejich požadované složení. Zákon č. 250/2000, Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje řízení DSO a obecních samospráv. Určuje rozpočtové zásady, kterými se musí DSO a územní samosprávné celky řídit. DSO mohou vytvořit dvě nebo více obcí na základě stanov a kladného usnesení zastupitelstev všech zapojených obcí. DSO jsou financovány ze členských příspěvků, nedaňových příjmů získaných z vlastní činnosti a externích zdrojů (dotací). Většina DSO se v České republice využívá k poskytování služeb v oblasti odpadového hospodářství a kanalizace a vodovodů. (Sedmihradská, 2018 _[21]).
Společné zapsané společnosti: akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)	Možnost využívání smluvní spolupráce a zakládání společných neziskových institucí a podniků.
Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESUS)	Nařízení (ES) č. 1082/2006, ve znění nařízení (EU) č. 1302/2013 Zákon č. 154/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 128/2000, Sb. o obcích (§ 55)	Nařízení (EU) 1082/2006 upravuje regulační rámec pro zřizování a účel evropských seskupení pro územní spolupráci („ESUS“). Nařízení zřizuje ESUS jako právnické osoby v Evropské unii a stanovuje požadavky na jejich složení. Zákon č. 154/2009 zákon, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů upravuje postup při zřízení nebo založení ESUS v České republice. Stanovuje Ministerstvu pro místní rozvoj povinnost registrace seskupení v ČR a stanovuje důvody pro zrušení a zánik seskupení. § 55 zákona č. 128/2000, Sb., o obcích upravuje právo obcí na spolupráci s obcemi jiných států

Meziobecní spolupráce	Regulační rámec/financování	Hlavní charakteristiky
	INTERREG Europe	<p>Program INTERREG EUROPE poskytuje rámec pro spolufinancování umožňující seskupením (ESUS) využívat v souladu s politikou soudržnosti EU prostředky z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Program poskytuje financování projektů regionálního rozvoje realizovaných národními i nadnárodními subjekty. Do programu INTERREG je zapojeno mnoho subjektů: přeshraničních, mezinárodních i meziregionálních.</p> <p>ESUS se v České republice stále častěji využívají pro přeshraniční spolupráci a zvyšování atraktivity obcí v pohraničí. Příklady takové přeshraniční spolupráce v ČR seskupení jsou: EGTC NOVUM, Dresden Prag EVTZ, Regionální rozvojová agentúra Senica.</p>

V České republice se osvědčila i spolupráce mezi obcemi za účelem prosazování společných zájmů. V situaci, kdy je územně správní uspořádání značně roztrženo, se obce musí sdružovat, aby usnadnily dialog mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a zajistily, že bude při stanovování priorit zastoupen a zohledněn i hlas a priority obcí. V České republice jsou historicky významné dvě hlavní organizace sdružující obce: Sdružení místních samospráv ČR a Svaz měst a obcí ČR (Rámeček 4.6). Ministerstvo vnitra, které zajišťuje koordinaci s územními samosprávnými celky, se maximálně snaží o komunikaci s nimi. Jeho úsilí oceňují představitelé obcí, kteří potvrzují, že je Ministerstvo vnitra pravidelně informuje o připravovaných změnách, které mohou mít vliv na obce. Organizace sdružující obce jsou rovněž konzultovány v případě rozhodnutí, která mohou mít dopad na lokální úrovni, přestože jejich priority nejsou vždy brány do úvahy. Komunikační kanály zřízené Ministerstvem vnitra jsou důležité zejména pro zohlednění priorit malých obcí, neboť ty je mohou komunikovat pouze prostřednictvím organizací sdružujících obce.

Rámeček 4.6. Sdružení a svazy a jejich role v zastupování zájmů samospráv v České republice

Sdružení místních samospráv České republiky

Sdružení místních samospráv České republiky je nevládní organizace, která prosazuje zájmy českých obcí a měst. Funguje od roku 2008 a jeho členy je více než 2 200 obcí. Sdružení se pyšní tím, že je „silným partnerem vlády, parlamentu a kraje v České republice“ a zároveň hájí společné zájmy českých obcí.

Cílem organizace je podporovat obce v rozvoji venkovské ekonomiky a hájit zájmy obcí na celostátní úrovni. V roce 2021 SMS spustil programovou iniciativu s názvem Obec 2030. Jejím cílem je pomáhat prostřednictvím poradenství poskytovaného zástupcům obecních samospráv se zaváděním decentralizované energetiky a s jejím vlivem na rozvoj venkova. Agenda Obec 2030 poskytuje obcím poradenství v oblasti financování a také infrastrukturní podporu v oblastech, jako je veřejné osvětlení, oběhové hospodářství, elektromobilita atd. Kromě toho sdružení spolupracuje se soukromými společnostmi, jako jsou Škoda a EKO-KOM, a také s ministerstvy, např. Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem kultury a Ministerstvem pro místní rozvoj.

Svaz měst a obcí České republiky

Svaz měst a obcí ČR je rovněž nevládní organizace, jejími členy jsou obce, jejichž zájmy hájí. Neoficiálně vznikl v roce 1907, kdy se 210 zástupců ze 100 českých měst sešlo na I. sjezdu českých měst Království českého v Kolíně. Svaz byl oficiálně založen 16. ledna 1990 v Brně poté, co se Česká republika oficiálně decentralizovala, a o dva roky později se stal partnerem ústřední státní správy. V současné době svaz tvoří více než 2 700 měst a obcí, které dohromady mají 8 milionů obyvatel (přibližně 80 % obyvatel ČR). Svaz hájí zájmy českých obcí a často působí jako prostředník, který

usměrňuje zájmy českých obcí vůči státní správě a Evropské unii. Jako své hlavní cíle svaz uvádí mimo jiné prosazování „zájmů a práv“ svých členů a vzdělávání zastupitelů členských obcí. Stejně jako Sdružení místních samospráv pomáhá Svaz obcím s vyhledáváním dalších finančních zdrojů a také možných partnerství. Svaz je také členem Rady evropských obcí a regionů a Spojených měst a místních samospráv, mezinárodních organizací pro vládnutí na úrovni nižších územních celků.

Asociace dobrovolných svazků obcí ČR

Vznikla na základě iniciativy zespodu původně coby asociace dobrovolných svazů obcí Středočeského kraje. Následně k ní přistoupily i svazky z dalších regionů a asociace se etablovala celostátně. Sdružuje víceúčelové dobrovolné svazky obcí, které byly v minulosti podpořené prostředky z projektů spolufinancovaných EU s cílem rozvoje administrativní kapacity a strategického plánování. Její členové mají ambici se stát společenstvími obcí.

Zdroje: Sdružení místních samospráv České republiky (n.d.^[22]); Svaz měst a obcí České republiky (b.d.^[23]); Sedmihradská (2018^[21]).

Vzhledem k výrazné politické nevěli ke slučování obcí je možné na fragmentaci reagovat posílením spolupráce mezi obcemi. Ačkoli je územně správní roztržičnost v ČR významným problémem, české obce ani politická reprezentace soustředěně neusilují o jeho řešení prostřednictvím slučování obcí shora dolů ani naopak. Ke sloučení došlo pouze u velmi malého počtu obcí (Musilová and Heřmánek, 2015^[24]) a mnohé obce s myšlenkou na slučování stále váhají. Jedním z důvodů politické nevěle může být nedávná historie centralizace v České republice (Bakoš et al., 2021^[20]). Zvýšení počtu obcí po sametové revoluci o 50 % byla totiž do jisté míry reakcí na předchozí centralizovaný systém. Slučování obcí může být při posilování demokracie na lokální úrovni vnímáno jako krok zpět. To je v rozporu se zkušenostmi mnoha zemí OECD, které v posledních 20 letech plánovaly, zahájily nebo dokončily slučování obcí (Rámeček 4.7). V několika zemích, ve kterých slučování obcí proběhlo, přesto místní aktéři vyjadřují silnou politickou nevěli, neboť vnímají změnu ve vyvážení svých politických pravomocí. V této souvislosti by mohlo být posílení spolupráce mezi obcemi, a konkrétnější a explicitnější podpora sdružování, zprostředkovaným řešením pro alespoň částečné překonání roztržičnosti, jež zásadně ovlivňuje efektivní tvorbu politik na místní úrovni.

Obecní samosprávy by zejména v menších obcích mohly významně těžit z dlouhodobé a stabilní meziobecní spolupráce v rámci celého politického cyklu. Spolupráce mezi obcemi se nyní uskutečňuje převážně na projektové bázi a chybí jí komplexní přístup ke spolupráci a plánování rozvoje území. Vzhledem ke struktuře financování se spolupráce obecně uskutečňuje na konkrétních investičních projektech nebo při poskytování určitých služeb, u nichž obce vidí výhodu ve společném postupu, protože pro získání externích dotací je nutné předložit projekt. Příkladem může být výstavba silnic nebo služby odpadového hospodářství. Českým obcím by však velmi prospělo dlouhodobější partnerství, které by jim umožnilo stanovit společné cíle pro rozvoj území a plánovat a realizovat dlouhodobé projekty v odpovídajícím měřítku. To je výhodné zejména pro malé obce, které by se měly sdružovat pro účely strategického plánování (viz níže). Některé dobrovolné svazky obcí již tento postup uplatňují. Obce v celé zemi by se mohly z těchto zkušeností dále poučit a těžit z nich. Sdružení zastupující obce nebo Ministerstvo vnitra mohou v tomto ohledu podporovat vzájemné učení.

Dlouhodobá a stabilní partnerství by se měla zaměřit na spolupráci na funkční úrovni, aby se zlepšila účinnost veřejných politik. Zaměření na funkční urbanizovaná území ve městech i ve venkovských oblastech zlepšuje pochopení klíčových ekonomických trendů, které se odvíjejí v prostorovém měřítku, jež malé územně správní jednotky nemohou řádně zachytit (OECD, 2020^[25]). Hranice správních obvodů, a to zejména v zemi s tolika obcemi, jako je Česká republika, totiž nemusí nutně zachycovat nebo odrážet geografickou realitu ekonomických aktivit. V městských a venkovských oblastech se investice a služby nejlépe plánují z pohledu funkčních oblastí služeb, jejichž sítě pokrývají obce, města i řídkěji osídlené oblasti. Ekonomické vztahy a toky zboží a osob se totiž nezastavují na hranici správního obvodu, ale ze

své podstaty propojují různé oblasti (OECD, 2020^[25]). To je v souladu s vnímáním na straně některých místních aktérů, kteří zdůrazňují potřebu pokrytí „velké geografické oblasti nebo počtu obyvatel“, aby dobrovolný svazek obcí naplnil svůj potenciál (Bakoš et al., 2021^[20]). Aby tomu tak mohlo být, je nezbytné získávat data o funkčních oblastech, které mohou poskytnout přesnější obraz skutečných poměrů než informace o správní oblasti (OECD, 2020^[25]).

Meziobecní spolupráci by prospěly konkrétní pobídky k uzavírání dohod o spolupráci. Dobrovolnost českého systému meziobecní spolupráce je sice způsobem, jak zajistit, aby ujednání o spolupráci účinněji cílila na místní potřeby, ale transakční náklady mohou být pro některé obce významnou položkou, zejména pokud je členem dobrovolného svazku obcí velký počet malých obcí. Podložená data získaná v nedávné době ukazují, že velké české obce nepovažují meziobecní spolupráci za efektivní z pohledu nákladů (Bakoš et al., 2021^[20]). Stejným směrem ukazují i některá data z Francie, jejíž územně správní uspořádání je stejně jako v České republice velmi fragmentované (Tricaud, 2021^[26]). Zavedení finančních pobídek pro spolupráci mezi obcemi již ve fázi plánování může pomoci tyto náklady překonat.

Mnohé země OECD v nedávné době zavedly finanční pobídky podporující spolupráci mezi obcemi. Například Francie nabízí v některých případech speciální dotace a zvláštní daňový režim, jiné země, jako Estonsko a Norsko, poskytují dodatečné finanční prostředky na společné veřejné investice. Slovinsko zavedlo v roce 2005 finanční pobídku na podporu spolupráce mezi obcemi, a to formou úhrady 50 % personálních nákladů společných řídicích orgánů, což vedlo k výraznému nárůstu počtu těchto subjektů. Ve španělské Galicii dostávají investiční projekty, na nichž se podílí více obcí, přednost při čerpání regionálních prostředků (Mizell and Allain-Dupré, 2013^[27]; OECD, 2019^[28]) (Rámeček 4.7). Také Polsko se postupně ubírá tímto směrem a poskytuje dodatečné finanční prostředky obcím, které zpracují společný strategický plán pro funkční oblast (OECD, 2021^[29]). Tyto pobídky mohou rovněž pomoci překonat politické náklady související se spoluprací a udržitelností svazku nebo dohody, protože ta obvykle závisí na politické vůli starosty nebo obecní samosprávy.

Rámeček 4.7. Finanční pobídky pro spolupráci napříč jurisdikcemi

Spolupráce mezi obcemi je většinou podporována na dobrovolné bázi. Existují ale pobídky k posílení dialogu mezi obcemi a vytváření sítí, sdílení informací a někdy i k pomoci při vytváření těchto subjektů. Pobídky mohou mít finanční nebo spíše praktičtější povahu (poradenství a technická pomoc, vypracování metodických pokynů, opatření na podporu sdílení informací – viz příklady Kanady, Norska a Spojených států). Některé země také zavedly na podporu spolupráce mezi obcemi nové typy smluv a partnerských dohod.

Francie má téměř 35 000 obcí, které jsou základní jednotkou vládnutí na místní úrovni. Přestože mnohé z nich jsou příliš malé na to, aby mohly samostatně efektivně fungovat, Francie se dlouho bránila slučování. Namísto toho se vláda dala cestou podpory spolupráce obcí. V roce 2022 existovalo přibližně 1 254 subjektů sdružujících více obcí s vlastními daňovými příjmy, které vznikly s cílem usnadnit horizontální spolupráci. Jsou do nich zapojeny všechny obce. Každé uskupení obcí je „veřejnou organizací pro spolupráci mezi obcemi“ (francouzská zkratka je EPCI). EPCI vykonávají omezené, specializované a výlučné pravomoci, které na ně členské obce přenesly. Jsou řízeny delegáty obecních zastupitelstev a pro svou právní existenci musí být schváleny státem. Na podporu obcí při vytváření EPCI poskytuje vláda základní dotaci plus meziobecní grant, aby se vyloučila konkurence v oblasti daňových sazeb mezi zúčastněnými obcemi. EPCI čerpají rozpočtové příspěvky členských obcí a/nebo mají vlastní daňové příjmy.

Ve Slovinsku se v posledních letech zvýšila spolupráce mezi obcemi, zejména u projektů, pro které je nutný velký počet uživatelů. V roce 2005 novela zákona o financování obcí poskytla finanční pobídky pro společnou správu obcí tím, že nabídla dohody o spolufinancování, kdy ústřední vláda začala obcím

pro následující rozpočtové období proplácet 50 % nákladů na zaměstnance společných správních orgánů. Výsledkem byl nárůst účasti obcí v těchto subjektech, a to z 9 společných správních subjektů v roce 2005 na současných 42, což představuje nárůst na 177 spolupracujících obcí. Nejčastěji vykonávanými úkoly jsou kontroly (odpadové hospodářství, silnice, prostranství atd.), služba obecního strážníka, územní plánování a interní audit.

Na subregionální úrovni má v Itálii dlouhou tradici horizontální spolupráce mezi obcemi. Ta má podobu tzv. *unione di comuni*, institucí sdružujících sousedící obce s cílem dosáhnout kritického množství, snížit výdaje a zlepšit poskytování veřejných služeb. Zákon z dubna 2014 zavedl nové finanční pobídky pro slučování obcí a pro svazky obcí. Funkce, na kterých se mají spolupodílet, zahrnují všechny základní funkce obcí. Všechny obce do 5 000 obyvatel jsou povinny se podílet na sdruženém výkonu základních funkcí.

Source: OECD (2020^[30]).

Pro meziobecní spolupráci by bylo prospěšné i rozšíření vzájemného učení, tzv. peer-learning. Vzájemné učení a budování kapacit jsou další zásadní procesy, které mohou obce dále povzbudit ke společné koordinaci v průběhu celého politického cyklu. Vzhledem k tomu, že ekonomické přínosy meziobecní spolupráce nemusejí obce vnímat v krátkodobém horizontu, a některé s ní ani nemají praktickou zkušenost, musí se v některých případech přesvědčit o jejich výhodách a smysluplnosti. Stejně jako v jiných zemích, např. v Chile nebo Polsku, se zdá, že klíčovým prvkem úspěchu meziobecní spolupráce je její šíření a napodobování (OECD, 2021^[29]).

Některé země OECD se rozhodly podpořit spolupráci prostřednictvím poradenství a technické pomoci, podporou sdílení informací nebo poskytnutím konkrétních návodů, jak takovou spolupráci řídit. Severské země (Dánsko, Finsko, Norsko a Švédsko) ve svých dohodách řeší především kapacitní otázky, takto postupují mimo jiné i Chile, Francie, Itálie a Španělsko. České obce, které si meziobecní spolupráci již úspěšně vyzkoušely, se mohou podělit o své zkušenosti a povzbudit i ostatní k uzavírání takovýchto dohod, pokud jim ukážou, že díky partnerství mohou dosáhnout efektivnějších a lepších výsledků. Klíčovou roli by při tom mohly sehrát kraje, které mohou zajistit podmínky pro vzájemné učení, nabídnout technickou podporu a působit jako političtí zprostředkovatelé. Tento proces by mělo doprovázet vypracování jasného souboru nástrojů nebo návodů, jak se při sjednávání dohod o spolupráci vypořádat s administrativními postupy. Procesy pro budování kapacit by se mohly zaměřit zejména na strategické plánování převyšující úroveň jedné obce, a to buď prostřednictvím vzájemného učení (peer-learning), nebo zapojením externích odborníků, kteří mohou obcím pomoci při posuzování potřeb svazku obcí (viz níže).

Stanovení konkrétního souboru úkolů, které by měl svazek obcí vykonávat, by mohlo být zajímavou cestou k efektivnějším službám a investicím v celé ČR. Vstup do meziobecních svazků, které vykonávají samostatnou působnost, jsou v České republice dobrovolné. Samosprávy malých obcí někdy vnímají pouze náklady spojené s meziobecní spoluprací (Rámeček 4.7), což snižuje motivaci k zakládání dobrovolných svazků obcí. Jak zdůraznila již předchozí analýza provedená OECD, mandát umožňující spolupráci obcí při poskytování legislativně vymezeného souboru veřejných služeb a výkonu přenesené nebo samostatné působnosti může být účinnou cestou ke zlepšení kvality a efektivity poskytování služeb a může podpořit širší využívání systémů meziobecní spolupráce (OECD, 2020^[8]). Informace z Itálie například naznačují, že pokud se malé obce zapojují do povinných iniciativ pro spolupráci mezi obcemi, těží poté ze snížení nákladů a lepších veřejných služeb (Giacomini, Sancino and Simonetto, 2018^[31]). Dobrým příkladem toho, jak povinná meziobecní spolupráce zvyšuje stabilitu spolupráce, jsou i další země, například Finsko, Francie nebo Německo (Rámeček 4.8). Určení povinných a zákonem stanovených úkolů pro meziobecní spolupráci by muselo být v každém případě doprovázeno vhodnými mechanismy financování pro plnění těchto úkolů, zejména konkrétními transfery, poskytováním finančních prostředků nebo financováním svazků obcí.

Rámeček 4.8. Povinná spolupráce mezi obcemi v zemích OECD

Reforma PARAS ve Finsku

Spolupráce mezi obcemi ve Finsku prošla během různých reformních období mnoha změnami. Zpočátku, v letech 2005 až 2007, se finská vláda rozhodla pokročit s reformou PARAS, jejímž cílem bylo zlepšit různé funkce na úrovni nižších územních celků. Cílem těchto změn bylo dostat pod kontrolu rostoucí výdaje na úrovni nižších územních celků, zlepšit produktivitu, posílit kapacitu obecních a servisních organizací a rozšířit poskytování služeb na místní úrovni. Během reformy byla obcím ponechána možnost volby, zda se sloučí, nebo se připojí k „oblasti společného řízení“ (tzv. co-management area) podle stanovených povinných prahových hodnot. Vláda umožnila obcím, aby si samy zvolily způsob organizace a zároveň je v letech 2008 až 2013 motivovala ke slučování prostřednictvím finančních dotací. Vzhledem k tomu, že finská vláda nařídila, aby se všechny obce sloučily nebo připojily do oblasti společného řízení, musí místní samosprávy u obou variant dosáhnout prahové hodnoty 20 000 obyvatel pro služby primární zdravotní péče a 50 000 obyvatel pro odborné vzdělávání a přípravu.

Ve Finsku je spolupráce mezi obcemi v podstatě dobrovolná. V případě odborného vzdělávání a zdravotnických služeb však vláda vyžaduje, aby se obce buď sloučily, nebo se připojily ke oblasti společného řízení. Uložení povinnosti meziobecní spolupráce u některých služeb umožňuje obejít se bez mezistupně veřejné správy. *Ex post* analýza, která ve Finsku následovala po zavedení strukturální regulace a reforem prostřednictvím rámce PARAS, došla ke zjištění, že se integrace služeb sociální a zdravotní péče na celostátní úrovni zlepšila.

Reforma NOTRe ve Francii

Před tím, než se ve Francii nedávno uskutečnily reformy obecního uspořádání, byl systém spolupráce mezi obcemi složitý. Stejně jako mnoho dalších zemí, pro které je charakteristická vysoká roztržitost na obecní úrovni, i francouzská vláda pochopila, že obce dávají před slučováním přednost meziobecní spolupráci. V roce 2014 přijala zákon NOTRe (Nová územní organizace republiky), aby snížila tehdejší fragmentaci svých zhruba 35 000 obcí. Vláda stanovila soubor předpisů a reforem, které mají usnadnit uzavírání dohod o meziobecní spolupráci. Například nařídila, aby se obce, které zatím neměly uzavřenou dohodu o meziobecní spolupráci, k takové dohodě připojily s ohledem na další požadavky vyplývající z reformy. Vláda stanovila minimální hranici počtu obyvatel pro meziobecní spolupráci na 15 000 obyvatel, přičemž původní hranice byla 5 000 obyvatel. Zákon posílil přenesenou povinnou působnost meziobecní spolupráce, známou jako „communautés de communes“ (společenství obcí). Pro tato uskupení je stanoven rámec sedmi působností, které by měly zajišťovat, povinně z těchto sedmi musí naplňovat tři. Ačkoli má ve Francii stejně jako ve Finsku meziobecní spolupráce dobrovolnou dynamiku, stát vyžaduje, aby se do ní obce zapojovaly a některé služby poskytovaly povinně.

Zdroje: OECD (2020^[8]; 2019^[32]; 2021^[33]; 2017^[11]).

Cestou pro Českou republiku, která stojí za diskusí, může být stále i posílení pobídek na podporu slučování obcí. Ačkoli slučování obcí narazilo v ČR na silnou nevoli, řada stakeholderů na všech úrovních se stále domnívá, že vysoká roztržitost ohrožuje efektivitu veřejné správy. Slučování se setkává se silným odporem nejen v České republice, ale i v několika dalších zemích OECD. Přesto se některé země OECD pro slučování obcí rozhodly. Slučování obcí v zemích OECD reaguje na různé cíle, někdy jde o úpravu odstraňující nesoulad mezi zastaralými správními hranicemi obcí a socioekonomickými funkčními oblastmi, dosažení úspor z rozsahu a širšího záběru při poskytování veřejných služeb nebo zvýšení

správní kapacity obcí (OECD, 2017^[111]). V Nizozemí a Švýcarsku probíhalo slučování obcí postupně a v severských zemích bylo provedeno v několika vlnách (např. v Dánsku, Norsku a Švédsku). V některých zemích bylo slučování povinné (např. v Dánsku, Japonsku a na Novém Zélandu). Některé země podpořily slučování tím, že ponechaly stávající obecní správu se statutem územního samosprávného celku a delegovaným starostou, je tomu tak v Irsku, Koreji, na Novém Zélandu, v Portugalsku, ve Spojeném království nebo ve Francii (OECD, 2020^[8]; 2017^[111]). Několik zemí OECD podpořilo slučování obcí pobídkami, například poskytnutím finančních dotací, poradenství a technické pomoci, zavedením zvláštního statusu pro větší města (Rámeček 4.9). Česká republika by mohla využít zkušeností těchto zemí k účinnější podpoře slučování obcí, a to zejména v současné situaci, kdy se v mnoha oblastech očekává pokračující pokles počtu obyvatel (OECD, 2020^[8]).

Rámeček 4.9. Jaké jsou pobídky pro slučování obcí?

Pokud v důsledku roztržitého územního uspořádání vznikají problémy, státy se je snaží řešit slučováním obcí. Několik zemí však namísto nuceného slučování obcí nabízí svým územním samosprávám finanční nebo institucionální pobídky ke slučování. Ačkoli národní legislativa umožňuje slučování obcí, obce tak nemusí z různých důvodů činit. Jedním z mechanismů, jak zvýšit počet dobrovolných případů slučování obcí, je proto lepší nabídka státních pobídek pro orgány na úrovni nižších územních celků.

Finanční dotace

Mnoho zemí se snaží roztržitost řešit prostřednictvím finančních pobídek motivujících obce ke slučování, jedná se například o dotace. V Norsku měly tyto pobídky podobu pětileté finanční podpory na pomoc obcím při reorganizaci služeb a správy a také zvláštní dotace pro menší obce. Ve Švýcarsku byly s cílem připravit půdu pro slučování zavedeny dotace na poradenství, metodiky a technickou pomoc. Ve Francii měly slučující se obce prospěch z nižšího krácení dotací než ostatní obce.

Kombinace různých typů pobídek

Země, které chtějí podpořit slučování svých obcí, často nabízejí také řadu pobídek na podporu slučování obcí. V Nizozemsku byly pro obce, které se rozhodly sloučit, vypracovány metodické pokyny, konkrétně „Politický rámec pro slučování obcí“. Slučující se obce dostávaly při slučování pomoc ze strany nizozemských krajů (provincií). Obce také obdržely upravený příspěvek na slučování, který měl nově sloučeným obcím kompenzovat náklady spojené se sloučením a přizpůsobením se nové situaci. Estonská vláda financovala náklady na poradenství a expertizy, které měly obcím pomoci připravit se na proces slučování. Podle plánu měla být dotace na sloučení pro obce, které se sloučí dobrovolně, dvojnásobná, proces měl proběhnout do ledna 2017. Tato dotace zahrnovala bonus, pokud velikost sloučené obce přesáhne 11 000 obyvatel. V Itálii podporuje slučování obcí prostřednictvím státních a regionálních finančních pobídek zákon 56/2014. Zákon o stabilitě z roku 2015 rovněž zavedl další pobídky pro slučování obcí tím, že se na sloučené obce nevztahují omezení stanovená pro přijímání zaměstnanců. Ve Finsku nabídla reforma PARAS (Rámeček 4.8) finanční a organizační podporu a konzultační nástroje. Stát rovněž slíbil, že zaměstnanci slučované obce na úrovni nižších územních celků nebudou po dobu nejméně pěti let po sloučení propouštěni.

Zvláštní status pro velká města

Další pobídkou pro slučování obcí je přiznání zvláštního statusu větším městům po sloučení. V Japonsku byl například pro města zaveden třetí stupeň zvláštního statusu (tzv. města zásadního významu), aby se podpořilo slučování obcí. Japonsko tak učinilo v naději, že se obce budou slučovat s cílem získat tento status, s nímž se na této úrovni pojí nové kompetence. Tento status se vztahuje na

města s více než 300 000 obyvateli, která zároveň splňují několik dalších požadavků. Podle některých zdrojů se tato strategie zdá být v Japonsku úspěšná.

Vytváření struktur na nižší než obecní úrovni

Dalším impulsem pro slučování obcí je umožnění pokračování bývalé obecní správy jako struktury na nižší než obecní úrovni (tj. místních dekoncentrovaných jednotek – subobecní struktura). Subobecní struktury mají zpravidla právní postavení podléhající obci a mají usnášeníschopné zastupitelstvo, výkonný orgán v delegované působnosti (starostu, radu) volený obyvatelstvem, samostatný rozpočet atd., ale jsou zároveň závislé na obci. Subobecní struktura si uchovává místní odpovědnost i přes to, že z hlediska počtu obyvatel se jedná o poměrně velké obce. Prostřednictvím subobecní úrovně se rovněž zvyšuje zastoupení místních aktérů, neboť se takto zachovává místní identita předchozí správy a chrání se historické dědictví, tradice a demokracie. Například v zemích OECD existuje mnoho případů struktur na nižší než obecní úrovni: farní a komunitní rady ve Spojeném království, *Eup* a *Myeon* v Koreji, *freguesias* v Portugalsku, občiny ve Slovinsku atd.

Zdroj: OECD (2017^[11]).

Doporučení k posílení meziobecní spolupráce ve funkčních oblastech

- **Vytvořit systém indikátorů, který umožní vyhodnocovat náklady a kvalitu poskytování veřejných služeb na obecní úrovni.** Umožní to vyhodnotit, jaký vliv má územně správní roztržitost na efektivitu služeb, a také případně zajistit minimální standard poskytování služeb v celé České republice.
- **Získat data vztahující se k funkčním oblastem (ve funkčních mikroregionech a aglomeracích), aby bylo možné nastavit dlouhodobá a stabilní schémata meziobecní spolupráce zohledňující funkční oblasti.** V městských a venkovských oblastech se investice a služby nejlépe plánují z pohledu funkčních oblastí služeb zajišťovaných pro spolupracující obce, města a řídčeji osídlené oblasti. Je proto nutné mít k dispozici data vztahující se na funkční oblasti, neboť mohou poskytnout přesnější obraz skutečných poměrů než data vztahující se na správní oblasti. To následně usnadní společné strategické plánování svazku obcí ve funkční oblasti.
- **Zavést finanční pobídky, jako jsou speciální dotace a zvláštní daňový režim pro obce zapojené do meziobecní spolupráce a podpořit tak jejich spolupráci.** Tyto pobídky mohou rovněž pomoci překonat politické náklady spojené se spoluprací a udržitelností svazku nebo dohody, které obvykle závisejí na politické vůli starosty nebo obecní samosprávy. Pobídky by se měly zaměřit zejména na podporu dlouhodobých partnerství umožňujících stanovení společných cílů územního rozvoje, plánování a realizaci dlouhodobých projektů odpovídajícího rozsahu.
- **Využívat vzájemné učení (tzv. peer learning) na podporu spolupráce mezi obcemi.** Obce je někdy třeba přesvědčit o výhodách a smysluplnosti meziobecní spolupráce. České obce, které si meziobecní spolupráci již úspěšně vyzkoušely, se mohou podělit o své zkušenosti a povzbudit i ostatní k uzavírání takovýchto dohod. Pozornost je možné zaměřit zejména na vzájemné učení prostřednictvím společného strategického plánování svazku obcí. Klíčovou roli by při tom mohly sehrát kraje, které mohou zajistit podmínky pro vzájemné učení, nabídnout technickou podporu a působit jako političtí zprostředkovatelé. Organizace sdružující obce nebo Ministerstvo vnitra by měli z tohoto pohledu vzájemné učení podporovat. Tento proces by mělo doprovázet vypracování jasného souboru nástrojů nebo návodů, jak se při sjednávání dohod o spolupráci vypořádat s administrativními postupy.
- **Legislativně stanovit konkrétní soubor úkolů, které by mohly svazky obcí vykonávat.** Poskytnout obcím v zákoně mandát, který jim umožní spolupracovat při poskytování právně

vymezeného souboru veřejných služeb a výkonu přenesené nebo samostatné působnosti. Toto může být účinnou cestou ke zlepšení kvality a efektivitě poskytování služeb a může podpořit širší využívání systémů meziobecní spolupráce. Uložení takových úkolů by muselo být doprovázeno vhodnými mechanismy financování pro plnění těchto úkolů, zejména konkrétními transfery, poskytováním finančních prostředků nebo financováním svazků obcí.

- **Diskutovat o zavedení konkrétních pobídek na podporu slučování obcí.** Ačkoli slučování obcí narazilo v ČR na silnou nevoli, může být stále cestou, která by umožnila překonání rozdílů v efektivitě veřejné správy na obecní úrovni. Z tohoto důvodu by mohlo být možností dobrovolné slučování s konkrétními pobídkami pro obce. Tento přístup by musel být doprovázen příslušnými konzultacemi, jednáními a komunikací pro zajištění podpory místních aktérů a občanské společnosti pro takový krok.

Posílení strategického plánování na všech úrovních veřejné správy pro zdokonalení klientsky orientované veřejné správy

Strategické plánování pomáhá veřejné správě na všech úrovních formulovat rozvojové vize, cíle a priority a poskytuje vodítko pro rozdělování veřejných zdrojů. Zajištění celkově vysoké kvality strategického plánování na úrovni obcí může v České republice podstatně přispět prosazování Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Kvalitní strategické plánování může obcím usnadnit poskytování veřejných služeb cílených na místní potřeby a strategicky upřednostňovat projekty, které nejvíce podporují místní rozvoj, a optimalizovat tak využívání veřejných zdrojů. Nicméně i přes existenci jasného systému plánování přetrvává v oblasti strategického plánování na nižší než ústřední úrovni několik problémů. Za prvé, nedostatečná meziresortní koordinace ztěžuje krajům a obcím sladování s národními rámci a zohlednění zájmů různých resortů při plánování rozvoje kraje a obce. Za druhé, rozvojové strategie na obecní a nadobecní úrovni nejsou obecně zvažovány ani využívány jako nástroje pro řešení lokálních potřeb, ačkoliv mají zároveň přispívat k naplňování regionálních a celostátních rozvojových cílů. Za třetí, většina českých obcí nemá kvůli své malé velikosti dostatečné plánovací kapacity, což má přímý dopad na kvalitu obecních a vyšších strategických plánů. Není reálné, aby ústřední orgány poskytovaly podporu více než 6 000 obcí. Pro posílení kapacity strategického plánování na obecní a vyšší úrovni je tedy nutné hledat optimalizované a efektivnější řešení. Tato kapitola hodnotí silné a slabé stránky strategického plánování územních samosprávných celků v České republice a zkoumá další možné cesty, jak podporovat zejména společné plánování na obecní úrovni, využít potenciál funkčních urbanizovaných území (FUA) při plánování, a jak efektivněji a systematičtěji rozvíjet plánovací kapacity na obecní úrovni.

Posílení územně specifického přístupu (place-based approach) při strategickém plánování rozvoje krajů a obcí

Česká republika má zřetelně definovaný víceúrovňový systém strategického plánování, přičemž Strategický rámec Česká republika 2030 představuje „strategii strategií“ (Obrázek 4.3). Strategické plánování na krajské a obecní úrovni by mělo zohledňovat tři klíčové národní dokumenty, které jsou uvedeny níže, a také resortní strategie. Zatímco první dva dokumenty nejsou pro územní samosprávy závazné, Politika územního rozvoje ČR je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Kraje a obce mají své vlastní územní plány. Všechny kraje mají také povinnost mít strategii rozvoje, obce ale tuto povinnost nemají.

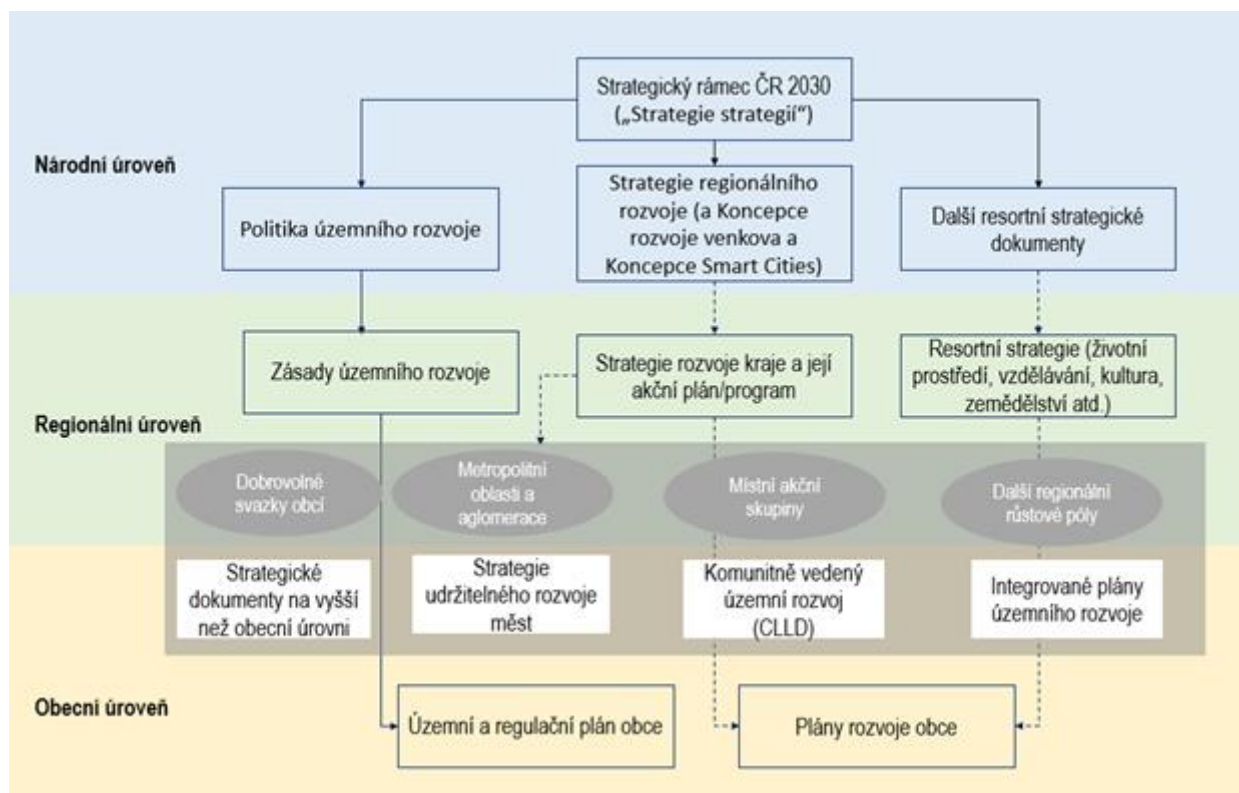
Strategický rámec Česká republika 2030 koordinovaný původně Úřadem vlády, později Ministerstvem životního prostředí byl schválen usnesením vlády v roce 2017² a slouží jako „strategie strategií“. Tento rámec stanovuje vizi země do roku 2030 v šesti oblastech: 1) lidé a společnost; 2) hospodářský model; 3) odolné ekosystémy; 4) obce a regiony; 5) globální rozvoj a 6) dobré vládnutí. Ačkoli jsou všechny oblasti

relevantní i pro strategické plánování na nižší než ústřední úrovni, na strategické plánování na úrovni krajů a obcí se nejvíce vztahuje vize pro obce a kraje³.

Strategie regionálního rozvoje 21+ (SRR 21+) byla zpracována Ministerstvem pro místní rozvoj podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Tato lokálně orientovaná strategie regionálního rozvoje vymezuje pět různých typů oblastí v území⁴ a pro každý z nich stanovuje diferencované rozvojové cíle a priority. Tento dokument není pro kraje a obce při tvorbě jejich rozvojových strategií závazný. Ministerstvo pro místní rozvoj však koordinovalo svou činnost se zástupci krajů a obcí prostřednictvím stálých regionálních konferencí (jedna v každém kraji)⁵, aby zajistilo, že budou do strategie zapracovány i potřeby rozvoje nižších územních celků.

Politika územního rozvoje České republiky, kterou zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, stanovuje rámce a zásady pro územní plánování na nižší než ústřední úrovni. Tento strategický dokument obsahuje zásady pro plánování a vymezuje rozvojové oblasti a hlavní koridory dopravy a infrastruktury, ale nestanovuje obecnou vizi územního rozvoje. Shromažďuje a analyzuje data důležitá pro územní plánování na regionální a obecní úrovni a usměrňuje územní plánování na nižší úrovni.

Obrázek 4.3. Systém strategického plánování a hlavních nástrojů pro regionální rozvoj v ČR



Poznámka: Přerušované čáry se šipkami označují, že dokument poskytuje nezávazný rámec/návod jinému; strategie udržitelného rozvoje měst jsou prováděny prostřednictvím mechanismu integrovaných územních investic.

Zdroje: Zpracování OECD na základě Ministerstva pro místní rozvoj ČR (2022^[34]) (2016^[35]) (2021^[36]).

Jak uvádí SRR 21+, na ústřední úrovni je stále možné jednoznačněji definovat územní dimenzi sektorových intervencí. Národní resortní politiky a dotační programy jednotlivých ministerstev v současnosti dostatečně nezohledňují územní dimenzi dopadů svých politik (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, n.d.^[37]). Obecně lze říci, že neexistuje univerzální metoda řešení této problematiky a resortní politiky

mohou územní hledisko uplatňovat různými způsoby. V některých případech mohou zahrnovat preventivní nebo nápravná opatření ke zmírnění potenciálních územních dopadů. Například vzorce financování vzdělávání založené na prahových hodnotách týkajících se počtu studentů mohou ztížit poskytování služeb ve venkovských oblastech a vyžadují „lokální nápravu“. Ministerstvo pro místní rozvoj by mohlo spolupracovat s věcně příslušnými ministerstvy, aby při strategickém plánování pro své resorty zohledňovala územní perspektivu. Toho lze dosáhnout dialogem s příslušnými ministerstvy a přizváním krajů a obcí k účasti na celém procesu plánování a systematickým dohlížením na to, že je územní perspektiva zohledňována i při realizaci resortní politiky. Obzvláště důležité je to u resortních politik, podle kterých kraje a obce přebírají různé odpovědnosti, jako jsou vzdělávání, doprava, oblast bydlení, cestovního ruchu atd.

Nedostatečná koordinace mezi ministerstvy ovlivňuje tvorbu a provádění politiky regionálního rozvoje na celostátní, regionální i místní úrovni. Zdá se, že resortismus a specializace jsou v české veřejné správě silně zakořeněny⁶. Tento přístup sice podporuje jasné rozdělení kompetencí a odpovědností, ale nevýhodou je omezená motivace ministerstev ke spolupráci na integrovaných (meziobdobových) politikách, jakou je i politika regionálního rozvoje (Huerta Melchor and Gars, 2020^[38]). V krajích a obcích tak mohou vznikat a často vznikají rozpory, ochrana památek a přírody se může střetávat s projekty dopravní infrastruktury nebo ochrana kvalitní zemědělské půdy s touhou po nové obytné zástavbě a dalšími formami rozvoje (OECD, 2017^[5]).

Je třeba zajistit soudržnost mezi plánováním na celostátní a regionální a místní úrovni. Vzhledem k vysokému počtu krajských a obecních samospráv s potenciálně různou skladbou priorit je zajištění soudržnosti mezi jednotlivými úrovněmi obzvláště důležité, neboť může na všech úrovních napomoci větší synchronizaci a vzájemnému doplňování se činností. Jednou z cest, jak toho dosáhnout, je nastavení mechanismu, který zajistí, aby krajské a obecní samosprávy mohly své strategie (např. strategie regionálního a místního rozvoje, strategie mikroregionů, strategie udržitelného rozvoje měst [SUD], strategie komunitně vedeného místního rozvoje [CLLD]) ukotvit do národních rámců. V současné době však v České republice žádný takový mechanismus neexistuje. Celostátní a regionální stálé konference slouží k reflektování místních potřeb především v rámci programů financovaných EU, přesto ale ani ony nezdurazňují potřebu zajištění souladu strategických cílů napříč všemi úrovněmi veřejné správy. Ministerstvo pro místní rozvoj sleduje soulad strategických cílů na jednotlivých úrovních veřejné správy, včetně obcí, prostřednictvím *Databáze strategií*. Tato databáze pomáhá zachytit vazby mezi již vypracovanými strategiemi. Ministerstvo pro místní rozvoj ale také může nadále poskytovat krajským a obecním samosprávám podporu v počátečních fázích plánování a pomoci tak zajistit soulad cílů a priorit. Podpora může zahrnovat například školení nebo semináře o tom, jak „lokalizovat“ cíle a rámce regionální nebo národní politiky, např. pokud by obec chtěla posílit vzdělanost, jak by měla navrhnout strategii, která bude řešit místní potřeby a zároveň naplňovat cíle národní vzdělávací politiky.

Česká republika by mohla zřídit meziresortní koordinační orgán, který by podporoval regionální a místní rozvoj, včetně strategického plánování na nižší než celostátní úrovni. Tento orgán by měl zajistit soulad mezi resortními strategiemi a SRR 21+ a pomoci příslušnými ministerstvům, aby v případě potřeby vnímala své resortní politiky optikou krajů a obcí, a soulad mezi strategickými plánovacími dokumenty krajů a obcí a cíli a prioritami SRR 21+. Česká vláda o vytvoření takového orgánu diskutuje. Je možné jej vytvořit dvěma způsoby. První možností by mohlo být jeho zřízení buď jako nového meziresortního výboru, nebo jeho navázání na již existující mechanismy či orgány, jako je například Národní stálá konference při Radě vlády pro fondy Evropské unie, nebo jeho začlenění do nich. Druhou možností by bylo zřízení výboru pro udržitelnost obcí při Radě vlády pro udržitelný rozvoj. Druhý přístup by mohl předejít možnému nárůstu počtu vládních orgánů. Bez ohledu na to, jaký přístup bude zvolen, by se na činnosti tohoto orgánu měly podílet osoby s rozhodovací pravomocí, a to zejména v případě resortních politik s významným dopadem na regiony (např. doprava, bydlení, vodní hospodářství, cestovní ruch, kultura atd.). Do činnosti by se měli zapojovat i zástupci regionů a obcí i organizace sdružující územně samosprávné celky. Konkrétními příklady takových mechanismů jsou Fórum pro udržitelný regionální rozvoj ve Švédsku, meziresortní výbor

zaměřený na plánování rozvoje vnitřních oblastí v Itálii a Koordinační výbor pro rozvojovou politiku v Polsku (Rámeček 4.10).

Rámeček 4.10. Příklady meziresortních koordinačních platform podporujících strategické plánování

Ve Švédsku je úkolem tvůrců politiky regionálního rozvoje přesvědčit ostatní ministerstva, že by měla při plánování a tvorbě sektorových politik používat „územní optiku“. Jednou z důležitých koordinačních platform je Fórum pro udržitelný regionální rozvoj 2022-2030, které je součástí implementace Národní strategie pro udržitelný regionální rozvoj ve Švédsku 2021-2030. Fóru předsedá státní tajemník pro regionální rozvoj. Je rozděleno do dvou skupin, jedna podporuje dialog mezi politiky na národní a regionální úrovni a druhá dialog mezi zástupci veřejné správy na národní a regionální úrovni (úroveň ředitelů). Švédsko rovněž vytvořilo tzv. policy labs. Jedna z nich se věnuje zkoumání konkrétních politických metod pro rozvoj venkova. Kromě toho si Švédsko zakládá také na zapojení státních orgánů – jak státních zaměstnanců/provozních pracovníků, tak i osob s rozhodovací pravomocí – do regionálních záležitostí, protože tyto orgány zajišťují provádění politiky regionálního rozvoje napříč různými sektory a zároveň zohledňují konkrétní regionální specifika, která ovlivňují plnění cílů jednotlivých sektorových strategií.

Italská strategie pro tzv. vnitřní oblasti je integrovanou strategií, která sleduje cíl zpomalení demografického poklesu a odlivu z mnoha venkovských oblastí prostřednictvím zlepšení kvality základních služeb – vzdělávání, zdravotnictví a mobility – a podpory příležitostí pro podnikání a zaměstnanost. V rámci této strategie definovala vláda prostřednictvím meziresortního výboru soubor integrovaných projektů a jejich očekávaných výsledků s cílem sladit dílčí cíle, přizpůsobit sektorové politiky specifickým územním potřebám a sladit různé zdroje financování. Ve výboru zasedají zástupci ministerstev školství, zdravotnictví a zemědělství, ministerstva pro politiku soudržnosti a nižších úrovní veřejné správy. Pro každou oblast politiky národní vláda rovněž určí svazky obcí, které jsou ochotny a schopny spolupracovat na dlouhodobé strategii, včetně sjednocení řízení funkcí relevantních pro společnou strategii.

Polsko zřídilo Koordinační výbor pro rozvojovou politiku jako stálý meziresortní výbor s podvýbory spojenými s otázkami regionálního rozvoje (např. podvýbor pro rozvoj venkovských oblastí, podvýbor pro územní dimenzi). Výbor provádí analýzy a vypracovává návrhy dokumentů, které usnadňují provádění strategie odpovědného rozvoje země, která má výraznou územní dimenzi.

Zdroje: OECD (2020^[39]; 2019^[32]; 2022^[40]).

Česká vláda může obce více podpořit sladěním obecních a nadobecních rozvojových strategií se strategiemi na regionální a národní úrovni, zejména se strategiemi rozvoje krajů a SRR 21+. To je klíčové pro posílení lokálně orientovaného přístupu ke strategickému plánování a zajištění souladu politických snah na všech úrovních. Aby se Česká republika vydala tímto směrem, může přijmout dvě vzájemně se doplňující opatření.

Definovat strategické plánování na obecní a nadobecní úrovni jako nástroje podporující realizaci politických cílů na regionální a celostátní úrovni. Dvojitý účel strategického plánování na obecní a nadobecní úrovni (podpora obecního rozvoje a prosazování cílů vyšší úrovně) může být například stanoven v SRR 21+ a/nebo v zákoně č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje. Příkladem může být polský zákon o zásadách implementace rozvojové politiky (Rámeček 4.11). Stálé regionální konference lze využít jako platformu pro prosazování strategického souladu mezi strategiemi na obecní a nadobecní úrovni a strategiemi rozvoje krajů a SRR 21+, např. v rámci každé regionální konference může být zřízena

specializovaná pracovní skupina, která se bude věnovat právě této otázce. Tento proces by vyžadoval podporu ze strany vysoce autonomních obecních samospráv, aby byl vnímán jako legitimní. Jako důležité by se proto jevil zahájení diskuse se samosprávami, která by se mimo jiné věnovala souvisejícím výhodám, obavám a podmínkám, je také možné zvážit pilotní projekt, který by otestoval, jak při strategickém plánování na obecní úrovni zohlednit místní potřeby a zároveň prakticky přispět k naplňování cílů na celostátní úrovni. Takovou diskusi nebo pilotní projekt lze realizovat také s dobrovolnými svazky obcí, obcemi s rozšířenou působností nebo velkými městy s ohledem na strategické plánování na vyšší než obecní úrovni. S přihlédnutím k rozdílné situaci a vysokému počtu obecních samospráv by institucionalizace plánování na obecní nebo nadobecní úrovni neměla v žádném případě znamenat zavedení povinného strategického plánování nebo vnucení jedné standardní metody plánování všem obcím.

Poskytnout konkrétní technickou podporu, která přispěje k provázání strategií se strategickými rámci na vyšší úrovni, a to využitím existující technické podpory i pro plánování na obecní a nadobecní úrovni. Česká republika má k dispozici online nástroje, příručky a pokyny a další formy podpory, které mohou obce využít pro strategické plánování (např. online plánovací nástroj ObcePRO). Přínosem by mohlo být zařazení tematických diskusí, na kterých by se představovaly příklady dobré praxe, aby byly obecní samosprávy schopny určit důležité dokumenty s regionální a celostátní působností ovlivňující plánování na obecní a nadobecní úrovni a uměly tyto cíle přenést do svých strategických plánů. Takovou pomoc mohou nabídnout jak ústřední orgány a kraje, tak i organizace sdružující místní samosprávy. Z dlouhodobého hlediska může vláda kromě programů pro rozvíjení kapacit zvážit také poskytování finančních pobídek. Ve vhodných případech lze například při přidělování prostředků na regionální rozvoj ze státního rozpočtu upřednostnit projekty, které jednoznačně přispívají k naplňování jak obecních, tak i celostátních cílů. Tento přístup se může vyzkoušet jako pilotní v rámci některých stávajících programů financování nebo v určitých regionech či mikroregionech⁷.

Rámeček 4.11. Polský zákon o zásadách implementace rozvojové politiky

Dne 15. července 2020 schválil polský parlament řadu změn zákona o zásadách provádění rozvojové politiky:

- Přijetí střednědobé národní rozvojové strategie (10-15 let), která stanoví základní podmínky, cíle a směry rozvoje země v sociální, ekonomické a územní dimenzi a podrobné aktivity na období čtyř let.
- Zavedení pojmu strategie místního rozvoje (SMR): přestože přijetí SMR není povinné, zákon ji považuje za cenný strategický dokument.
- Požadavek, aby územně plánovací dokument a diagnostika socioekonomického rozvoje byly zahrnuty do SMR s cílem zajistit pevnější vztahy mezi těmito dvěma strategickými dokumenty, neboť v minulosti byly dokumenty odděleny a nebyly plně koordinovány.
- Podrobný postup pro vypracování strategie rozvoje na úrovni vojvodství, nadmístní a obecní úrovni. Byl rovněž zaveden podrobný proces konzultací napříč úrovněmi veřejné správy pro vypracování SMR.
- SMR vypracovaná obcí musí být předložena vedení příslušného vojvodství, aby byl zajištěn soulad s rozvojovou a územní politikou vojvodství a v tomto případě i s územně nadřazenou rozvojovou strategií.

Zdroj: OECD (2021^[29]).

Spolupráce s kraji a obcemi při přípravě národních strategií

Zkušenosti ze zemí OECD ukazují, že inkluzivní procesy strategického plánování, do nichž jsou zapojeny stakeholderi na celostátní i nižší úrovni, mohou posilovat legitimitu tvorby politik a zvyšovat jejich udržitelnost i po skončení volebního období. Politický rámec OECD pro řádnou veřejnou správu (OECD Policy Framework on Sound Public Governance) (2020^[41]) uznává zásadní roli regionálních a místních samospráv při posilování politik a strategií a doporučuje, že „je třeba dále usilovat o jejich zapojení do tvorby a provádění národních strategií a politik“.

Kraje a obce musí být včas formálně a systematicky zapojeny do plánovacích procesů na celostátní úrovni, aby se zajistilo zohlednění jejich názorů a priorit ve strategických plánech a nástrojích. Konzultační procesy umožňující zapojení krajů a obcí do tvorby národních střednědobých a dlouhodobých strategií jsou v České republice často neformální, ale mohou probíhat i prostřednictvím meziresortního připomínkového řízení. Legislativní pravidla vlády ukládají všem institucím veřejné správy povinnost konzultovat návrhy právních předpisů se stakeholdery a Jednací řád vlády (čl. II) tuto povinnost rozšiřuje i na nelegislativní dokumenty, jako jsou strategické koncepční dokumenty a nástroje a další dokumenty resortní a územní politiky. Ministerstva a instituce veřejné správy jsou tedy při tvorbě národních strategií ze zákona formálně povinny systematicky konzultovat s kraji a obcemi jejich tvorbu. V praxi se návrhy národních strategických dokumentů zveřejňují na vládním portálu, na který mají kraje a obce přístup. Stakeholderi, kteří projeví zájem, mohou být informováni o časovém rámci díky každoročně zveřejňovanému plánu, který obsahuje seznam všech legislativních i nelegislativních iniciativ. Pokud chtějí obecní samosprávy předkládat připomínky k jakýmkoli návrhům vládních dokumentů, musí být zastoupeny zájmovou skupinou nebo sdružením, může to být Sdružení místních samospráv, Svaz měst a obcí nebo Asociace svazků obcí, které jednájí jejich jménem a předkládají připomínky v rámci připomínkového řízení. Naopak kraje mají možnost samostatně vyjádřit své připomínky a protinávry ještě před projednáním návrhu vládou. V obou případech se připomínky shromažďují digitálně s využitím elektronické knihovny legislativního procesu (eKlep). U návrhů legislativních dokumentů mají na vyjádření obvykle 20 dní, u nelegislativních dokumentů 10 dní, což může být v praxi pro obecní samosprávy a sdružení obcí obtížné. Jak již bylo řečeno, nejsou stanovena žádná pravidla, která by přesně určovala formu těchto konzultací. Připomínkování při plánování strategií probíhá často ve velmi pozdní fázi, když už jsou strategie vypracovány a připravují se k předložení na jednání vlády. Stakeholderi v rozhovorech uváděli, že konzultace s kraji a organizacemi sdružujícími obce jsou někdy považovány za pouhé odškrtnutí úkolu a na poskytnuté připomínky se nijak nereaguje.

Česká vláda by mohla zvážit prodloužení lhůty pro konzultace, která je nyní 10 dní, například na 20 dní jako u legislativních dokumentů, aby měly kraje a sdružení obcí během konzultací dostatek času na předložení svých názorů a příspěvků. Vláda by také mohla začít požadovat, aby věcně příslušná ministerstva podávala zprávy a poskytovala krajům a organizacím sdružujícím obce zpětnou vazbu o tom, jak byly jejich příspěvky využity, tento přístup by pomohl vytvořit efektivní systém pro vzájemné poskytování zpětné vazby. Přínosem by také mohlo být zohledňování zpětné vazby v budoucích hodnoceních, aby bylo možné ovlivnit budoucí politiky a strategie, což podrobněji popisujeme v kapitole 3.

Zástupci krajů a obcí se do přípravy národních strategických dokumentů často zapojují prostřednictvím pracovních skupin organizovaných věcně příslušnými ministerstvy, bylo tomu tak v případě Strategického rámce Česká republika 2030 a SRR 21+. Taková praxe však závisí na příslušném ministerstvu. Diskuse probíhají v konkrétních tematických radách a pracovních skupinách, například v Radě vlády pro veřejnou správu, kde jsou samosprávy zastoupeny sdruženími krajů a obcí. Podle stakeholderů, s nimiž OECD vedla rozhovory, jsou ale rozhodnutí a výsledky většinou omezené. Věcně příslušná ministerstva tak mohou promeškat příležitost k získání cenných podkladů pro přijímání informovaných rozhodnutí a riskují, že přehlédnou významné dopady resortních strategií na kraje a obce. Vláda ČR by mohla zvážit rozšíření a revizi konzultačních procesů s kraji a obcemi (v případě obcí prostřednictvím organizací, které je sdružují), a to zejména při tvorbě střednědobých a dlouhodobých strategických dokumentů s územní dimenzí. Rámeček 4.12 nabízí přehled různých institucionalizovaných modelů pro zapojování regionálních

samospráv v zemích OECD. Přestože formalizovaný konzultační proces sám o sobě nezaručuje kvalitnější zapojení, může vyvolat aktivnější spolupráci mezi ministerstvy a kraji a obcemi v rané fázi plánovacího procesu a podnítit aktivní konzultování krajů a organizací sdružujících obce ohledně návrhů strategických dokumentů. S vědomím toho, že účast na konzultačních procesech vyžaduje kapacitu a čas a že je nutné předcházet tzv. únavě z konzultací, mělo by být zapojování do tvorby střednědobých a dlouhodobých strategických plánů a resortních strategií dobrovolné.

Rámeček 4.12. Mechanismy pro zapojení vlád na nižší než celostátní úrovni do tvorby strategií na celostátní úrovni

V členských zemích OECD existují různé modely a formáty zapojení vlád na nižší než národní úrovni do národního strategického plánování:

Ve Walesu (Spojené království) byli identifikováni „klíčoví partneři“, kteří byli zapojeni do formální skupiny stakeholderů a řídicího výboru složeného z externích partnerů a zástupců státní správy.

V rámci přípravy irské územně-rozvojové strategie byl jasně uznán význam sítí pro řešení průřezových témat. Vznikly a jsou státem podporovány sektorové a územní pracovní skupiny zúčastněných stran, které se podílejí na přípravě rozvojového plánu.

V Litvě byly rovněž zřízeny zvláštní pracovní skupiny, které zajišťují účast klíčových partnerů na přípravě rozvojových plánů.

Zdroje: Cardiff University (2005^[42]); OECD (2021^[33]; 2019^[32]).

Centrum vládnutí (CoG) hraje klíčovou roli při zajišťování zapojení krajů a obcí do strategického plánování na národní úrovni. Jak uvádí kapitola 2, ústřední postavení, průřezový přístup a blízkost k vrcholným představitelům vlády umožňují, aby centrum vládnutí vedlo strategické plánování pro celou ústřední správu. Centra vládnutí ve čtvrtině zemí OECD koordinují strategické iniciativy v oblasti politik s regiony a obcemi a téměř polovina z nich spolupracuje s příslušnými ministerstvy, aby byla zajištěna víceúrovňová koordinace politik majících významnou územní dimenzi. Podrobnější přehled o úloze centra vládnutí při strategickém plánování popisujeme v kapitole 2. Zatímco v nedávné minulosti byly možnosti a aktivity Úřadu vlády v České republice v oblasti strategického plánování omezené (viz kapitola 2), roli v celém systému strategického plánování hrálo Ministerstvo pro místní rozvoj, které ve spolupráci s Ministerstvem vnitra podporovalo koordinaci strategií bydlení a regionálních strategií připravovaných věcně příslušnými ministerstvy, povzbuzovalo činnosti Expertní skupiny pro strategickou práci a Pracovní skupiny pro databázi strategií, spravovalo databázi strategií a poskytovalo poradenství při přípravě strategií na krajské a obecní úrovni (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, n.d.^[43]). Ministerstvo pro místní rozvoj sice nevládně dostatečnou silou, aby mohlo řídit národní strategie, ale uvedená role mu lépe pomohla propojit strategické činnosti na celostátní, krajské i obecní úrovni.

Spíše, než aby se koncentrovaly pouze na Ministerstvu pro místní rozvoj, měly by být kapacity a know-how týkající se konzultací s kraji a organizacemi sdružujícími obce rozprostřeny v rámci celé ústřední správy, aby se podpořilo jejich důslednější zapojování a lepší zohledňování regionální perspektivy v resortních strategiích. Tento přístup ale vyžaduje speciální proškolení a instruování státních zaměstnanců, aby uměli používat různé konzultační postupy, které se liší rozsahem, načasováním a potřebnými zdroji. V současnosti je k dispozici pouze několik návodů nebo dokumentů, které popisují nástroje pro konzultace⁸ se stakeholdery a poskytují podrobnější pokyny, jak v průběhu procesu strategického plánování informovat kraje a obce a podpořit jejich zapojení. Ministerstvo pro místní rozvoj by tedy mohlo zvážit vypracování podrobných pokynů, sad nástrojů a školení pro státní zaměstnance, aby mohli zohlednit zapojení krajů a organizací sdružujících obce přímo do plánovacího cyklu. Vzhledem k

jedinečné úloze centra vládnutí při určování standardů pro politiky a strategické dokumenty, při vydávání návodů a poskytování kapacit věcně příslušným ministerstvům tak, aby mohla jednat v souladu se standardy kvality (viz kapitola 2), by používání a prosazování těchto nástrojů a návodů mohl podpořit i Úřad vlády.

Zapojení obcí a krajů do monitoringu a evaluací strategií a formování prioritních politik

Monitoring a evaluace výkonnosti jsou klíčovými nástroji nejen pro zjištění výsledků implementovaných strategií, politik nebo programů, ale i pro zvýšení jejich účinnosti a efektivity. Jak monitoring, tak evaluace posuzují a zlepšují výkonnost veřejné správy prostřednictvím různých přístupů. Zapojení obcí a krajů může být pro monitoring a evaluace přínosem. Participace účastníků procesu formování programů a politik, realizátoři na úrovni obcí a krajů či široká veřejnost, na něž mají monitorované a hodnocené politiky dopad, mohou zlepšit kvalitu monitoringu a evaluací. Zatímco stakeholdeři se tradičně zapojují do monitoringu a evaluací prostřednictvím konzultací o indikátorech a jako příjemci zpětné vazby o výsledcích, v posledních letech se prosazují participativnější přístupy, které umožňují stakeholderům lépe sdílet potřeby a očekávání. V této souvislosti navrhuje doporučení Rady OECD pro evaluaci veřejných politik „zapojit příslušné zainteresované strany do procesu evaluace od samého počátku, aby se přenesla odpovědnost za změnu a posílila důvěra ve výsledky evaluace“ (OECD, 2022^[44]).

V současné době se obce a kraje pouze sporadicky zapojují do monitoringu a evaluací politik vycházejících z centrální úrovně. V rámci centra vládnutí není žádný úřad, jež by byl pověřen monitoringem a evaluacemi strategií a Ministerstvo pro místní rozvoj má pouze omezené možnosti sledování obsahu strategií (ať už národních nebo resortních strategií s územní dimenzí či strategií na nižší než ústřední úrovni). To ztěžuje nejen koordinaci s obcemi a kraji, ale i jejich zapojení. Databáze strategií v gesci Ministerstva pro místní rozvoj sice zahrnuje i strategie územních samosprávných celků, ale Ministerstvo pro místní rozvoj nemá kapacity na provádění nebo aktivní podporu jejich monitoringu a evaluací (viz kapitola 3). Česká liniová ministerstva v minulosti konzultovala indikátory, informace a data se zástupci obcí a krajů. Kromě toho byli tito zástupci v některých případech vyzýváni, aby reportovali o výsledcích (integrovaných) politik/programů s dopadem na územní samosprávné celky. V návaznosti na tyto snahy by tedy ústřední orgány mohly zvážit další kroky směrem k participativnějšímu přístupu k monitoringu a evaluacím. Ačkoli typ a rozsah účasti stakeholderů na monitoringu a evaluacích závisí na účelu takové aktivity, liniová ministerstva by na evaluacích a monitorování mohla s obcemi a kraji systematictěji spolupracovat. Územní samosprávné celky mají díky svému přehledu o potenciálním územním dopadu a přínosu politik a díky své roli realizátorů mnoha národních programů dobré předpoklady k tomu, aby se účastnily monitoringu a evaluací na ústřední úrovni a poskytovaly do nich své vstupy. Rámeček 4.13 poskytuje přehled potenciálních výhod, které může přinést zapojení zástupců obcí a krajů do monitoringu a evaluací.

Rámeček 4.13. Potenciální výhody účasti krajů a obcí na monitoringu a evaluacích

Důkladný a systematický participativní přístup k monitoringu a evaluacím (M&E), do něhož jsou zapojeni zástupci územních samosprávných celků, může pomoci:

- Zajistit, aby závěry monitoringu a evaluací odpovídaly podmínkám územních samosprávných celků.
- Zajistit, aby zástupci krajů a obcí vzali politiky a výsledky monitoringu a evaluací za své, čímž se podpoří jejich využití pro lepší rozhodování a v konečném důsledku i zajistí větší udržitelnost.
- Zvýšit kapacitu monitoringu a evaluací na úrovni krajů a obcí prostřednictvím vzdělávání a sebehodnocení.

- Pomoci ústředním orgánům porozumět politikám, a to především co funguje, co nefunguje a proč, a posílit strategické plánování a tvorbu politik zlepšením vazeb mezi jejich intervencemi a příslušnými výsledky.
- Podpořit lepší komunikaci a spolupráci mezi zástupci státní správy a samospráv na různých úrovních implementace.
- Podporovat lepší komunikaci a spolupráci zástupců veřejné správy vlády na různých úrovních.
- Posílit odpovědnost zástupců veřejné správy a transparentnost veřejné správy a následně posílit důvěru.
- Podporovat účinnější přidělování zdrojů.

Zdroj: UNFPA - zdroj zpracován autorem (2004^[45]).

Monitorování a evaluace národních strategií probíhají v České republice pravidelně, a to zejména za pomoci dedikovaných pracovních skupin při různých radách vlády a prostřednictvím zveřejňováním výročních zpráv o provádění strategií. Výsledky evaluací by však bylo možno využívat více (viz kapitoly 2 a 3).

Je mnoho možností, jak do procesů monitoringu a evaluací zapojit stakeholdery z územních samosprávných celků. Jak ukazuje Obrázek 4.4, začít lze u pasivního zapojení prostřednictvím rozhovorů a skupinových diskusí za účelem získání informací dat a skončit u přiznání aktivní role aktérům z krajů a obcí při definování cílů, určování ukazatelů, rozhodování o tom, jak a kdy budou informace shromažďovány, analyzování informací a využívání analýz ke zlepšování politik a poskytování služeb a k vyvozování odpovědnosti centrálních orgánů. Vzhledem k tomu, že zástupci krajů a obcí jsou často díky svým znalostem a porozumění specifickému území nejlépe schopni identifikovat dopad politik nebo programů přímo v daných lokalitách, mohou hrát důležitou roli při navrhování a přizpůsobování metodik monitoringu a evaluací a způsobu sběru dat. Často také mohou nejlépe posoudit, zda je třeba politiky změnit, aby lépe odpovídaly potřebám územních samosprávných celků. Protože výkonnost a výsledky lze měřit pouze s jasně definovanými a realizovatelnými cíli a ukazateli, mohou územní samosprávné celky pomoci vytvořit odpovídající systém ukazatelů pro lepší sledování vývoje. I když by o tom, kteří zástupci krajů a obcí se zúčastní konkrétních procesů monitoringu a evaluací, v jakém rozsahu a jakým způsobem, měla rozhodovat liniová ministerstva, česká vláda by mohla s pomocí odboru, který má monitoring a evaluace na Ministerstvu pro místní rozvoj v gesci, formulovat a realizovat proaktivní strategii pro zapojení krajů a obcí do těchto procesů. Pro usnadnění implementace by měly být všechny participativní procesy na jednotlivých monitorovacích aktivitách a evaluacích doprovázeny podrobnými plány realizace, které by podrobně popisovaly, co se má dělat, kdo to má v gesci, a do kdy a s využitím jakých zdrojů to má být dokončeno.

Obrázek 4.4. Čtyřstupňový model kategorizace účasti stakeholderů na monitoringu a evaluacích



Poznámka: Zpracování autora, upraveno podle Čtyřstupňový model INTRAC podle autorů Bakewell, Adams a Pratt (2003^[46]).
Zdroj: INTRAC (2020^[47]).

Zkvalitnit strategické plánování na úrovni krajů a obcí pro posílení rozvoje v území

Posílení dlouhodobého plánování na regionální úrovni

České krajské samosprávy by mohly těžit z dlouhodobých meziresortních rozvojových strategií, jimiž by se řídily dílčí odvětvové politiky. Typický český kraj vychází v průměru z pětadvaceti strategických dokumentů, nepočítaje implementační plány a další doplňující dokumenty. Přestože každý kraj má svou strategii rozvoje, která by měla sloužit jako zastřešující strategie pro daný kraj, není zatím běžné, aby kraje tuto zastřešující strategii využívaly ke sladování a koordinaci dílčích odvětvových zájmů, ani k nasměrování rozhodování a přijímání strategických rozhodnutí. Čtrnáct současných krajských strategií rozvoje má časový horizont od tří do sedmi let. Několik z nich se řídí víceletým finančním rámcem Evropské komise 2021- 2027. Pouze dva kraje mají strategii s horizontem delším než deset let (jednou z nich je strategie pro období 2009-2020, která nebyla aktualizovaná). Dlouhodobější strategie by mohly pomoci ukotvit zásahy resortních politik do rozvoje krajů, a to například v oblasti dopravy, bydlení, vzdělávání, hospodářství, inovací atd. a zprostředkovat integrovaná opatření tím, že pomohou jednotlivým resortům pochopit resortní agendy na úrovni krajů a pracovat na realizaci dohodnutých dlouhodobých cílů rozvoje (OECD, 2020^[39]).

Škála pobídek na podporu aktérů k posilování koordinace a spolupráce s cílem překonat roztříštěnost politik na krajské úrovni je limitovaná. Krajské odborníci v různých pracovních skupinách při jednotlivých ministerstvech nemají dostatečnou motivaci nebo jim chybí mechanismy k zajištění pravidelné účasti na setkáních, na nichž by diskutovali a vyměňovali si informace o synergiích mezi resorty a jejich politikami, o společném navrhování integrovaných opatření na podporu dlouhodobých cílů rozvoje krajů a o tom, jak mohou předávat informace o potřebách krajů jednotlivým ministerstvům a pomáhat „územně prověřit“ resortní politiky.

Ústřední orgány mohou podpořit kraje, aby se více věnovaly zkoumání technik a nástrojů (např. strategického prognózování) pro rozvoj dlouhodobých rozvojových strategií se zvláštním důrazem na sladění zájmů jednotlivých resortů a vytyčení společné vize a cílů. Mohlo by to být zahrnuto do metodické příručky Ministerstva pro místní rozvoj, jež může také vést krajské samosprávy při formování meziodvětvových plánů rozvoje. Pilotní projekt „Jak resortní politiky utvářejí územní (ne)vyváženost“, který iniciovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v Olomouckém kraji, je příkladem dobré praxe, jež by měla být dále šířena. Pro krajské samosprávy by bylo přínosné zavést formální mechanismy meziresortní koordinace.

Podporovat společné strategické plánování obcí s cílem překonat kapacitní nedostatky a dosáhnout stavu, kdy spolupráce posílí účinnost plánování

Roztříštěné územní administrativní členění brání účinnému strategickému plánování na místní úrovni. Velký počet malých obcí je překážkou plánování ve správném měřítku a chybí kapacity, které by obcím umožnily rozvoj efektivně a strategicky plánovat. Obce jsou často příliš malé a nemají pro formování strategií dostatečnou kapacitu. V roce 2020 disponovalo aktuální strategií rozvoje 95 % z 205 obcí s rozšířenou působností a hlavní město Praha. Podle *Databáze strategií* zveřejnilo své strategie jen 195 z více než 500 měst, u obcí to bylo pouze 52 z více než 5 000.⁹

V některých případech české obce plánují společně, čímž nejen vyrovnávají nedostatečné kapacity, ale hlavně dosahují vhodného rozsahu nutného pro efektivní a strategické plánování prostřednictvím různých dostupných forem a mechanismů. Například výzkum místního strategického plánování v Jihočeském kraji zjistil, že z 622 dotázaných obcí zpracovalo společný plán rozvoje (strategie mikroregionu) prostřednictvím dobrovolných svazků obcí celkem 86 % venkovských obcí a 62 % měst a městysů (Řehoř, 2015_[48]). S fondy EU jsou spojeny také strategie udržitelného rozvoje městských aglomerací (Sustainable Urban Development/SUD) a komunitně vedeného místního rozvoje (Community-led local development/CLLD). Strategie udržitelného rozvoje měst zpracovávají skupiny obcí obvykle v rámci jednoho funkčního urbanizovaného území (FUA), strategie komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD) jsou formovány za pomoci místních akčních skupin. Některé obce mohou také sdružovat finanční zdroje a najímat si externí odborníky, kteří hodnotí potřeby pro určitou oblast a na základě jejich analýzy pak každá obec vypracuje vlastní strategii místního rozvoje. Ačkoli se jedná o nejméně formální způsob spolupráce bez institucionálního zastřešení, může být také dobrým řešením pro překonání nedostatků v plánovacích kapacitách obcí a může sloužit i jako výchozí bod pro společnou vizi rozvoje většího území. I tak je třeba zvážit několik následujících věcí:

1. Takové postupy jsou *ad hoc* a zcela závisejí na ochotě obecních samospráv ke spolupráci. Starostové a volení zastupitelé nemusejí v tomto přístupu vidět hodnotu nebo plánování na podporu místního rozvoje nepovažují za prioritu. Neexistuje žádný mechanismus, který by tuto praxi formalizoval.
2. Není žádný jasný princip, který by pomohl rozhodnout, *které obce by měly plánovat společně*. Jak bylo uvedeno výše, jsou různé oblasti, v nichž mohou obce společně plánovat, ale zdá se, že chybí zásady, které by jim pomohly stanovit, s kým mají plánovat. Obce obvykle plánují na základě stávající struktury dobrovolných svazků obcí a místních akčních skupin (MAS). Zejména mezi českými obcemi zatím není běžné vycházet při strategickém plánování rozvoje území z konceptu funkčního urbanizovaného území (FUA).
3. Neexistuje ani jasný rámec nebo návod, *jak by obce měly společně plánovat*. Společné plánování obcí je sice zásadním nástrojem k řešení nedostatku zdrojů při plánování a pomáhá využívat socioekonomické vazby mezi jednotlivými celky, ale samo o sobě k zajištění kvalitního plánování nestačí. Bez ohledu na to, zda se plánuje individuálně nebo společně, mohou na jedné straně přetrvávat nedostatky v plánovacích činnostech jednotlivých obcí (např. nedostatečné posouzení potřeb, nedostačující konzultace se stakeholdery atd.) a na druhé straně si společné plánování

obcí může vyžádat další/nové znalosti a kompetence. Například když obce navrhnou při společném plánování zapojení stakeholderů, tak potřebují know-how a metodiku, jak zajistit, aby se konzultovalo se všemi relevantními stakeholdery z různých územních celků a aby se jejich názory rovnoměrně odrážely ve společné strategii. Kvalita společného plánování může záviset také na kvalitě spolupráce mezi svazky obcí obecně. Stakeholdeři zjistili, že kvalita společného fungování v dobrovolných svazcích obcí se liší v závislosti na ochotě a úrovni zapojení jednotlivých obcí.

Česká republika by mohla zvážit vymezení funkčních územních hranic pro účely plánování, mimo jiné s ohledem na možné využití potenciálu aglomerací a metropolitních oblastí. Ministerstvo pro místní rozvoj vymezilo 13 aglomerací a metropolitních oblastí, jež mohou vypracovat strategie udržitelného rozvoje městských aglomerací pro využití integrovaných územních investic. V současné době má však strategie udržitelného rozvoje městských aglomerací pouze přibližně polovina z nich.¹⁰ Kromě toho bylo zjištěno, že některé strategie rozvoje měst postrádají integrovaný přístup, který by propojil politiky bydlení, dopravy a územního plánování a zapojil všechny obce v rámci funkčního urbanizovaného území (FUA) (OECD, 2017^[49]). Společné plánování by navíc mělo být podporováno nejen v metropolitních oblastech a aglomeracích, ale na celém území České republiky. Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra v současné době připravuje zákon o vytvoření „společenství obcí“, na úrovni funkčních mikroregionů a které by mohly být následně využity i pro potřeby plánování spolupráce v aglomeracích. což by byly poměrně velké spolupracující entity.¹¹ Na podporu společného strategického plánování mezi aglomeracemi a těmito společenstvími obcí by mohly být zavedeny finanční i nefinanční pobídky (Rámeček 4.14) a svazkům obcí, které by chtěly společně strategicky plánovat, by měla být poskytnuta technická pomoc.

Rámeček 4.14. Poskytování pobídek pro místní strategické plánování ve správném měřítku

Švýcarské federální programy na podporu aglomerací

Švýcarské federální programy na podporu aglomerací, financované a spravované Federálním fondem silniční dopravy a dopravy v aglomeracích, poskytují granty na základě projektových žádostí pro veřejnou a individuální dopravní infrastrukturu v aglomeracích. Federální fond na vybrané investiční projekty přispívá 30-50 % finančních prostředků a kvalitnější projekty mohou získat i vyšší dotace.

Program financování je navržen tak, aby motivoval ke koordinaci a spolupráci mezi územními orgány. Podmínkou přístupu k dotacím je, aby místní orgány koordinovaně plánovaly a realizovaly projekty zaměřené na řešení místních potřeb. Musí sladit své plány v oblasti dopravy, rozvoje měst a územního plánování a společně vypracovat programy na podporu rozvoje aglomerací napříč kantony. Aby získaly přístup k fondu, vypracovala některá místní zastupitelstva vzorové projekty právě za účelem navázání spolupráce a vytvoření programů na podporu rozvoje aglomerace. V roce 2015 kanton Uri a osm obcí v údolí dolního toku řeky Reuss společně vypracovaly program na podporu rozvoje této aglomerace pro federální program. Plán nastínil cíle a strategie budoucího rozvoje bydlení, krajiny a dopravy v údolí dolního toku řeky Reuss. Tohoto programu se zúčastnilo přibližně 40 aglomerací v celém Švýcarsku.

Funkční hospodářské regiony v plánování vize rozvoje Nového Jižního Walesu

Vláda státu Nový Jižní Wales v Austrálii vydala „Vizi rozvoje“, v níž nastínila svou vizi hospodářského rozvoje v Novém Jižním Walesu na příštích dvacet let. V návaznosti na tento strategický dokument pak pomáhala územním samosprávám při vytváření strategií regionálního hospodářského rozvoje založených na konceptu funkčních hospodářských regionů. Strategie umožňují rychlejší přístup k cílené státní finanční podpoře a mohou být použity i na podporu dalších žádostí o dotace.

Zdroje OECD (2020^[39]); Vláda Nového Jižního Walesu (2021^[50]); G20-OECD (2022^[51]).

Česká republika může podpořit společné plánování obcí tím, že využije osvědčené postupy a zkušenosti získané při plánování strategií udržitelného rozvoje měst (SUD) a strategií komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD). Pro programové období 2014-2020 bylo v České republice vytvořeno sedm strategií udržitelného rozvoje města 178 strategií komunitně vedeného místního rozvoje. Tyto strategie se zabývají širokou škálou témat od sociálního začleňování a inovací, mobility, pracovních míst a kompetencí až po klima, podnikání a podporu malých a středních podniků a kulturu a kulturní dědictví. Přestože strategie udržitelného rozvoje měst a komunitně vedeného místního rozvoje jsou v podstatě investičními nástroji podléhajícími specifickým pravidlům fondů EU a nemusí nutně představovat dlouhodobou vizi rozvoje vymezeného území, obce při formování těchto strategií nepochybně získaly zkušenosti pro společné plánování. Mnoho obcí například zřídilo strategické pracovní skupiny pro formování strategií udržitelného rozvoje městských aglomerací. Studie zjistily, že některé místní akční skupiny postupně navázaly spolupráci s různými typy aktérů (např. s dalšími obcemi, podnikatelskými subjekty a v menší míře i nevládními organizacemi) a pustily se do společného rozvoje území (Svobodová, 2015^[52]; Boukalova, Kolarova and Lostak, 2016^[53]). Centrální státní správa může podpořit a propagovat společné plánování obcí, a tím identifikovat a šířit osvědčené postupy a poznatky získané v průběhu plánování udržitelného rozvoje měst a komunitně vedeného místního rozvoje. Mohou například navrhnout sepsání katalogu osvědčených postupů a/nebo manuálů pro společné plánování (nad rámec strategií udržitelného rozvoje měst a komunitně vedeného místního rozvoje) nebo organizování platformy pro vzájemnou výměnu zkušeností, jako jsou workshopy společného plánování.

Podpořit strategie územního rozvoje nad rámec financování EU

Strategie rozvoje obcí a krajů vznikají jako nástroj, který otevírá přístup k fondům EU. Projekty místních samospráv je často možné realizovat pouze tehdy, pokud jsou financovány prostřednictvím politiky soudržnosti EU. Programy financování EU přitom často vyžadují, aby obce formulovaly strategie místního rozvoje a prokázaly, že jejich projekty rozvojové cíle uvedené ve strategiích mohou podpořit. To do jisté míry motivuje obce k vypracování strategických plánů. Technicky to není problém, ale pokud je plánování odtrženo od místních potřeb a plánování slouží výhradně k získání finančních prostředků, nikoliv ke strategickému řízení a rozhodování (Ministerstvo vnitra ČR, 2020^[54]), mohou se objevit problémy. Například některé strategie místního rozvoje cílí na budování infrastruktury typu veletržních hal a parků, které mohou být vzhledem k majetku, počtu obyvatel nebo zdrojům lokalit příliš ambiciózní. Jiné zase kladou důraz na trendy aktivity (např. cykloturistiku, high-tech aktivity apod.), aniž by braly v potaz zázemí, potřeby či přednosti daného místa či regionu (Ministerstvo vnitra ČR, 2020^[54]). Strategické plánování je vnímáno spíše jako formální „cvičení v zaškrťování položek“ než jako smysluplný proces, který by umožnil lépe prosazovat a rozvíjet místní rozvojové cíle.

Orgány veřejné správy mohou tento problém pomoci řešit několika způsoby:

1. Zajistit obcím přístup k údajům na místní úrovni a poskytnout jim vhodné nástroje a kompetence k vypracování důkladné důkazně podložené analýzy. Školení a podpora obcí ve strategickém plánování by tak měly cílit na kompetence v oblasti zjišťování a shromažďování dat, hodnocení potřeb a následného stanovování priorit.
2. Podpora obcí nad rámec financování EU. Využití různých zdrojů financování nad rámec fondů EU by mohlo obcím pomoci, aby se při navrhování projektů nemusely řídit pouze parametry financování EU a mohly lépe navrhovat a realizovat strategie místního rozvoje. Přínosem by mohl být katalog možných finančních zdrojů (např. různé operační programy, národní a krajské fondy, vlastní zdroje, inovativní způsoby mobilizace soukromých financí atd.) a podpora obcí při sladování finančních zdrojů s investicemi.
3. Budování obecních kapacit pro uplatňování strategií na podporu rozhodování. Aby byla zajištěna stabilita a kontinuita místních politik a investic, měly by místní orgány používat své rozvojové strategie a rámce jako podklad pro každodenní rozhodování a využívat konkrétní nástroje jako

zásady a rámce pro rozhodování a vybudovat robustní systém monitoringu a evaluací politik, který by byl se strategiemi propojen. To by mohlo podporovat kvalitnější rozhodování o politikách a investicích zaměřené na plnění strategických cílů a zároveň optimalizovat finanční zdroje a sladit je s cíli politik.

4. Podpora obcí (zejména dobrovolných svazků obcí nebo měst či velkých měst) v dlouhodobém strategickém plánování. Mnoho strategických dokumentů na místní úrovni má obvykle krátkodobý nebo střednědobý časový horizont od tří do sedmi let a posun k alespoň desetiletému plánovacímu horizontu může být přínosem pro kontinuitu i stabilitu celků. Pro dobrovolné svazky obcí a relativně velká města s dostatečnou plánovací kapacitou může vláda zvážit poskytování cílených programů budování kapacit zaměřených na dlouhodobé strategické plánování včetně technik strategického výhledu. Začít by se mohlo například pilotním projektem s několika dobrovolnými svazky obcí a městskými centry. Výše uvedené doporučení týkající se vymezení místního strategického plánování jako nástroje podpory krajských a národních cílů může rovněž do určité míry pomoci posílit dlouhodobé strategické plánování na místní úrovni, neboť obce ukotvují své plánování do dlouhodobých strategií na krajské a národní úrovni.

Poskytovat různým skupinám obcí cílenou podporu, včetně společného strategického plánování, a podporovat výměnu zkušeností

Důležitou roli při podpoře strategického plánování v obcích mají ústřední orgány, kraje a sdružení obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovalo metodické pokyny pro strategické plánování a v návaznosti na ně Ministerstvo vnitra pro obce vypracovalo příručku strategického plánování. Svou roli v podpoře místního strategického plánování a sjednocování terminologie na základě metodického pokynu hrají také krajské samosprávy, sdružení obcí a některé další organizace (např. Národní síť Zdravých měst České republiky). Ministerstvo pro místní rozvoj rovněž poskytuje školení, např. třídenní vzdělávací modul StrataEduca určený zaměstnancům a úředníkům ze všech úrovní státní správy i samospráv, kteří se zabývají strategickým plánováním. Obce mohou také požádat o podporu prostřednictvím online platformy ObcePRO,¹² již vyvinulo Ministerstvo pro místní rozvoj, a získat tak metodiky k obsahu a struktuře rozvojových strategií na místní úrovni. Na platformě lze najít nejen užitečné nástroje, jež lze využít k práci se statistickými údaji, ale i šablony a vzory dokumentů nebo bloky e- learningu. Od roku 2015 bylo na platformě ObcePRO zveřejněno více než 500 strategií rozvoje obcí (strategií jednotlivých obcí nebo společných strategií) s využitím šablon nebo metodik z platformy.

Pomoc poskytovaná různým skupinám obcí v oblasti strategického plánování, včetně konkrétního společného plánování, by mohla být cílenější. Strategické plánování na úrovni obcí a krajů může mít různé formy v závislosti na kontextu a velikosti územního celku. Vzhledem k rozmanitosti českých obcí neexistuje jediný správný způsob strategického plánování. Pokud například skupina malých obcí plánuje společně, mohou nejen potřebovat technickou pomoc při společném plánování, ale také kompetence nutné pro vypracování jasného akčního plánu ukotveného ve společné strategii a metodiku, na jejímž základě propojí projekty s rozpočtovým procesem. Současná podpora poskytovaná z centrální úrovně ne vždy rozlišuje mezi různými typy obcí (např. velké vs. malé, obce v pohraničí vs. obce ve vnitrozemí atd.) a nezohledňuje jejich individuální problémy. Stakeholderi připustili, že variabilita potřeb a kapacit obcí v oblasti strategického plánování je velká. Vláda by měla zvážit průzkum a/nebo skupinové diskuse úředníků územních samosprávných celků zodpovědných za problematiku strategického plánování, a to včetně těch, kteří se zabývají strategiemi na úrovni vyšších samosprávných celků. Takový průzkum by mohl pomoci osvětlit jejich rozdílné potřeby a být podkladem k navržení odpovídající technické podpory.

Centrální státní správa může do procesu navrhování a poskytování technické pomoci zapojit poradenské společnosti, které se specializují na územní plánování. Stakeholderi uvedli, že mnoho obcí najímá externí poradenské společnosti, které jim radí při strategickém plánování. Někdy tyto externí dodavatelé služeb nedodrží pokyny poskytnuté z centrální úrovně, což může vyústit v nízkou kvalitu místních strategických plánů. Tento problém by se dal řešit například tak, že se tyto poradenské společnosti účastní i na tvorbě

příruček, šablon, školení atd. pro místní plánování. Centrální státní správa může například k práci na šablonách nebo metodikách místního plánování kromě zástupců obcí přizvat i tyto poradenské firmy, které budou následně moci při spolupráci s více obcemi nejen sdílet poznatky týkající se některých společných problémů v územním plánování, ale budou také znát metodiky a je pravděpodobnější, že je při poskytování služeb obcím také využijí. Poradenské firmy mohou do jisté míry sloužit také jako šířitelé informací z ústřední a/nebo krajské úrovně směrem k obcím, s nimiž spolupracují.

Zapojení stakeholderů a občanů do strategického plánování na úrovni krajů a obcí

Jedním z hlavních nedostatků strategického plánování a správy obcí je malé zapojení stakeholderů a nedostatek konzultací (Ministerstvo vnitra ČR, 2020^[54]) (Řehoř, 2015^[48]). Jak je uvedeno výše, obce často obtížně získávají širší politický konsenzus pro dlouhodobé strategie místního rozvoje, a tak se místní strategie často omezují na jediné volební období. Jednou z hlavních příčin je nedostatečné zapojení stakeholderů a podpora strategií z jejich strany. Stakeholderi, s nimiž jsme mluvili, a také odpovědi v dotazníku OECD rovněž naznačují, že problém je v nedostatečné kultuře participace v České republice a neefektivním zapojení stakeholderů a považují tyto problémy za značnou výzvu pro plánování na úrovni krajů a obcí. Například analýza Ministerstva vnitra zjistila, že skupiny stakeholderů jsou sice často přizvány do procesu plánování a v určité fázi plánování nebo přípravy projektu i žádány o připomínky a zpětnou vazbu, ale jejich zapojení je často v pozdějších fázích omezeno. Některé obce mají tendenci posuzovat rozvojové potřeby a stanovovat priority bez jakýchkoli konzultací s místními stakeholdery (Ministerstvo vnitra ČR, 2020^[54]). Mnohé obce „neinstitucionalizují“ zapojení stakeholderů a nemají žádná daná pravidla spolupráce (například pro vedení veřejných konzultací) (Ministerstvo vnitra ČR, 2021^[55]).

Vláda by mohla ve spolupráci se sdruženími obcí vyvinout praktické nástroje na podporu zapojení stakeholderů na obecní úrovni. Přínosný by mohl být přehled možných postupů obcí pro zapojení stakeholderů doplněné o konkrétní příklady. Tyto postupy by se mohly týkat, mapování různých skupin stakeholderů ze strany obcí nebo návrh na míru šitého způsobu jejich zapojení, včetně komunikačních nástrojů pro různé skupiny atd. Nástroje mohou zahrnovat také jednoduchý „rozhodovací“ diagram, který obcím pomůže vybrat v cyklu strategického plánování vhodné kanály a nástroje pro zapojení stakeholderů pro různé účely (např. stanovení vize, určení priorit, diskuse o konkrétních opatřeních nebo investičních programech atd.). Bez ohledu na podobu nástrojů je třeba zohlednit rozdíly mezi obcemi z hlediska jejich velikosti, rozvojových potřeb, kapacity atd. V ideálním případě by se nástroje na podporu malých venkovských obcí měly lišit od nástrojů využívaných velkými městy, protože oba typy při zapojování stakeholderů s největší pravděpodobností řeší rozdílné problémy.

Jako první krok k vytvoření těchto nástrojů pro české obce by centrální státní správa ve spolupráci se zastřešujícími sdruženími měst a obcí a s dobrovolnými svazky obcí měly jasně identifikovat osvědčené postupy pro zapojení stakeholderů na obecní úrovni. Považujeme to za důležité, protože stakeholderi, s nimiž jsme mluvili, poukazovali na nedostatečnou kulturu participace v České republice. Při plánování na obecní úrovni je zásadní rozvíjet a podporovat cílené nástroje pro zapojení různých typů stakeholderů (nevládní organizace, podnikatelské subjekty, občané, studenti atd.). Takové nástroje vyžadují dobré porozumění specifickým výzvám (např. obtíže při efektivním využívání sociálních sítí, nedostatečné kapacity pro pořádání tematických akcí k diskusi s občany o otázkách plánování, používání žargonu při komunikaci s aktéry mimo státní správu atd.) Analýza napříč různými městy a obcemi (např. dobrovolné svazky obcí, velká města, města a venkovské obce) může České republice pomoci vyvinout a začít využívat nástroje přizpůsobené specifickým místním podmínkám. Jako inspirace by mohla posloužit studie zapojování místních stakeholderů ve Slovenské republice, která zkoumala jak názory odborníků na preferované nástroje zapojování stakeholderů, tak skutečné využívání těchto nástrojů obcemi a kraji (Rámeček 4.15). Česká republika může provést podobnou analýzu a zaměřit se na vzorek obcí odrážející jejich různorodost (např. malé vs velké, venkovské vs příměstské, zaměřené na cestovní ruch vs izolované atd.).

Rámeček 4.15. Studie efektivního zapojení obyvatel do strategického plánování místních samospráv ve Slovenské republice

Studie zapojení obyvatel do strategického plánování v obcích ve Slovenské republice ukazuje, že by se dobře uplatnil metodický rámec pro místní samosprávy, jenž by pomohl vyhledávat a přijímat vhodné nástroje pro zapojení stakeholderů do místního strategického plánování.

Autoři studie se ptali odborníků, které nástroje jsou pro zapojení stakeholderů do místního strategického plánování nejdůležitější. Poté provedli průzkum nástrojů participace na vzorku 286 obcí (z celkového počtu 2927 obcí) s cílem zjistit, které z nich jsou obcemi *de facto* využívány jako základní nástroje pro zapojení veřejnosti. Výsledky ukazují, že zatímco odborníci doporučují veřejné diskuse, osobní setkání, veřejná projednávání a účast v pracovních skupinách, ve skutečnosti jsou nejčastěji používanými nástroji slovenských obcí dotazníky a ankety, které odborníci nevnímají jako příliš efektivní. Experti i obce se shodli na tom, že důležitým nástrojem participace veřejnosti na procesu plánování jsou pracovní skupiny.

Podstatné je, že i když si slovenské obce uvědomují důležitost zapojení občanů, jejich spolupráce s konkrétními stakeholdery (např. univerzitami, vysokými školami, neziskovými organizacemi a médii) má nedostatky zejména v koordinaci různých zájmů a priorit jednotlivých stakeholderů. Studie také poukazuje na potřebu využívat vedle tradičních nástrojů a forem zapojení i doplňkové způsoby založené na vzájemné komunikaci a sdílení informací. K zachycení trendů a zákonitostí lze využít digitální metody komunikace, např. vytváření informačních databází, jejich sdílení a využití pro místní rozvoj. V kontextu zemí střední a východní Evropy je nutné stakeholdery vzdělávat a budovat jejich povědomí o přínosech participace veřejnosti na veřejném dění.

Zdroj: Vitálišová, Murray-Svidroňová a Jakuš-Muthová (2021^[56]).

Doporučení pro posílení strategického plánování na všech úrovních

Posílení místně orientovaného přístupu ke strategickému plánování krajů a obcí. K posílení tohoto přístupu je třeba zkvalitnit meziresortní koordinaci s cílem sladit meziresortní strategie se Strategií regionálního rozvoje ČR 21+ a podpořit soudržnost mezi plánováním rozvoje místních samosprávných celků a plánováním rozvoje na krajské a ústřední úrovni (např. Strategií regionálního rozvoje ČR 21+ a dalšími strategiemi na krajské a ústřední úrovni).

- Vytvořit meziresortní koordinační orgán na vysoké úrovni, který by koordinoval resortní politiky s politikou regionálního rozvoje a zajistil tak jasný a soudržný národní rámec pro územní rozvoj krajů a obcí. Mohl by také pomoci sladit rozvojové plány obcí s cíli a prioritami stanovenými Strategií regionálního rozvoje ČR 21+. Tento orgán může být buď novým meziresortním výborem nebo může být začleněn do stávajících orgánů, jako je Národní stálá konference při Radě vlády pro ESI fondy nebo Výbor pro udržitelné obce při Radě vlády pro udržitelný rozvoj.
- Zakomponovat schopnost tematického propojování a sladění územních rozvojových plánů s národními strategickými rámci do obecné podpory strategického plánování obcí (např. manuály, školení atd.) Případně mohou být projekty jež jsou jasně identifikovány jako projekty naplňující místní potřeby a zároveň přispívající k celostátním cílům v rámci strategie místního rozvoje upřednostněny při přidělování národních finančních prostředků na regionální rozvoj.
- V dlouhodobém horizontu jasně definovat strategii rozvoje obcí a nadobecních celků jako nástroj na podporu realizace cílů na krajské a ústřední úrovni. Toho je možné dosáhnout například

vymezením jasné role obcí ve strategickém plánování do Strategie regionálního rozvoje ČR 21+ a/nebo zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Revidovat postup konzultací s kraji a sdruženími obcí při vytváření nástrojů strategického plánování s teritoriální dimenzí

- Zajistit, aby všechna ministerstva v procesu plánování střednědobých a dlouhodobých strategických plánů a resortních strategií konzultovala s kraji a sdruženími obcí.
- Konzultovat s kraji a sdruženími obcí již v rané fázi plánovacího cyklu strategických dokumentů s teritoriální dimenzí, např. v rámci stávajících ministerských pracovních skupin.
- Prodloužit stávající závaznou minimální lhůtu 10 dnů pro konzultace, aby měly kraje a sdružení obcí dostatek času na předložení svých stanovisek.
- Požadovat, aby ministerstva podávala zprávy a poskytovala zpětnou vazbu krajům a sdružením obcí o tom, jak byly jejich podněty využity.

Obsahově rozšířit a dále propagovat podrobné pokyny, soubory nástrojů a školení pro státní zaměstnance, aby mohli v rámci plánovacího cyklu kvalitně spolupracovat s krajskými samosprávami a sdruženími obcí

- Ministerstvo pro místní rozvoj by mohlo poskytnout podrobnější pokyny a nástroje pro informování a podporu využívání konzultačních procesů s kraji a sdruženími obcí, které se liší rozsahem, načasováním a potřebnými zdroji.
- Centrum vládnutí by mohlo podporovat využívání a prosazování pokynů a nástrojů vytvořených Ministerstvem pro místní rozvoj.

Přechod na participativnější přístup k monitoringu a evaluacím prostřednictvím systematického zapojení krajů a sdružení obcí

- Vypracovat a realizovat proaktivní strategii pro státní správu jak spolupracovat s kraji a sdruženími obcí za pomoci Evaluační jednotky Ministerstva pro místní rozvoj a doplnit ji o podrobné implementační plány pro jednotlivé monitorinky a evaluace uvádějící co, kdy, kým a s jakými zdroji má být provedeno.
- Zvyšovat povědomí krajských a místních samospráv o výhodách, které mohou plynout z měření výkonnosti a evaluace.
- Zvážit aktivní účast zástupců krajů a sdružení obcí na příslušných monitorovacích a evaluačních činnostech (zejména u strategií s teritoriální dimenzí) a zapojit je do rozhodování o tom, jaké informace shromažďovat, jaké metody používat a jak analyzovat údaje.
- Zapojit kraje a sdružení obcí do pravidelných a systematických schůzek za účelem přezkumu příslušných údajů o výkonnosti a hodnocení strategií.
- Diskutovat s kraji a sdruženími obcí o tom, jaká kritéria a ukazatele by měly být použity k měření pokroku.

Budování kapacit krajských a místních samospráv a dobrovolných svazků obcí při vytváření dlouhodobých a integrovaných strategií rozvoje a využívání strategií na podporu rozhodování

- Vést kraje k přijímání meziřesortních dlouhodobých strategií rozvoje krajů (např. pravidelná meziřesortní jednání v procesu plánování, využívání technik výhledů při formování strategií rozvoje krajů s horizontem delším než deset let atd.).
- Vymežit funkční oblasti na celém území ČR pro účely plánování na úrovni místních samosprávných celků a podporovat společné plánování obcí ve funkčním území (např. ve funkčním urbanizovaném území). Ústřední veřejná správa pak může poskytovat finanční a nefinanční pobídky na podporu společného strategického plánování v rámci společenství obcí (v současné době navrženo do legislativního procesu) a/nebo např. funkčních mikroregionů. Vláda může společné strategické

plánování ve funkčních oblastech podmínit uvolněním dodatečných finančních prostředků v některých národních programech., Pokud by se společné plánování týkalo vysokého počtu obcí, koordinaci by mohli podpořit ústřední nebo krajsí aktéři.

- Využití potenciálu funkčních urbanizovaných území (FUA) v integrovaném společném strategickém plánování. Může se jednat i o podporu přijetí strategií udržitelného rozvoje měst í (SUD) ve všech funkčních urbanizovaných území (FUA) a poskytování cílených školení nebo seminářů zaměřených na výměnu zkušeností na podporu posílení kapacit těchto funkčních urbanizovaných území (FUA) nutných k integrovanému přístupu k plánování, propojení různých sektorů a zapojení všech obcí.
- Zajistit, aby dobrovolné svazky obcí a obce měly přístup k údajům na obecní a nadobecní úrovni, a poskytnout jim vhodné nástroje a znalosti k tvorbě analýz, které budou založené na podložených informacích. To zahrnuje další práci s daty na úrovni obcí, poskytování katalogů a manuálů k různým databázím a zdrojům a školení v analýze dat.
- Poskytování programů na podporu kapacit (např. školení, seminářů, příruček, praktických průvodců, výměnných fór atd.) pro dobrovolné svazky obcí a obce se zaměřením na uplatňování strategií na podporu každodenního rozhodování a tvorby politik, aby byla zajištěna kontinuita politik a služeb pro dosažení dlouhodobých rozvojových cílů. Tyto programy by mohly zahrnovat semináře nebo školení na analýzu dat, konsolidovaný katalog různých potenciálních finančních zdrojů a zásad, který by pomohl dobrovolným svazkům obcí a obcím sladit finanční zdroje s investicemi, příklady zásad rozhodování na místní úrovni a systémů monitoringu a evaluací spojených s místními strategiemi, pilotní akce s dobrovolnými svazky obcí a velkými městy, které by prováděly dlouhodobé strategické plánování (na více než 10 let) s využitím strategického prognózování a technik projekce dat. Bez ohledu na formy podpory by tvorba takových programů měla být podložena důkazy. Ústřední státní správa proto může zvážit realizaci průzkumu a konzultace s cílovými skupinami, dobrovolnými svazky obcí a různými typy obcí s cílem zjistit jejich potřeby v oblasti kapacit pro strategické plánování a výsledky využít při navrhování programů a podpory.

Budování kapacit na úrovni obcí a krajů pro zapojení stakeholderů a občanů do strategického plánování. Toto může být zvláště přínosné na pomoc krajům a obcím při dosahování širšího politického konsensu o jejich rozvojových strategiích tak, aby mohly být přijaty na delší dobu než jen jedno volební období.

- Spolupracovat se sdruženými obcemi na vývoji praktických nástrojů na podporu zapojení stakeholderů do strategického plánování obcí. Takové nástroje mohou zahrnovat seznamy konkrétních činností, seznamy osvědčených postupů nebo jednoduchý rozhodovací diagram, který obcím pomůže vybrat vhodné nástroje pro zapojení stakeholderů do strategického plánování odpovídajícího místnímu kontextu. Pro vládu a obě úrovně samosprávy by bylo přínosné provést mezi českými obcemi analýzu postupů zapojování stakeholderů, pochopit preferovanou formu participace a specifické problémy a využít takovou analýzu jako podklad pro návrh vhodných nástrojů.

Zlepšení vertikální koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při realizaci politik a investičních akcích

Zajištění soudržnosti mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při plánování a provádění politik může pomoci zlepšit kvalitu politik a služeb poskytovaných občanům. V České republice je provádění politik na úrovni krajů a obcí v rámci stejného resortu nebo věcné oblasti nejednotné (Ministerstvo vnitra ČR, 2016^[57]). Stakeholderi například uvedli, že postupy při zavádění digitalizace veřejných služeb se na jednotlivých úrovních veřejné správy výrazně liší a některé obce pokročily více než jiné. Analýza strategií obecních samospráv během krize v souvislosti s onemocněním covid-19 ukazuje absenci účinných

koordinačních mechanismů mezi ústředními orgány a obcemi. Bylo zjištěno, že komplikovaná a byrokratická správa ztěžuje klíčovými rozhodovacími činiteli na ústřední a obecní úrovni pružné sdílení informací a znesnadňuje přijímání informovaných rozhodnutí vedoucích k optimální a rychlé reakci (Plaček, Špaček and Ochrana, 2020^[58]). Tato nejednotnost může ovlivnit celkovou kvalitu nebo výsledky politik formovaných na ústřední úrovni, jež mohou být v jednotlivých krajích a obcích prováděny značně odlišně. Lepší koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy při realizaci politik tak může pomoci tuto nesoudržnost řešit.

Územní roztříštěnost ztěžuje koordinaci činností na různých úrovních veřejné správy. Částečně i kvůli územní roztříštěnosti se česká republika potýká s problémy při zajišťování účinné vertikální koordinace při poskytování služeb, správě nebo investicích. Koordinace ústřední a obecní úrovně je velmi náročná kvůli vysokému počtu obcí. Při usnadňování koordinace hrají důležitou roli Svaz měst a obcí a Sdružení místních samospráv. U výkonu přenesené působnosti má vláda rovněž tendenci koordinovat činnosti pouze s obcemi s „rozšířenou působností“/obcemi III. typu. Pokud jde o koordinaci na krajské a obecní úrovni, počet obcí v regionech se značně liší, a tím se liší i problémy s koordinací. Celkově lze říci, že univerzální řešení efektivní koordinace mezi obcemi a krajem neexistuje. Jednotlivé kraje sice mohou ke koordinaci s obcemi využívat podobné mechanismy, musí však zohlednit specifické charakteristiky obcí na svém území (velikost, kapacitu, zdroje atd.).

Pokud jde o konkrétní investiční projekty nebo poskytování služeb, Česká republika nedisponuje žádným právním rámcem nebo specializovaným mechanismem pro koordinaci nebo spolupráci různých úrovní veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, nepublikováno^[59]). V některých případech koordinují investiční projekty všechny úrovně veřejné správy, zejména pokud je to nutné pro získání finančních prostředků. Je to ale spíše výjimka než pravidlo. Může se také stát, například při výstavbě silnice první třídy, že každá obec musí vydat povolení pro úsek, který jí prochází. Tyto postupy často nejsou dobře koordinovány a rozdíly v administrativních kapacitách, a tedy i v délce čekání na vydání povolení, mezi jednotlivými obcemi mohou způsobit značné zpoždění krajských investičních projektů. Stakeholderi z uvedli i případy, kdy kraj investuje do silnice první třídy a dotčené obce nejsou předem informovány a nemohou tak plánovat nebo se na stavbu připravit.

Česká republika může prozkoumat možnost využití smluv uzavřených územními celky na podporu vertikální koordinace veřejných investic a poskytování služeb. Země OECD často využívají smluvní dohody mezi různými úrovněmi veřejné správy a ministerstvy ke sladění priorit a projektů. Francie, která má rovněž velký počet obcí, používá k posílení koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy různé smluvní nástroje včetně koordinace s kraji a obcemi (Rámeček 4.16). Zkušenosti totiž ukazují, že je lze flexibilně použít v zemích s relativně vysokým nebo naopak nízkým počtem obcí. Jsou to účinné nástroje pro identifikaci společných záměrů, stanovení jasných a transparentních cílů, sdílení informací a důvěryhodné zapojení různých úrovní již od počáteční fáze investic. I když smlouvy slouží jiným cílům, mohou pomoci zajistit soulad národních politik s krajskými a obecními prioritami a pojistit, že budou „synergicky“ přispívat k národním rozvojovým cílům. Smlouvy o investicích a realizaci politik bývají pro místní samosprávy kapacitně náročné. Smlouvy uzavřené územními celky by mohly specifikovat prioritní projekty pro rozvoj oblasti, na kterou se vztahují. Obce mohou uzavírat smlouvy s krajskou samosprávou nebo ministerstvy.

Rámeček 4.16. Smlouvy mezi státem a regionem, smlouvy s městy a smlouvy o obnově a zelené transformaci ve Francii

Francie má dlouhou historii uzavírání smluvních instrumentů spojených s decentralizací a přenesením konkrétních gescí na regiony, departementy a do určité míry i obce. Smlouvy mezi státem a regiony, které fungují od roku 1984, byly původně zaměřeny na budování regionálních kapacit prostřednictvím spolupráce mezi regionálními samosprávami a dekoncentrovanými orgány ústřední vlády. Tyto smlouvy stanovovaly cíle, způsoby provádění a financování konkrétních úkolů. Mohou mít také dopad na transfery finančních prostředků z ústřední úrovně na nižší úroveň. Ve Francii nyní funguje již šestá generace smluv mezi státem a regiony a díky tomuto procesu se rozšířily kapacity a gesce regionů v oblasti hospodářského rozvoje, zaměstnanosti a odborného vzdělávání. Regiony nyní disponují většími rozpočty a mohou zapojovat nové aktéry (např. akademické pracovníky, občanskou společnost atd.). Města všech velikostí se obecně zaměřovala na obnovu chudinských čtvrtí. Rekonstrukce je formalizována prostřednictvím městských smluv (*contrats de ville*) věnovaným městskému, sociálnímu a hospodářskému rozvoji, a to zejména s cílem řešit úpadek některých čtvrtí a sociální segregaci. Městské smlouvy jsou přílohou smluv mezi státem a regiony a obvykle se uzavírají mezi státem a aglomeracemi, což umožňuje sdružovat aktivity více obcí.

V roce 2016 se začaly uzavírat smlouvy mezi státem a velkými metropolemi s cílem v nich posílit a podpořit investice. V letech 2016-2018 bylo podepsáno 485 smluv o rozvoji venkova s cílem oživit venkovské oblasti prostřednictvím iniciativ skrze kohezní politiku, hospodářské atraktivitu, zlepšení přístupu k veřejným službám, mobilitu, přístup k digitálním technologiím a zelenou a energetickou transformaci.

V roce 2020 Francie zavedla smlouvy o obnově a zelené transformaci (*contrats de relance et de transition écologique, CRTE*) pro usnadnění aktivit subjektů meziobecní spolupráce. Tyto smlouvy platí na období od roku 2020 do roku 2026 a poskytují rámec pro územní ukotvení a koordinaci řady veřejných politik, které jako celek přispívají k řešení problémů územní koheze a zelené transformace. Priority jednotlivých smluv jsou definovány na místní úrovni a dohodnuty se státem. Subjekty meziobecní spolupráce mohou získat přístup k financování ve smlouvách uvedených projektů z různých zdrojů, a to včetně dotací na podporu místních investic (DSIL), fondů EU, rozpočtů ústředních ministerstev zapojených do smlouvy a soukromého sektoru.

Zdroj: OECD (2022^[60]).

Vzhledem k roztržštěnosti a rozmanitosti systému místní veřejné správy může Česká republika pilotně využít smlouvy s územní dimenzí zaměřené na veřejné investiční projekty, jež v současné době nejsou příliš rozšířeny. Takový přístup by mohl například motivovat ke spolupráci jednotlivá ministerstva nebo kraje s obcemi, které nejsou pokryty integrovanými územními investicemi (ITI) a strategiemi komunitně vedeného místního rozvoje. Mohl by být využit i pro investice do vzdělávání (koordinace mezi výstavbou základních a středních škol), k nimž obcím obecně chybí motivace nebo u nichž se potýkají s většími obtížemi při spolupráci s krajem. Výhodou pilotních aktivit je, že veřejná správa může poskytnout praktickou podporu a identifikovat nabyté zkušenosti, jež se mohou následně rozšířit na další ministerstva nebo obce.

Koordinace je nutná také mezi státní správou a kraji a obcemi. Zdá se, že v tomto ohledu chybí pobídky a institucionalizované mechanismy. Problém může být trojího druhu: zaprvé, absence pobídek nebo institucionalizovaného mechanismu podporujícího samosprávné celky ke spolupráci nebo koordinaci postupů s příslušnými ministerstvy při intervencích, jež jsou pro daný územní celek relevantní. V současné době probíhá koordinace pouze *ad hoc* a závisí na politické vůli samosprávných celků. Za druhé, pobídky

ze státního rozpočtu mohou být nedostatečné, což omezuje kapacitu krajů a obcí nutnou k realizaci národních politik. K tomu se přidává skutečnost, že úředníci, kteří se věnují výkonu přenesených pravomocí, se mohou věnovat jiným úkolům. Za třetí, prostředky z rozpočtů ministerstev jsou často přidělovány na základě projektů, místo aby se zaměřovaly na prosazování komplexních politik. To by mohlo omezit jejich schopnost koordinovat a zajišťovat celkové sladění procesu realizace politik na úrovni krajů a obcí s národními programy. Jedním z konkrétních příkladů, který ilustruje problémy s koordinací, je provádění politiky integrace Romů (Rámeček 4.17).

Rámeček 4.17. Provádění politiky integrace Romů na různých úrovních veřejné správy v České republice

Jedinými systematickými opatřeními, která zapojují místní a krajské samosprávy do realizace Národní strategie integrace Romů (NRIS) v České republice, jsou krajské koordinátory pro romské záležitosti a romští poradci při obcích. Krajské koordinátory pro romské záležitosti jsou financováni ze státních dotací spravovaných Úřadem vlády, který také zajišťuje jejich metodické vedení. Dotace však nestačí na pokrytí všech úkolů, a proto je spolufinancování z krajských rozpočtů nutné. V praxi je k řešení romských záležitostí přidělena na plný úvazek pouze menšina koordinátorů (3 ze 14 krajů), jejich další úkoly obvykle spočívají ve spoluřízení záležitostí národnostních menšin a záležitostí souvisejících s cizinci. Na úrovni obcí jsou pracovní úvazky úředníků (romských poradců), kteří mají tuto agendu na starosti, spíše zanedbatelné (méně než čtvrt úvazku).

Samotná Národní strategie integrace Romů je závazná pouze pro ústřední orgány státní správy. Mnohé obce se chovají segregáčně, což je v rozporu s účelem NRIS. Politická vůle však při rozhodování na obecní úrovni hraje důležitou roli, což mimo jiné znamená, že to, co přijme jedno zastupitelstvo, může jiné, nové zvolené, zrušit.

Nejdůležitějším nástrojem sociálního začleňování na místní úrovni je Agentura pro sociální začleňování. Svou činností motivuje obce k realizaci opatření sociálního začleňování, a to především poskytováním pobídek spojených s možností žádat o finanční prostředky z fondů EU. Místní členové Agentury jsou v kontaktu s krajskými koordinátory pro romské záležitosti a romskými poradci na úrovni obcí, aby zajistili základní koordinaci s Národní strategií integrace Romů. Kromě konkrétních obcí spolupracuje Agentura také s krajskými úřady při tvorbě krajských strategií sociálního začleňování. V současné době jsou do projektu Agentury zapojeny tři kraje (z celkového počtu 14).

Protože je však vlastní činnost založena na projektech a není systematicky financována ze státního rozpočtu, nemůže Agentura pro sociální začleňování pokrýt celé území státu a její zaměření závisí na realizovaných projektech. Agentura pro sociální začleňování a její místní členové jsou spíše facilitátory a podporovateli, a pokud chtějí vést obce k zavádění inkluzivních opatření, musí postupovat citlivě, protože v mnoha oblastech přetrvává velký odpor vůči začleňování Romů. Důležitou otázkou je, kdo by v České republice mohl tvůrcům místní politiky systematictěji připomínat lidskoprávní rozměr problémů, kterým Romové čelí.

Zdroj: Evropská komise (2020_[61]).

Jednou z důležitých formálních koordinačních platform pro veřejné investice jsou národní stálé konference a jejich regionální komory. Tyto konference se však většinou zaměřují na koordinaci investic spolufinancovaných z fondů EU a nikoli na vertikální koordinaci veřejných investic podporujících rozvoj krajů. Například regionální komory národní stálé konference zpravidla projednávají podstatu výzev pro programy spolufinancované z fondů EU, sladují jejich harmonogram a prostřednictvím národní stálé konference informují o krajských návrzích investic na národní úrovni. Regionální komory národní stálé konference také na vyžádání připravují podklady pro řídicí orgány, koordinují činnosti na svém území a připravují výroční zprávu o plnění regionálního akčního plánu. V rámci komor fungují různé pracovní skupiny pro konkrétní témata. Tyto mechanismy považují dotazování stakeholderů za účinné zejména proto, že se jejich efektivita v průběhu let zlepšila. Malé obce bez dostatečných administrativních kapacit jsou však často administrativními úkony zahlceny a nemají motivaci a kapacitu aktivně vyjadřovat své potřeby v těchto komorách a dílčích pracovních skupinách, a to zejména pokud to není povinné.

Česká republika by mohla zvážit vytvoření meziresortního orgánu pro víceúrovňový dialog, který by usnadnil a institucionalizoval koordinaci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Takový orgán by se mohl zaměřit na praktické aspekty národních politik, které je třeba koordinovat s kraji a obcemi. Mohl by také posílit vertikální koordinaci tím, že by sladil cíle na všech úrovních a zajistil, že politiky budou formovány a prováděny způsobem, kterému budou kraje a obce rozumět. Tento orgán je do jisté míry podobný stálým regionálním komorám národní stálé konference, ale spíše než konkrétní krajské politiky, by zpracovával problematiku všech sektorů, které přispívají k regionálnímu rozvoji. Takový orgán by měl být veden a řízen z ústřední úrovně (např. centrem vládnutí) a měl by zahrnovat zástupce Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí a také krajů a obcí. Měl by se pravidelně scházet a *ad hoc* zvat další ministerstva a příslušné skupiny obcí (např. Ministerstvo životního prostředí a dobrovolné svazky obcí, které společně poskytují služby v oblasti vodního hospodářství), aby s kraji a obcemi projednaly konkrétní otázky provádění politik. Stálými členy takového orgánu by měly být zejména sdružení územních samosprávných celků – Asociace krajů, Svaz měst a obcí a Sdružení místních samospráv, které by se měly aktivně zapojit. V Itálii existují tři úrovně "konferencí" mezi ústřední vládou a samosprávami, které fungují jako koordinační fóra (Rámeček 4.18). Součástí tohoto zastřešujícího orgánu by mohla být i platforma pro meziresortní koordinaci a koordinaci mezi ústřední úrovní a územními samosprávnými celky zaměřená na problematiku rozvoje krajů a obcí, jež byla již navržena výše v sekci o strategickém plánování.

Rámeček 4.18. Koordinační platformy pro spolupráci mezi vládou a územní veřejnou správou v Itálii

Koordinační mechanismy pro spolupráci mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy jsou v Itálii dobře rozvinuté. Hlavními institucionálními mechanismy jsou takzvané "konference": Konference státu a regionů, Konference státu, měst a místních samospráv a Společná konference státu, regionů, měst a místních samospráv. Tyto tři konference spadají pod kancelář předsedy vlády.

Konferenci stát –regiony předsedá předseda vlády nebo ministr pro regionální záležitosti. Scházejí se na ní nejvyšší představitelé regionů a další ministři k projednávání věcí týkajících se oblastí jejich působnosti. Ústřední vláda konzultuje v rámci konference všechny legislativní iniciativy týkající se věcí regionálního zájmu. Regionální orgány hrají na této platformě a v procesu institucionálních inovací klíčovou roli, a to zejména v souvislosti s přenosem působnosti z centra na krajskou a obecní úroveň.

Konferenci stát – města – místní samosprávy předsedá předseda vlády. Účastní se jí ministr vnitra, ministr pro regionální věci, generální ředitel finanční správy, ministr financí, ministr veřejných prací, ministr zdravotnictví, předseda Svazu italských obcí, předseda Svazu italských provincií, předseda Svazu italských horských obcí, 14 starostů a 6 nejvyšších představitelů provincií. Konference

koordinuje vztahy mezi státem a místními samosprávami a analyzuje a projednává otázky týkající se místních samospráv.

Společná konference stát – regiony – města – místní samosprávy zahrnuje všechny členy výše uvedených dvou konferencí. Jejím úkolem je podporovat spolupráci mezi ústřední vládou a všemi místními a regionálními samosprávami a zasahuje v případech, kdy se všechny úrovně veřejné správy mají vyjádřit ke stejné otázce (sdílené kompetence). Ústřední vláda s ní konzultuje zejména zákony týkající se financí a vyhlášky týkající se přidělování lidských a finančních zdrojů regionům a místním samosprávám.

Zdroje: OECD (2007^[62]); Evropský výbor regionů (2019^[63]).

Doporučení ke zlepšení vertikální koordinace

Zahájit pilotní využívání smluv s územní dimenzí o spolupráci ústředních orgánů státní správy s obcemi a kraji na projektech veřejných investic, které jsou v současné době málo využívány. Takový přístup by mohl být například využit k motivaci spolupráce mezi obcemi, které nesplňují podmínky pro integrované územní investice (ITI) a strategie komunitně vedeného místního rozvoje. Výhodou pilotního projektu je, že ústřední orgány mohou poskytnout praktickou podporu a identifikovat zkušenosti získané z procesu, které lze následně rozšířit na další odvětví nebo oblasti.

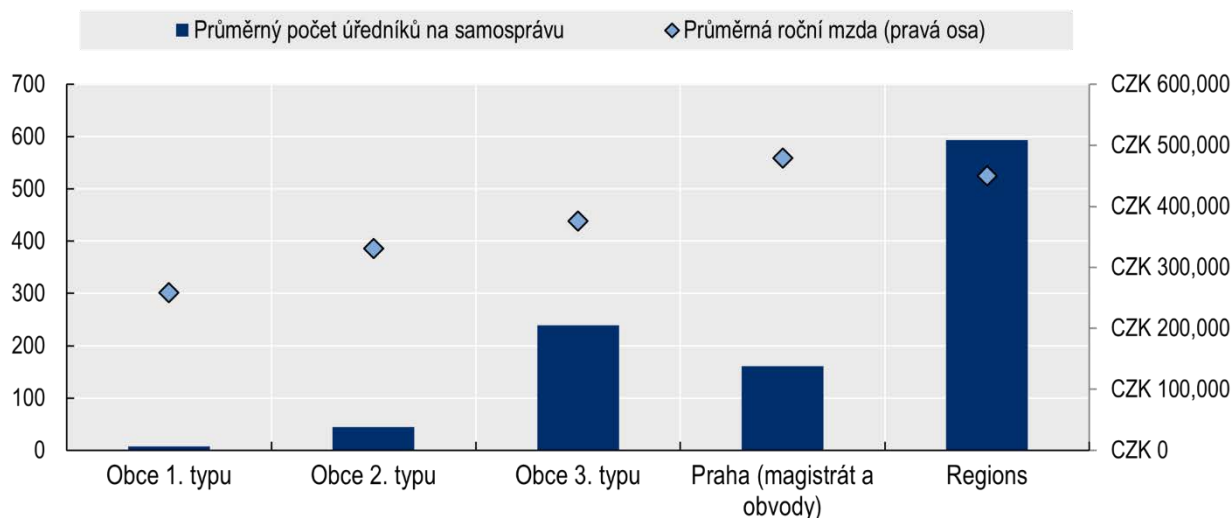
Vytvořit orgán pro meziresortní a víceúrovňový dialog jako institucionalizovaný koordinační mechanismus, který by se zaměřil na provádění vnitrostátních politik, jež vyžadují spolupráci krajů a obcí.

Budování administrativních a strategických kapacit na úrovni krajů a obcí s cílem zlepšit provádění politik a poskytování služeb

Nedostatek úředníků v mnoha malých obcích je pro realizaci obecních priorit problém. Posílení administrativní kapacity obcí je jedním z klíčových doporučení *Ekonomického průzkumu OECD 2020 pro Českou republiku*. (OECD, 2020^[8]). Podle údajů OECD je v České republice více než polovina (55 %) všech lidí pracujících ve veřejné správě právě úředníky územních samosprávných celků (viz kapitola 6). To je sice průměr mezi zeměmi OECD, ale vzhledem k tomu, že Česká republika má vysoký počet obcí, je průměrný počet úředníků na jednu samosprávu velmi malý. Podle údajů Ministerstva vnitra je v České republice celkem 99159 úředníků územních samosprávných celků (včetně roční fluktuace). Z nich 84 % pracuje na plný úvazek a 92 % je na úrovni obcí (včetně Prahy a jejích obvodů) (Ministerstvo vnitra ČR, 2022^[64]). Je výrazný rozdíl mezi malými obcemi a většími s rozšířenou působností, jak ukazuje např. Obrázek 4.5. Malé obce (pro rekapitulaci: 77 % českých obcí má méně než 1 000 obyvatel) nejsou *fakticky* schopné zajistit dostatečné a kvalifikované personální obsazení obecních úřadů (Ministerstvo vnitra ČR, 2018^[65]).

Obrázek 4.5. Průměrný počet úředníků na samosprávu a průměrná roční mzda v České republice

2021 údaje o 3 827 obcích a všech krajích (13 krajů a Praha)

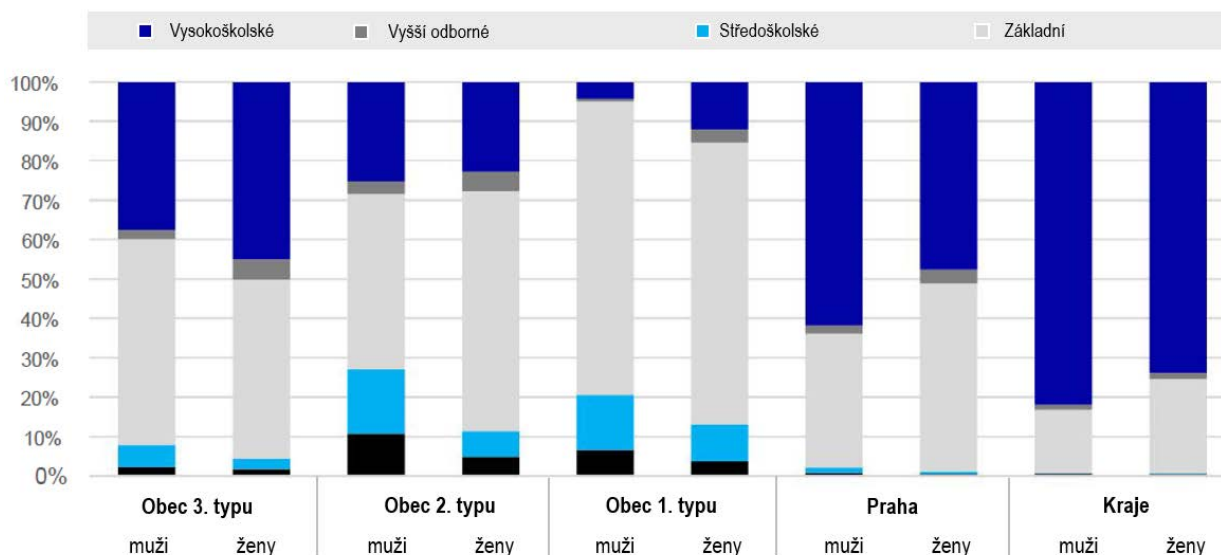


Poznámky: Průměry jsou vypočteny na základě údajů od 3 827 místních samospráv (61 %) a všech regionů. Chybí údaje za 1 obec III. typu z 205; 6 obcí II. typu ze 183; a 2 421 obcí I. typu z 5 866; 48 z 57 městských částí v hl. m. Praze.

Zdroj: Zpracování autora, upraveno podle Ministerstvo vnitra ČR (2022^[64]).

Nedostatek dostatečně vzdělaných a kvalifikovaných úředníků a odborných znalostí na malých obecních úřadech je akutním problémem při řešení specializovaných úkolů, jako jsou investiční projekty, veřejné zakázky a finanční řízení. Obce jsou klíčovými investory, investují mimo jiné do silnic, dodávek energie, vodního hospodářství, škol a nemocnic. Nedostatek kvalifikovaných lidských zdrojů v těchto oblastech může být příčinou menšího počtu a nižší kvality investičních projektů v obcích. Tato problematika byla analyzována v *ekonomických průzkumech OECD pro rok 2020: Česká republika* (OECD, 2020^[8]). Je z nich patrné, že v České republice jsou investice na obyvatele v malých obcích (méně než 500 obyvatel) méně než poloviční ve srovnání s investicemi na obyvatele ve středně velkých (5.000-10.000 obyvatel) nebo velkých obcích (více než 100.000 obyvatel). Ministerstvo vnitra označilo tuto nízkou úroveň odbornosti v oblasti finančního řízení za jeden z faktorů, jež mohou zapříčinit platební neschopnost¹³ obcí (Ministerstvo vnitra ČR, 2016^[66]).

Obrázek 4.6. Úroveň vzdělání úředníků územních samosprávných celků v České republice



Poznámka: Průměry jsou vypočteny na základě údajů od 3 827 místních samospráv (61 %) a všech regionů. Chybí údaje za 1 obec III. typu z 205; 6 obcí II. typu ze 183; a 2 421 obcí I. typu z 5 866; 48 z 57 městských částí v hl. m. Praze.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2022^[64]).

České republice má vláda velmi omezený vliv na zaměstnávání (např. počet úředníků apod.) v krajích a obcích. Bez ohledu na to, zda vykonávají přenesenou nebo samostatnou působnost, se úředníci v územních samosprávných celcích řídí zákonem o úřednících územních samosprávných celků, nikoli zákonem o státní službě, který vymezuje postavení zaměstnanců ve státní správě. Odměňování úředníků územních samosprávných celků je stanoveno nařízením vlády č. 341/2017 Sb. Platy jsou stanoveny na základě zařazení úředníka do platové třídy a platového stupně. Platová třída je stanovena na základě nařízení vlády o katalogu prací ve veřejných službách a správě a odpovídá zařazení nejnáročnější práce, jejíž výkon zaměstnavatel na zaměstnanci požaduje. Platový stupeň je v příslušné platové třídě určen podle započitatelné odborné praxe a míry jejího zápočtu, (vše je definováno právními předpisy). Úředníci územních samosprávných celků musí složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti, aby prokázali svou způsobilost pro výkon správních činností.

Vláda může podporovat vzdělávání a rozvoj úředníků územních samosprávných celků a zajistit tak, že si vybudují institucionální paměť a efektivní lidské zdroje. Z dlouhodobého hlediska nemusí být efektivní zaměřit se pouze na odhady, kolik úředníků bude potřeba k realizaci projektů, a jednoduše nahradit pracovníky se stejnou kvalifikací. Je také nereálné předpokládat, že všechny obce mohou přijmout dostatečný počet úředníků a odborníků. Současně se situace obcí a jejich rozpočtové zdroje (finanční transfery a vlastní daňové příjmy) neustále vyvíjejí a jsou méně předvídatelné, což je dáno mimo jiné klimatickou změnou, energetickou krizí, krizí v souvislosti s onemocněním covid-19, inflací a dalšími nejistotami a výzvami. Klíčovým řešením pro řešení kapacitních problémů může být podpora obecních úřadů v tom, aby se naučily a přizpůsobily zavedené pracovní metody novým požadavkům.

Podpora budování kapacit na obecní úrovni

České obce se potýkají s obtížemi při rozvoji institucionální paměti a kapacit. V malých obcích, kterých je v České republice většina, je běžné, že úředníci obcí mají na starosti více úkolů. Například v případě investičních projektů může být stejná skupina úředníků zodpovědná mimo jiné za plánování,

stanovení priorit projektu, realizaci, zadávání veřejných zakázek, monitorování a komunikaci. Tito úředníci se při své práci seznamují s postupy a v průběhu času získávají nové kompetence. Když však odcházejí, „odnášejí“ si i všechny své znalosti v oblasti řízení investičních projektů s sebou. Ve velkých městech je situace diametrálně odlišná, mají stabilní strukturu, úkoly plní specializovaní úředníci, a i při vysoké míře fluktuace dokáží udržovat institucionální znalosti a samy interně školit nové úředníky.

Pro obce může být obtížné získat a využívat metodickou podporu 14 krajských úřadů. Tuto podporu jim dříve poskytovalo 77 okresních úřadů, které byly obcím blíže. Situace je složitá nejen pro kraje, které mají pod sebou vysoký počet obcí, čímž je pro ně dohled a podpora kapacitně i zdrojově náročné, ale i pro obce, které si stěžují, že dodržování národní legislativy a všech pokynů – jak v rámci samostatné, tak i přenesené působnosti – pro ně představuje značnou administrativní zátěž.

Je třeba prohloubit budování kapacit ve správném měřítku, čímž se zvýší účinnost sdružováním odborných znalostí nebo podporou vzájemné výměny dobré praxe prostřednictvím dobrovolných svazků obcí. Pokud například dobrovolný svazek obcí pracuje společně na strategickém plánování, mohou ústřední orgány poskytnout podporu (např. odborníky, školení atd.) sekretariátu takového svazku a pomoci budovat jeho kapacitu. Na podporu tak velkého počtu obcí je třeba usnadnit vzájemnou výměnu a sdílení znalostí a zkušeností. Zejména malé obce mají by mohly mít prospěch z programů budování kapacit cestou školení školitelů podporovaných z ústřední úrovně, které by byly díky svému objemu úspěšnější.

Česká republika rovněž zvažuje vytvoření krajských kompetenčních center pro účely zadávání veřejných zakázek. Centra sdílených specializovaných služeb s týmy odborníků pilotně běží na dobrovolné bázi a v případě úspěchu by měla být rozšířena do celostátní sítě. Tato kompetenční centra mají velký potenciál při budování místních kapacit a potenciálně by mohla být rozšířena i mimo oblast veřejných zakázek, což se stalo například u pilotních center poradenské podpory v Polsku (Rámeček 4.19).

Další možností nebo doplňkem kompetenčních center je podpora sítí nebo organizací zaměřených na pomoc obcím, které se potýkají s podobnými problémy. Tyto sítě nebo organizace mohou nejen poskytovat podporu, ale také usnadňovat výměnu mezi místními samosprávami při řešení konkrétních problémů. Například obce v hospodářsky a sociálně ohrožených lokalitách většinou čelí podobným strukturálním výzvám, a proto by takto mohly získat cílenou podporu. Podpůrné struktury by mohly vycházet i z iniciativy obcí, ale těžit by mohly především z podpory ze strany Svazu měst a obcí a ústředních orgánů. Taková síť nebo organizace nemusí být veřejnosprávním subjektem, ale může mít formu neziskové organizace, jako v případě Sítě udržitelných ostrovů v Řecku (Rámeček 4.19).

Rámeček 4.19. Příklady organizací poskytujících místním samosprávám technickou podporu a pomoc při budování kapacit

Poradenská centra v Polsku

Jedním z projektů Národní strategie regionálního rozvoje Polska je zřízení poradenských podpůrných center. Hlavním cílem poradenských podpůrných center je podpora oblastí strategických intervencí (např. území se strukturálními rozvojovými nevýhodami nebo problémy). Strategie cílí na posílení jejich administrativních kapacit při strategickém řízení a realizaci komplexních rozvojových projektů. Cílem tohoto pilotního projektu je budování kapacit místních orgánů v oblasti strategického plánování a využívání nástrojů investic pro dané lokality. Pomáhá místním samosprávám rozvíjet a spravovat jejich partnerství s jinými místními samosprávami i organizacemi občanské společnosti. Proces budování kapacit spojuje silnější a slabší obce (z hlediska kapacit) ve stejných věcných oblastech, aby identifikovaly společné rozvojové priority, společný potenciál pro jejich realizaci a problémy a jejich řešení. Tím posiluje partnerství a spolupráci ve funkčních oblastech a posiluje uplatňování územního přístupu.

Síť udržitelných ostrovů v Řecku

Síť udržitelných ostrovů (DAFNI) je neziskové sdružení místních samospráv vybraných ostrovů. Byla založena v roce 2006 s cílem posílit postavení místních samospráv ostrovů a podpořit udržitelný model rozvoje ostrovů založený na udržitelném a chytrém nakládání s přírodními zdroji a správě infrastruktury, udržitelném cestovním ruchu využívajícím přírodní a kulturní zdroje ostrovů a funkčním propojení primární, sekundární a terciární sféry. Síť DAFNI má v současné době 48 členů, včetně 44 ostrovních samospráv v Egejském a Jónském moři, na Severních a Jižních Egejských ostrovech, a také Regionálního svazu Jónských ostrovů. Má nejen vědecké a technické kapacity vzděláním, výborné znalosti místních potřeb a přehled o dynamice rozvoje ostrovů, ale i odhodlání v průběhu času realizovat integrovaná řešení reagující na zjištěné potřeby každého jednotlivého ostrova. Jedním z klíčových projektů je vývoj portálu geoprostorových dat pro všechny řecké ostrovy s výjimkou Kréty a Evie. V podstatě jde o vytvoření strukturované databázové sítě (platformy) se společnými standardy a protokoly, která zajistí kompatibilitu a interoperabilitu mezi daty a službami. Síť rovněž koordinuje a aktivně se podílí na iniciativách na posílení místní samosprávy a rozkvětu ostrovní společnosti a snaží se vytvářet politiky přizpůsobené konkrétním výzvám a možnostem rozvoje ostrovů. Koordinuje i iniciativu „Smart Islands“ (Chytré ostrovy), kterou po celé Evropě podporuje více než 200 ostrovních obcí a regionů, sítí a energetických úřadů.

Zdroj: OECD (2021^[29]).

Přizpůsobit proces budování kapacit různým skupinám obcí s ohledem na místní rozvojové profily a politiky

Zdá se, že současný systém vzdělávání a školení úředníků územních samosprávných celků neodpovídá skutečným potřebám obcí a v některých případech neodráží skutečnou náplň správních činností úředníků. Všichni úředníci územních samosprávných celků musí mít poměrně široký rozsah znalostí procesních ustanovení, obsažených zejména ve správním řádu. To se odráží v obecné části zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, kterou jsou úředníci povinni složit bez ohledu na typ obce a své kompetence. U řady malých územních samosprávných celků však některá správní řízení ani neprobíhají (např. správa daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění). Povinnost složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti pro všechny úředníky obcí se zdá být zbytečná (Ministerstvo vnitra ČR, 2022^[67]). Připravovaná novela zákona o úřednících územních samosprávných celků navrhuje zásadní změny v systému vzdělávání, např. zjednodušení zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, která by se více zaměřila na odborné činnosti úředníků územních samosprávných celků, a zjednodušení systému akreditace vzdělávacích programů.

Další nesoulad s realitou je v absenci školení a systematického vzdělávání volených zástupců obcí. Volení zástupci, jako jsou zastupitelé obcí, starostové nebo úředníci působící v komisích, nejsou zahrnuti do nabídky zákonem stanovených školení a vzdělávání pro územní samosprávy. To je problém, protože v mnoha velmi malých a odlehlých obcích vykonávají některé správní činnosti přímo starostové. Obecní zastupitelé hrají rozhodující roli v celkovém rozvoji, ale také v každodenním životě a praxi obcí. Absence systematického školení volených zástupců může představovat problém při plnění řady úkolů spadajících do působnosti obce, např. pro rozpočtování. Proto je třeba rozšířit možnosti vzdělávání volených zástupců územních samosprávných celků.

Různorodost obcí vyžaduje větší porozumění tomu, jaké kapacity obce potřebují. V návaznosti na tyto informace je třeba poskytovat komplexní a kontinuální programy budování kapacit. Namísto toho, aby se vláda spoléhala pouze na přístup shora dolů, tedy na inspekce a poskytování doporučení obcím, může se pokusit požádat obce, aby objasnily, jakým obtížím a výzvám čelí při výkonu veřejné správy a provádění politik. To by mohlo pomoci ústředním orgánům lépe nastavit a strukturovat úsilí

o budování kapacit konkrétnějším a cílenějším způsobem a vyhnout se zbytečnému zatěžování obcí. Takové informace by také mohly pomoci zjistit, zda se nedostatky obcí v oblasti výkonu veřejné správy a řízení týkají určitých regionů nebo skupin obcí, a tím pomoci ústředním orgánům (a krajům) poskytovat více cílenou a na míru šitou podporu. Cílem by mělo být spíše systémové a trvalé posilování kapacit úředníků územních samosprávných celků než nabízení technické pomoci případ od případu.

Činnosti v oblasti budování kapacit a technické pomoci by mohly být diverzifikovány a posíleny. Vzhledem k omezeným zdrojům a času může různá školení absolvovat pouze malý počet úředníků z více než 6 000 obcí. Semináře a školení mohou být také časově náročné a náklady jsou pro mnoho malých obecních úřadů vysoké. Obce navíc nemusí mít zájem účastnit se obecných školení, která nejsou dostatečně konkrétní a nepomohou jim řešit praktické problémy v plánování. Mohou je považovat za příliš rozsáhlá a časově náročná. Ústřední orgány by měly zvážit větší využívání online vzdělávání či vytvoření „jednoduchých“ výukových materiálů nebo praktických sad nástrojů ve srozumitelném jazyce. Zvážena by měla být i možnost mobilizovat kraje nebo obce s rozšířenou působností, aby pomáhaly jiným obcím nebo dobrovolným svazkům obcí. Příkladem může být francouzská Národní agentura pro soudržnost území (Rámeček 4.20).

Rámeček 4.20. Národní agentura pro soudržnost území ve Francii

Národní agentura pro územní soudržnost (ANCT) byla do zákona zakotvena v roce 2019 a fungovat začala v roce 2020. Jejich vznik reflektoval opatření ústřední vlády na podporu krajských a obecních samospráv při prosazování jejich projektů a zároveň nutnost zohlednění průřezových výzev (např. soudržnost, digitální, ekologický a demografický přechod). Národní agentura pro soudržnost území usnadňuje krajským a obcím samosprávám přístup ke zdrojům potřebným k realizaci projektů podle jejich konkrétních podmínek a poskytuje jim zejména technické zdroje (např. studie, semináře o výhledech do budoucnosti, školení, spolufinancování projektových manažerů). Realizuje také programy na posílení územní soudržnosti tím, že směřuje veřejné investice do malých a středních měst, znevýhodněných lokalit, rozvoje oběhového hospodářství, obnovy průmyslu (zejména ve venkovských oblastech) a poskytování místních veřejných služeb. Národní agentura pro územní soudržnost se také výrazně podílí na digitalizaci území prostřednictvím zřizování specializované infrastruktury a podpory různých způsobů využití (od snižování negramotnosti až po rozvoj nových technologií).

Národní agentura pro územní soudržnost usnadňuje realizaci typických územních projektů, jako je revitalizace městských center a průmyslových brownfieldů, posílení zaměstnanosti a zdravotnických služeb, podpora podnikatelské atraktivity atd. Na požádání pomáhá také se specifickými potřebami, jako je renovace škol, rozvoj alternativních způsobů dopravy, zavádění bezplatného Wi-Fi na veřejných prostranstvích a další.

Prefekti jsou místními zástupci/kontaktními místy pro místní samosprávy, které chtějí Národní agenturu pro územní soudržnost požádat o podporu. Prefekti jsou přímými vykonateli vůle předsedy vlády a ministrů na úrovni departementů (Francie má 101 departementů). Plánují a provádějí vládní politiku a odpovídají za plnění národních zájmů, správní dohled, dodržování zákonů a veřejný pořádek.

Zdroje: OECD-UCLG (2022^[68]); ANCT (n.d.^[69]).

Doporučení pro budování administrativních kapacit

Podpora budování kapacit na obecní úrovni. Cílem je dosáhnout úspor z většího rozsahu školení zaměřených na budování kapacit a posílit kapacity obcí systémovým a udržitelným způsobem, spíše než nabízet technickou pomoc případ od případu.

- Zvýšit účinnost budování kapacit sdružováním odborných znalostí nebo podporou vzájemného výměny zkušeností prostřednictvím dobrovolných svazků obcí. Pokud například dobrovolný svazek obcí pracuje na společném strategickém plánování, mohou ústřední orgány poskytnout podporu (např. odborníky, školení atd.) sekretariátu takového svazku a pomoci budovat jeho kapacitu. Pro budování kapacit je klíčové usnadnění vzájemné výměny a sdílení znalostí.
- Pokračovat v úsilí o vytvoření krajských kompetenčních center. V dlouhodobém horizontu by tato centra mohla být rozšířena tak, aby poskytovala místním samosprávám širokou škálu činností v oblasti budování kapacit nad rámec zadávání veřejných zakázek. Tato centra by měla být rozvíjena v úzké spolupráci s místními samosprávami v různých krajích všech typů.
- Podporovat obce při vytváření sítí nebo organizací zaměřených na určité skupiny obcí, které čelí společným problémům (např. hospodářsky a sociálně ohrožené lokality), a usnadňovat výměnu zkušeností a dobré praxe mezi nimi.

Prizpůsobit budování kapacit různým skupinám obcí s ohledem na místní rozvojové profily a politiky

- Vypracovat dlouhodobý plán budování kapacit pro obce na základě zpětné vazby a názorů obecních samospráv. To lze provést na základě průzkumu a konzultací. Jedním z cílů je pochopit, zda se nedostatky obcí v oblasti výkonu veřejné správy a řízení týkají určitých regionů nebo skupin obcí, a navrhnout a poskytovat cílenou podporu šitou na míru systémovým a udržitelným způsobem, nikoliv nabízet technickou pomoc případ od případu.
- Rozšířit využívání online vzdělávání či vytvoření „jednoduchých“ výukových materiálů nebo praktických sad nástrojů ve srozumitelném jazyce, aby se usnadnilo jejich používání úředníky obcí.
- Mobilizovat kraje, obce s rozšířenou působností a svazky obcí k poskytování technické pomoci (např. odborníků, seminářů, poradenských a konzultačních služeb) obcím nebo skupinám obcí. Tato pomoc může zahrnovat "obecnou část" (např. skupinu odborníků nebo sérii seminářů pro společné projekty realizované mnoha obcemi, např. vodohospodářské projekty), a také může na požádání uspokojit specifické potřeby některých obcí.
- Pokračovat v reformě vzdělávání v oblasti speciálních kompetencí s cílem reflektovat a přizpůsobit se aktuálním úkolům a kompetenčním potřebám různých skupin obcí a rozšířit možnosti vzdělávání volených zástupců územních samosprávných celků.

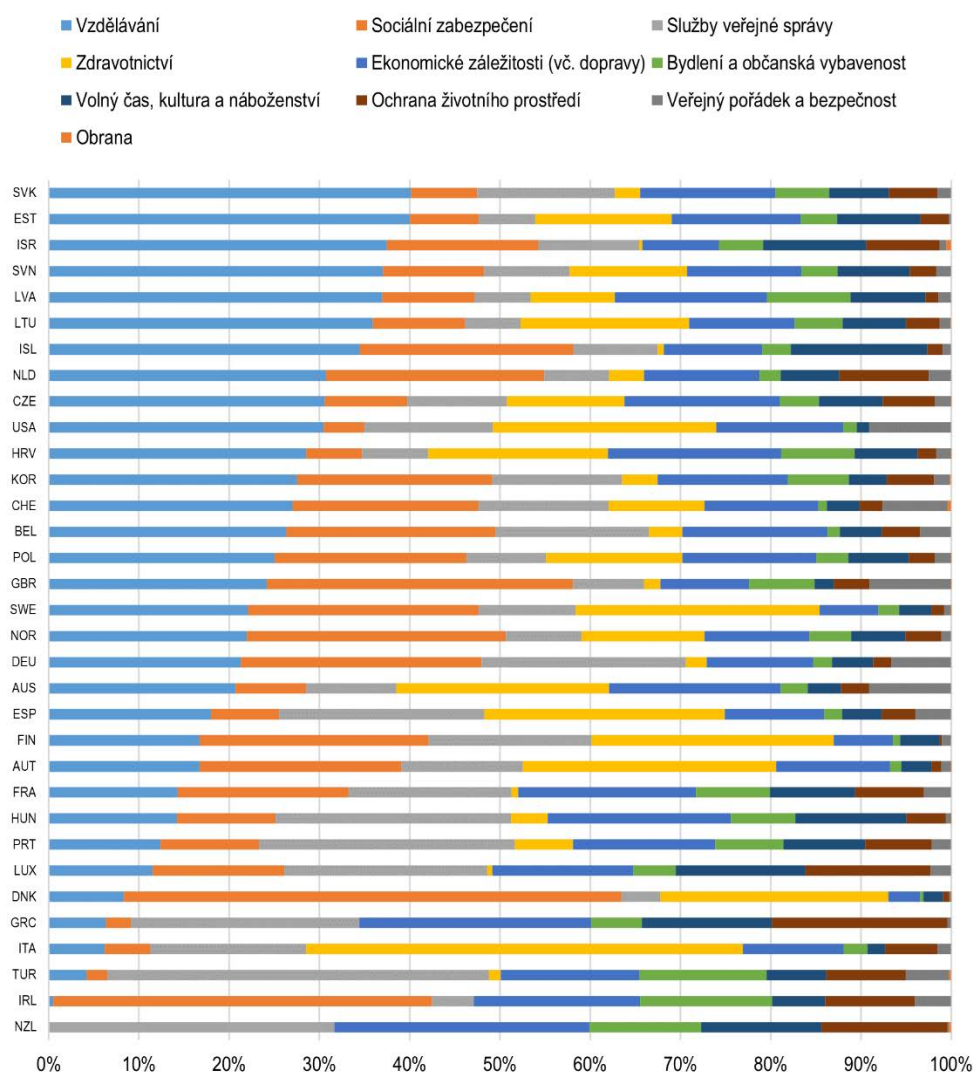
Posílení fiskálních kapacit na úrovni krajů a obcí

Ačkoli jsou obce a kraje zodpovědné za poskytování klíčových služeb, jejich výdaje jsou stále pod průměrem OECD a EU27. V roce 2020 tvořily výdaje obcí a krajů (subnárodní správy) 27,7 % celkových výdajů sektoru vládních institucí, což je pod průměrem OECD (36,6 %) a průměrem EU27 (34,3 %), ale nad průměrem EU27 pro unitární státy (21,9 %). Podíl výdajů na úředníky na výdajích krajů a obcí je významný (44,0 % oproti 34,4 % v OECD v roce 2020 a 32,1 % v EU) a výdaje na úředníky územních samosprávných celků představovaly více než polovinu výdajů na zaměstnance ve veřejném sektoru, což je úroveň odpovídající průměru EU27 (53,6 %), ale výrazně nad průměrem EU27 pro unitární státy (34,7 %) (OECD-UCLG, 2022^[4]). Diskreční pravomoci územních samosprávných celků jsou však omezené, neboť významná část výdajů je vydávána podle pokynů ústředních orgánů, které určují platy úředníků územních samosprávných celků. Je třeba poznamenat, že krajské výdaje od *faktického* vytvoření krajů v

roce 2000 neustále rostou, protože v rámci procesu decentralizace získávají více výdajových pravomocí a zdrojů. V roce 2020 na ně připadlo 47,8 % výdajů územních samosprávných celků (13,2 % veřejných výdajů, resp. 6,2 % hrubého domácího produktu [HDP]), zatímco na obce zbývalo 52,2 % (14,5 % veřejných výdajů, resp. 6,8 % HDP) (OECD-UCLG, 2022^[4]).

Nejvíce vydaly kraje a obce v roce 2020 na vzdělávání, na které připadlo 30,6 % výdajů krajů a obcí a téměř polovina (49,3 %) celkových veřejných výdajů na vzdělávání. Druhou nejvýznamnější oblastí výdajů byly ekonomické záležitosti (17,2 %), zejména doprava, následované zdravotnictvím (13 %) a všeobecnými veřejnými službami (11,1 %). Podíl zdravotnictví na výdajích krajů a obcí se od roku 2013 výrazně zvýšil v důsledku postupující decentralizace zdravotnictví (OECD-UCLG, 2022^[4]). Obce a kraje také vydávají téměř 80 % celkových veřejných výdajů v politice ochrany životního prostředí a 71,1 % celkových veřejných výdajů v sektoru bydlení a občanské vybavenosti (OECD-UCLG, 2022^[4]). I v případech, kdy je velká část finančních prostředků hrazena ze státních nebo sociálních fondů, jsou místní samosprávy často zodpovědné za zřizování, investování a řízení poskytování služeb (OECD, 2020^[8]).

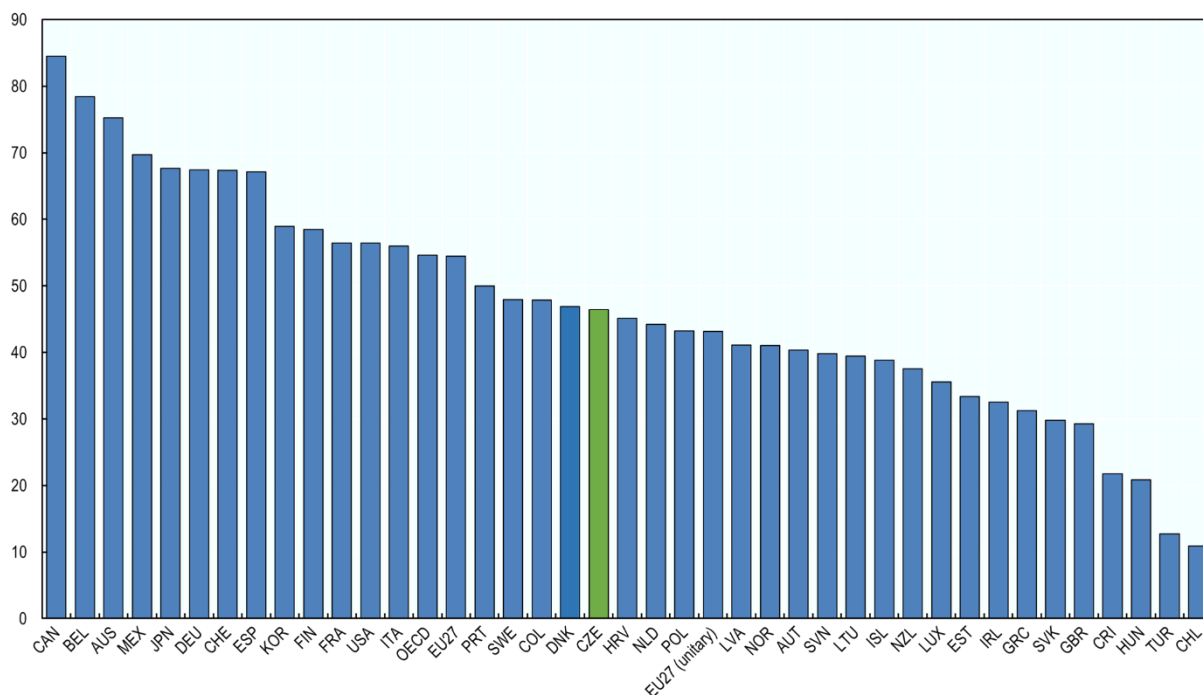
Obrázek 4.7. Výdaje krajů a obcí podle funkční klasifikace jako procento celkových výdajů krajů a obcí, 2020



Zdroj: OECD-UCLG (2022^[70]).

České kraje a obce jsou obecně významnými investory, ale investice na obyvatele v malých obcích jsou velmi nízké. Investice krajů a obcí představovaly v roce 2020 pouhých 46,4 % veřejných investic, což je pod průměrem OECD a EU (54,6 %, resp. 54,4 % v roce 2020), ale mírně nad průměrem EU pro unitární státy (43,2 %). V roce 2020 byla většina investic krajů a obcí určena na ekonomické záležitosti a dopravu (30,7 %), vzdělávání (25,6 %), ochranu životního prostředí (12,2 %) a rekreaci, kulturu a církev (11,5 %). Navzdory rostoucí úloze krajů v oblasti investic zůstaly obce hlavním investorem na úrovni územních samosprávných celků. Obce realizovaly v roce 2020 64,3 % investic na úrovni územních samosprávných celků. Investice na obyvatele v malých obcích (méně než 500 obyvatel) však představují méně než polovinu investic na obyvatele ve středních obcích (5 000-10 000 obyvatel) i ve velkých obcích (více než 100 000 obyvatel). Jak bylo vysvětleno dříve v této kapitole, nízký objem investic v malých obcích ve srovnání se středními nebo velkými městy je do značné míry způsoben nedostatkem kompetencí a administrativních kapacit nutných pro řešení komplexních investičních projektů.

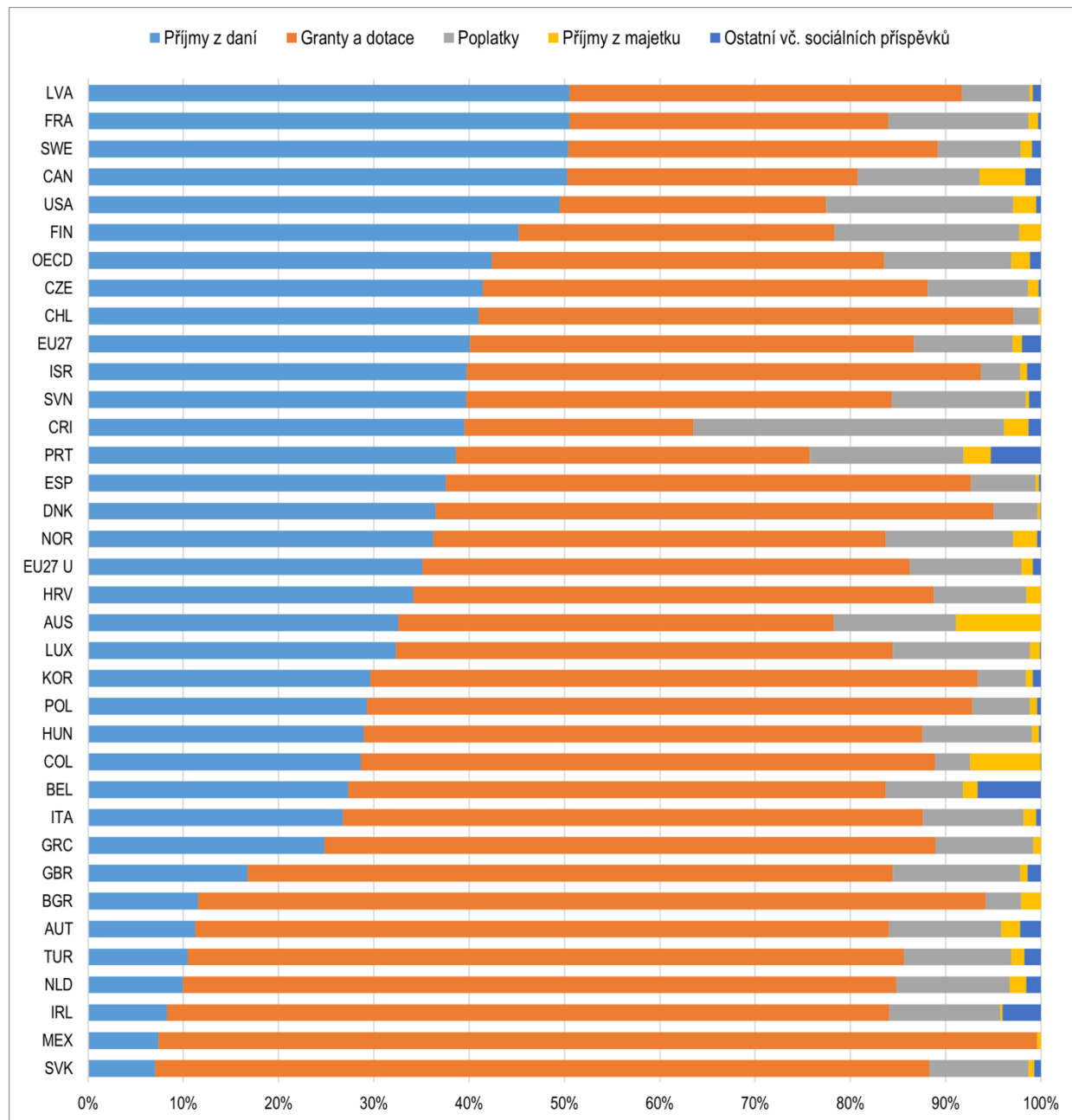
Obrázek 4.8. Veřejné investice na úrovni územních samosprávných celků vyjádřené jako procento celkových veřejných investic, 2020



Zdroj: OECD-UCLG (2022^[70]).

Podle Zákona o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (č. 243/2000 Sb.) pochází příjmy územních samosprávných celků především z kombinace daní a transferů od ústředních orgánů. Daně (sdílené a z vlastních zdrojů) a transfery (granty a dotace) tvořily v roce 2020 více než 88 % příjmů územních samosprávných celků, zatímco daně a poplatky představovaly 10,5 % (Obrázek 4.9).

Obrázek 4.9. Příjmy obcí a krajů podle typu, procentní podíl na celkových příjmech obcí a krajů, 2020



Zdroj: OECD-UCLG (2022^[70]).

Obce a kraje jsou silně závislé na grantech a dotacích z ústřední úrovně, které jsou většinou určeny na financování činností v přenesené působnosti. V roce 2020 tvořily granty a dotace 46,7 % příjmů krajů a obcí (oproti 41,2 % v OECD, 46,6 % v EU27 a 51,1 % v unitárních zemích EU27). V České republice je složitý systém dotací poskytovaných ústředními orgány územním samosprávným celkům. Transfery zahrnují stovky dotačních programů, které jsou většinou účelově vázané. Dotace obvykle pocházejí ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu několika státních fondů. Dotace na běžné výdaje vycházejí ze vzorce stanoveného Ministerstvem vnitra a slouží například k financování vzdělávání, specifických rozvojových programů nebo údržby infrastruktury. Vzorec pro obce vychází z počtu jejich obyvatel a rozsahu jejich

přenesené působnosti. Obce s rozšířenou působností dostávají od státu dodatečný transfer. Vazba mezi náklady na poskytování přenesené působnosti a částkou převedenou na tyto služby je však malá, což snižuje efektivitu. To platí zejména pro dotace na vzdělávání, hlavní složku účelových transferů ústředních orgánů, které jsou přidělovány na základě počtu žáků a studentů a neodrážejí skutečné náklady. Některé transfery, například sociální transfery pro kraje na pokrytí financování zdravotní péče, jsou fixní a relativně stabilní v čase. Kromě toho mohou obce žádat o dotace od krajů, které mohou vyplývat z individuální odpovědnosti kraje (např. na konkrétní krajský program) nebo z přerozdělování státních dotací (např. na platy učitelů) (OECD-UCLG, 2022^[41]). Tento systém sice zajišťuje územním samosprávám stabilitu, zejména malým obcím, ale zároveň omezuje jejich autonomii. Je tedy prostor pro větší využívání neúčelových dotací, které by poskytovaly financování usnadňující efektivitu a inovace zdola.

Daně jsou významným zdrojem příjmů územních samospráv zejména pro obce, ale daňová autonomie je omezená, protože výnosy z daní jsou většinou sdílené. Daňové příjmy územních samosprávných celků tvořily v roce 2020 významný podíl příjmů územních samosprávných celků (41,4 %), což se blíží průměru OECD (42,4 %) a EU27 (40,1 %) a je to více než průměr EU27 pro unitární státy (Obrázek 4.9). Obce a kraje však vybírají velmi malou část celkových daní a daňové příjmy krajů a obcí představují 28 % veřejných daňových příjmů a 5,6 % HDP. Zbytek připadá podle složitého systému sdílení daní ústřední veřejné správě a státnímu fondu dopravní infrastruktury.

Kromě toho, že je vzorec pro sdílení daní složitý, nepřímo také podporuje roztržičnost obcí. Podíl jednotlivých krajů byl v roce 2005 vymezen v legislativě koeficientem, který zhruba odpovídá odhadovaným nákladům na výkon samostatné působnosti. U obcí je výpočet složitější a má tendenci zvýhodňovat, s výjimkou čtyř největších měst, spíše malé obce. Hlavním kritériem je počet obyvatel (88 %), dalšími jsou počet dětí v mateřských a základních školách a velikost katastrálního území. Zákon č. 609/2020, kterým se mění některé daňové zákony, zvýšil v roce 2021 podíly pro kraje na 9,78 % (z 8,92 %) a pro obce na 25,84 % (z 23,58 %). Tento systém sdílení daní zavedl určité vyrovnání mezi obcemi a do jisté míry kompenzuje neexistenci vyrovnávacího příspěvku na úrovni krajů nebo obcí (OECD-UCLG, 2022^[41]). Tento vzorec však nepřímo podporuje velmi malé obce v tom, aby zůstaly malé, protože v průměru získávají výrazně vyšší daňové příjmy na obyvatele (Sila and de la Maisonneuve, 2021^[71]). Je sice pravda, že je důležité kompenzovat malým obcím vyšší náklady na poskytování základních služeb v přepočtu na obyvatele, ale je také fakt, že vzhledem k silné administrativní roztržičnosti by vzorec pro rozdělování daní mohl být pro malé obce neutrálnější, aby nebyly silně motivovány k tomu, aby zůstávaly malé.

Vlastní daně představují jen malý podíl na příjmech krajů a obcí. Regionální samosprávy nevybírají vlastní daně a jedinou daní vybíranou obcemi je daň z nemovitostí a pozemků. Daň z nemovitostí, která vychází z velikosti nemovitosti a nikoli její hodnoty, je nízká a v roce 2020 představovala 3,6 % daňových příjmů územních samospráv, 1,5 % příjmů územních samospráv a 0,2 % HDP, což je jedna z nejnižších hodnot v OECD (průměr OECD v roce 2019 činil 1,0 % HDP). V roce 2009 byla zavedena mezní sazba, která dává obcím určitou autonomii, takže mohou zvýšit sazbu až na pětinašobek minimální hranice. Většina obcí však dále stanovuje místní sazbu daně z nemovitostí na nižší úrovni stanovené ústředními orgány a možnosti zvýšit sazby daně využilo méně než 10 % obcí (OECD-UCLG, 2022^[41]; Andrlík, Halamová and Formanová, 2021^[72]). Obce také stanovily širokou škálu možných osvobození od této daně. Vláda ve svém programovém prohlášení na rok 2022 oznámila, že rozšíří prostor obcí pro stanovení koeficientu daně z nemovitostí. K doplnění příjmů z místních daní mají české obce právo stanovit sedm místních poplatků, včetně poplatků za vodné a stočné, poplatků za svoz komunálního odpadu a knihovnických poplatků.

Reforma vzorce pro sdílení daní a poskytnutí větší daňové autonomie některým místním samosprávám může pomoci zlepšit jejich efektivitu. Mezinárodní poznatky ukazují, že obce a kraje jsou efektivnější, pokud jejich obyvatelé sami financují místní služby prostřednictvím místních daní a poplatků (Sila and de la Maisonneuve, 2021^[71]). Jak naznačují předchozí analýzy OECD, daňovou autonomii českých místních samospráv lze posílit povzbuzením obcí, aby zvýšily příjmy u daně z nemovitostí. Výběr vyšší daně z nemovitostí totiž nejen posiluje místní fiskální základnu, ale také významný zdroj příjmů v časech krize, který zajišťuje stabilitu příjmů obcí (OECD, 2020^[8]). To je zvláště důležité při současné nejistotě a ve světle

předpokladů, že neočekávané krize budou v příštích letech pravděpodobně častější. Z tohoto důvodu by mělo být hodnocení daně z nemovitosti založeno na pravidelně aktualizovaných odhadech hodnoty nemovitosti, a nikoliv na velikosti nemovitosti, jak je tomu nyní. Aby se předešlo odporu vůči dani a nechtěným důsledkům pro zranitelné domácnosti, mohlo by být zavedeno osvobození od daně na základě majetkových poměrů (OECD, 2020^[6]). Další cestou k posílení daňové autonomie může být zvýšení daňového základu obcí. Za tímto účelem, a jak doporučují předchozí analýzy OECD, by mohl být upraven vzorec pro rozdělování sdílených daní, který by odrazoval od malé velikosti obcí a zvýšil váhu faktorů spojených s ekonomickou aktivitou (počet zaměstnanců) a příjmem (OECD, 2020^[6]). Kromě toho by Česká republika by mohla v návaznosti na asymetrické rozdělení odpovědností zvážit, zda neurčit například daň z příjmů obcí jako vlastní zdroj pouze pro určité typy obcí nebo velká města, protože malé obce nemusí nutně dosahovat velikosti, jež je pro efektivní výběr daní optimální. Taková změna by musela být doprovázena odpovídajícími kompenzačními mechanismy (viz níže).

Vzhledem k měnícím se demografickým trendům a snahám snížit územní nerovnosti roste tlak na horizontální přerozdělování příjmů mezi základními územními samosprávnými celky. Mnoho zemí OECD provádí fiskální vyrovnávání a existuje celá řada různých modelů. Většinu z nich lze klasifikovat podle toho, zda vyrovnávají fiskální kapacitu nebo výdajové potřeby, případně kombinaci obojího, zda jsou financovány vertikálními nebo horizontálními dotacemi a zda cílí na úplné nebo jen částečné vyrovnání. Mnohé z nich však kombinují více charakteristik a některé otázky se týkají všech systémů (Dougherty et al., 2022^[73]). V současné době lze některé implicitní vyrovnávací prvky nalézt ve vzorci pro sdílení daní (viz výše) a v transferech určených na zvláštní programy pro strukturálně postižené oblasti (např. RE:START na podporu uhelných regionů). Tyto mechanismy však nemusí mít jasné a transparentní vyrovnávací cíle. Proto by České republice mohl prospět systém vyrovnávání, který by podporoval daňové a rozvojové úsilí územních samosprávných celků (Sila and de la Maissonneuve, 2021^[71]) a zároveň nastavoval cíle snižování územních nerovností tak, aby byly explicitní, jasné a odsouhlasené všemi relevantními aktéry.

Doporučení k posílení finanční stability obcí a krajů

Rozšířit využívání neúčelových transferů pro obce a kraje s cílem posílit jejich autonomii. Systém účelových dotací sice zajišťuje určitou stabilitu krajských a místních samospráv, a to zejména u malých obcí, ale zároveň omezuje jejich autonomii. Existuje jisté prostor pro větší využívání neúčelových transferů, který by odpovídal financování usnadňujícímu posílení efektivity a inovací zdola. Účinnost grantů by rovněž mohlo zvýšit zavedení některých výkonnostních kritérií pro jejich využívání.

Poskytnutí větší daňové autonomie některým místním samosprávám může přispět ke zvýšení jejich efektivity. Jak naznačily předchozí analýzy OECD, daňovou autonomii českých místních samospráv lze posílit tím, že by byly obce a kraje povzbuzovány, aby zvýšily příjmy z daně z nemovitostí. Za tímto účelem by mělo být vyměřování daně z nemovitostí založeno na pravidelně aktualizovaných odhadech hodnoty nemovitostí, a nikoliv na jejich velikosti, jak je tomu nyní. Aby se předešlo odporu vůči dani a nechtěným důsledkům pro zranitelné domácnosti, mohly by být zavedeny výjimky na základě majetkových poměrů. Dalším způsobem, jak posílit daňovou autonomii, může být zvýšení daňového základu obcí. Za tímto účelem, a jak doporučují předchozí analýzy OECD, by mohl být upraven vzorec pro rozdělení daní, který by demotivoval malé obce a zvýšil váhu faktorů spojených s ekonomickou aktivitou (počet zaměstnanců) a příjmy. Kromě toho by Česká republika mohla v návaznosti na asymetrické rozdělení odpovědností zvážit, zda neurčit například daň z příjmů obcí jako vlastní zdroj pouze pro určité typy obcí nebo velká města, protože malé obce nemusí nutně dosahovat velikosti, jež je pro efektivní výběr daní optimální.

Odkazy

- ANCT (n.d.), *Agence nationale de la cohésion des territoires website*, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-21>. [69]
- Andrlík, B., M. Halamová and L. Formanová (2021), “The role of fiscal decentralization in municipal budgets: Case of the Czech Republic”, *Danube*, Vol. 12/1, <https://doi.org/10.2478/danb-2021-0005>. [72]
- Bakewell, O., J. Adams and B. Pratt (2003), *Sharpening the Development Process: A Practical Guide to Monitoring and Evaluation*, INTRAC, Oxford. [46]
- Bakoš et al. (2021), “The perception of inter-municipal cooperation by local officials and managers”, *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 15/1, s. 1-14, <https://doi.org/10.2478/cejpp-2021-0002>. [20]
- Boukalova, K., A. Kolarova and M. Lostak (2016), “Tracing shift in Czech rural development paradigm (Reflections of local action groups in the media)”, *Agric.Econ – Czech*, Vol. 62/4, pp. 149-159, <https://doi.org/10.17221/102/2015-AGRICECON>. [53]
- Cardiff University (2005), *Best Practice Guidelines for Instruments of Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged EU*, Cardiff University, https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/32119/1/GRIDS_Best_Practice_Guidelines_for_Regional_Development_Strategies_GRIDS.pdf. [42]
- Dougherty, S. et al. (2022), “Going beyond fiscal equalisation: Institutional and fiscal tools to fight territorial inequalities”, <https://www.oecd.org/tax/federalism/going-beyond-fiscal-equalisation-note.pdf>. [73]
- European Commission (2022), *Public Opinion in the European Union: Annex: Summer 2022*, European Commission, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/444117>. [7]
- European Commission (2020), *Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma Integration Strategy in the Czech Republic*, European Commission, Brussels, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-czech-republic-2019-eprint-fin.pdf>. [61]
- European Committee of the Regions (2019), “Italy – Systems of multilevel governance”, web page, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Systems-of-multilevel-governance.aspx>. [63]
- G20-OECD (2022), *G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99169ac9-en>. [51]
- Giacomini, D., A. Sancino and A. Simonetto (2018), “The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 31/3, pp. 331-346, <https://doi.org/10.1108/ijpsm-03-2017-0071>. [31]
- Government of Norway (2019), *KOSTRA: Municipality-State-Reporting*. [18]
- Huerta Melchor, O. and J. Gars (2020), “Planning mobility in a fragmented metropolitan area: The case of Prague and its suburbs”, *OECD Regional Development Papers*, No. 8, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4cdf2d31-en>. [38]

- INTRAC (2020), *Participatory M&E*, INTRAC, London, <https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/Participatory-ME.pdf>. [47]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2022), *Databáze strategií - Portál strategických dokumentů ČR*, <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mistni-dokumenty>. [34]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2021), *Politika územního rozvoje ČR (ve znění účinném od 1. 9. 2021)*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje, https://www.mmr.cz/getmedia/d081772b-2d7e-4454-9fef-478a70c788e6/Spatial-Development-Policy-of-the-CR_recent-version-from-September-2021.pdf.aspx?ext=.pdf. [36]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2016), *Územní plánování v České republice*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, https://www.mmr.cz/getmedia/8c8d17ed-bca2-430c-8f82-d67fd1d9ac66/MMR_letak_Uzemni-planovani_EN-07-2016.pdf.aspx?ext=.pdf. [35]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (n.d.), *Portál strategického plánování*, [https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/koordinace-a-spoluprace/essp-\(1\)](https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/koordinace-a-spoluprace/essp-(1)). [43]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (n.d.), *Strategie regionálního rozvoje 21+*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, https://mmr.cz/getmedia/a9985cb6-b672-4a97-a92c-c4c68bea2925/EN-III_ma_SRR-prac_doplneni-schemat-a-map_kontrola.pdf.aspx?ext=.pdf. [37]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Analýza současných potřeb vzdělávání a pracovního postavení úředníků ÚSC pro potřeby komplexní legislativní změny v postavení a vzdělávání úředníků ÚSC*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [67]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Strategie reformy veřejné správy (RVS): Veřejná správa orientovaná na klienta 2030*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [9]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Veřejná správa v České republice 2021: Výroční zpráva o stavu veřejné správy*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [64]
- Ministerstvo vnitra ČR (2021), *Komunikace organizace veřejné správy - analýza dat*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [55]
- Ministerstvo vnitra ČR (2020), *Strategické řízení a plánování obcí - Studijní příručka pro představitele obcí*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [54]
- Ministerstvo vnitra ČR (2018), *Veřejná správa v České republice*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicad_ministrationVazaAdam.pdf. [65]
- Ministerstvo vnitra ČR (2018), *Veřejná správa v České republice, 2. vydání*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicad_ministrationVazaAdam.pdf. [2]
- Ministerstvo vnitra ČR (2016), *Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv a návrh vzdělávacích aktivit*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha. [66]

- Ministerstvo vnitra ČR (2016), *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx>. [57]
- Ministerstvo vnitra ČR (nepublikováno), "Potřeba legislativní úpravy metropolitní spolupráce z pohledu Ministerstva vnitra". [59]
- Mizell, L. (2008), "Promoting performance: Using indicators to enhance the effectiveness of sub-central spending", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k97b11g190r-en>. [16]
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating conditions for effective public investment: Sub-national capacities in a multi-level governance context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/4, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k49j2c9v5mq-en>. [27]
- Musilová, K. and J. Heřmánek (2015), "Factors of voluntary mergers of municipalities: A case study of the Czech Republic", *Slovak Journal of Political Sciences*, Vol. 15/4, pp. 294-318, <https://doi.org/10.1515/sjps-2015-0014>. [24]
- NSW Government (2021), *A 20-Year Economic Vision for Regional NSW*, State of New South Wales, https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-02/20%20Year%20Vision%20for%20RNSW_0.pdf. [50]
- OECD (2022), *OECD Territorial Reviews: Gotland, Sweden*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/aedfc930-en>. [40]
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>. [44]
- OECD (2022), *Regional Reform in OECD Countries: Trends, Typology and Tools*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en>. [60]
- OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [29]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>. [33]
- OECD (2021), *Delivering Quality Education and Health Care to All: OECD Rural Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83025c02-en>. [14]
- OECD (2021), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*, brochure, OECD, Paris, https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf. [12]
- OECD (2020), *Delineating Functional Areas in All Territories*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07970966-en>. [25]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en>. [8]

- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [41]
- OECD (2020), *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdf09a5-en>. [30]
- OECD (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>. [39]
- OECD (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf?_ga=2.19617528.1599561827.1664860525-807839953.1630415883. [28]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [6]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [32]
- OECD (2018), “Sustainable urban development in the Czech Republic”, in *OECD Environmental Performance Reviews: Czech Republic, 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300958-12-en>. [1]
- OECD (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>. [10]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [11]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268234-en>. [13]
- OECD (2017), “Spatial planning in the Czech Republic”, in *The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264281936-5-en>. [49]
- OECD (2017), *The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264281936-en>. [5]
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Norway 2012*, Vol. 2012/5, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2012-en. [19]
- OECD (2007), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Italy 2007: Ensuring Regulatory Quality across Levels of Government*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264037984-en>. [62]
- OECD (n.d.), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (database)*, <https://doi.org/10.1787/region-data-en>. [15]

- OECD-UCLG (2022), "Country profile: France", <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>. [68]
- OECD-UCLG (2022), *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD and United Cities and Local Governments, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>. [4]
- OECD-UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>. [70]
- Plaček, M. et al. (2020), *Fiscal Decentralization Reforms*, Springer International Publishing, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46758-6>. [3]
- Plaček, M., D. Špaček and F. Ochrana (2020), "Public leadership and strategies of Czech municipalities during the COVID-19 pandemic: Municipal activism vs municipal passivism", *International Journal of Public Leadership*, Vol. 17/1, pp. 108-117, <https://doi.org/10.1108/ijpl-06-2020-0047>. [58]
- Řehoř, P. (2015), "How to improve strategic planning of municipal organizations in Czech Republic?", *Procedia Economics and Finance*, Vol. 34, pp. 521-527, [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)01663-9](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01663-9). [48]
- Sdružení místních samospráv (n.d.), "O Sdružení místních samospráv", webová stránka, <https://www.smscr.cz/o-sms-cr>. [22]
- Sedmíhradská, L. (2018), "Inter-municipal cooperation in the Czech Republic: A public finance perspective", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 11/2, pp. 153-170, <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0017>. [21]
- Sila, U. and C. de la Maisonneuve (2021), "Enhancing administrative and fiscal decentralisation in the Czech Republic", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1652, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1d0c9bb-en>. [71]
- Statistics Norway (2022), *KOSTRA: Municipality-State-Reporting*, <https://www.ssb.no/en/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering>. [17]
- Svaz měst a obcí ČR (b.d.), *webové stránky Svazu měst a obcí ČR*, <https://www.smocr.cz/en>. [23]
- Svobodová, H. (2015), "Do the Czech local action groups respect the leader method?", *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, Vol. 63/5, pp. 1769-1777, <https://doi.org/10.11118/actaun201563051769>. [52]
- Tricaud, C. (2021), "Better alone? Evidence on the costs of intermunicipal cooperation", *LIEPP Working Paper*, č. 125, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03380333>. [26]
- UNFPA (2004), *Programme Manager's Planning Monitoring & Evaluation Toolkit*, United Nations Population Fund. [45]
- Vitálišová, K., M. Murray-Svidroňová and N. Jakuš-Muthová (2021), "Stakeholder participation in local governance as a key to local strategic development", *Cities*, Vol. 118, p. 103363, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103363>. [56]

Poznámky

¹ Podle navrhované novely je možné status společenství obcí získat pro skupinu nejméně 15 obcí nebo tři pětina všech obcí daného správního obvodu, pokud do daného správního obvodu náleží méně než 30 obcí. Obec může být členem pouze jednoho společenství obcí.

² Strategický rámec Česká republika 2030 zpracoval Odbor pro udržitelný rozvoj Úřadu vlády České republiky. Tento odbor byl v roce 2018 převeden na Ministerstvo životního prostředí. Realizaci Strategického rámce Česká republika 2030 od té doby řídí Ministerstvo životního prostředí. Další informace uvádíme v kapitole 2.

³ Vize: „Odpovědné využívání území vytváří podmínky pro vyvážený a harmonický rozvoj obcí a regionů, zvyšuje územní soudržnosti, usměrňuje suburbanizační trend a omezuje vynucenou mobilitu. Města a obce vytvářejí předpoklady pro udržení a zvyšování kvality života svého obyvatelstva. Ve všech směrech kompetentní veřejná správa otevřeně komunikuje s občany a občankami a zapojuje je systémově do rozhodování a plánování. Sídla jsou adaptována na změnu klimatu.“

⁴ Vymezené typy území: metropole, aglomerace, regionální centra a jejich venkovské oblasti, strukturálně postižené kraje, hospodářsky a sociálně ohrožená území.

⁵ Jedná se o platformu pro koordinaci sdružující zástupce Ministerstva pro místní rozvoj a stakeholdery zastupující kraje a obce (např. krajské samosprávy, Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv, Integrované územní investice, neziskové organizace atd.) v rámci přípravy a realizace RDS21+ v regionech.

⁶ Strukturu částečně ovlivňuje kompetenční zákon, který přesně vymezuje působnost jednotlivých ministerstev, ale neposkytuje zároveň dostatečnou flexibilitu a motivaci pro meziresortní koordinaci a spolupráci na řešení průřezových otázek. Podrobnější analýzu uvádíme v kapitole 2.

⁷ Tyto pobídky by měly být navrhovány po pečlivém zvážení, aby se předešlo vzniku nerovností. Některé malé obce nemusí mít dostatečnou administrativní kapacitu, která by jim umožnila strategické plánování, a národní programy financování by je za to neměly „trestat“. Kvalita strategických vazeb je pouze jedním z kritérií nebo možností přinášejících přidanou hodnotu.

⁸ Například online soubor nástrojů, který Ministerstvo pro místní rozvoj poskytuje na podporu strategického řízení a plánování ve veřejné správě: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/podpora-strategickeho-rizeni-a-planovani-ve-verejn>.

⁹ Tato databáze však nemusí uvádět všechny místní strategie a není aktuální. Další analýzu týkající se databáze strategií v České republice naleznete v kapitole 2 o centru vládnutí.

¹⁰ Sedm strategií udržitelného rozvoje městských aglomerací (SUD): Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí-Chomutov, Olomouc a Hradec-Pardubice.

¹¹ Navrhovaná právní úprava naznačuje, že společenství obcí by mělo zahrnovat nejméně 20 obcí nebo alespoň tři pětina všech obcí ze správního obvodu ORP. Bližší informace naleznete v předchozí části dokumentu.

¹² <https://www.obcepro.cz>.

¹³ Insolvence obce je definována jako stav, kdy obec není schopna plnit své finanční závazky a poskytovat základní služby svým občanům.

5 Využívání elektronických nástrojů veřejné správy a rozvoj klientsky orientovaných digitálních služeb v České republice

Tato kapitola analyzuje správu digitální veřejné správy v České republice. Analýza se zaměřuje na dva následující aspekty Rámce OECD pro správu digitální veřejné správy - aspekt 2: institucionální modely a aspekt 3: nástroje v oblasti politik. První část kapitoly hodnotí formální a neformální institucionální nastavení, které by vládě České republiky umožnilo nastavit potřebné vedení a pomohlo zajistit koordinaci a spolupráci napříč všemi resorty a úrovněmi veřejné správy. Druhá část se zabývá nástroji v oblasti politik, které mohou přispět k posilování institucionálních kapacit nutných pro lepší koncipování a poskytování kvalitních služeb uživatelům. Závěrečná část se věnuje doporučení vhodných politik, jež pomohou České republice celkově zkvalitnit řízení digitální veřejné správy a zajistit nejen kvalitnější služby a jejich bezchybné poskytování, ale i podporu inovací ve veřejném sektoru.

Úvod

V dnešním geopolitickém klimatu se od vlád očekává, že budou odolné, reakce schopné a připravené zmírňovat dopady případných neočekávaných problémů. Pandemie koronaviru ukázala, že při zvládnutí podobných výzev je nutné se naučit strategicky využívat digitální technologie a data. V posledních dvou letech vlády ve svých vládních programech považují digitální transformaci za prioritu. Ve svém úsilí musejí pokračovat i nadále a využívat veškeré příležitosti k dalšímu pokroku v digitální transformaci veřejného sektoru.

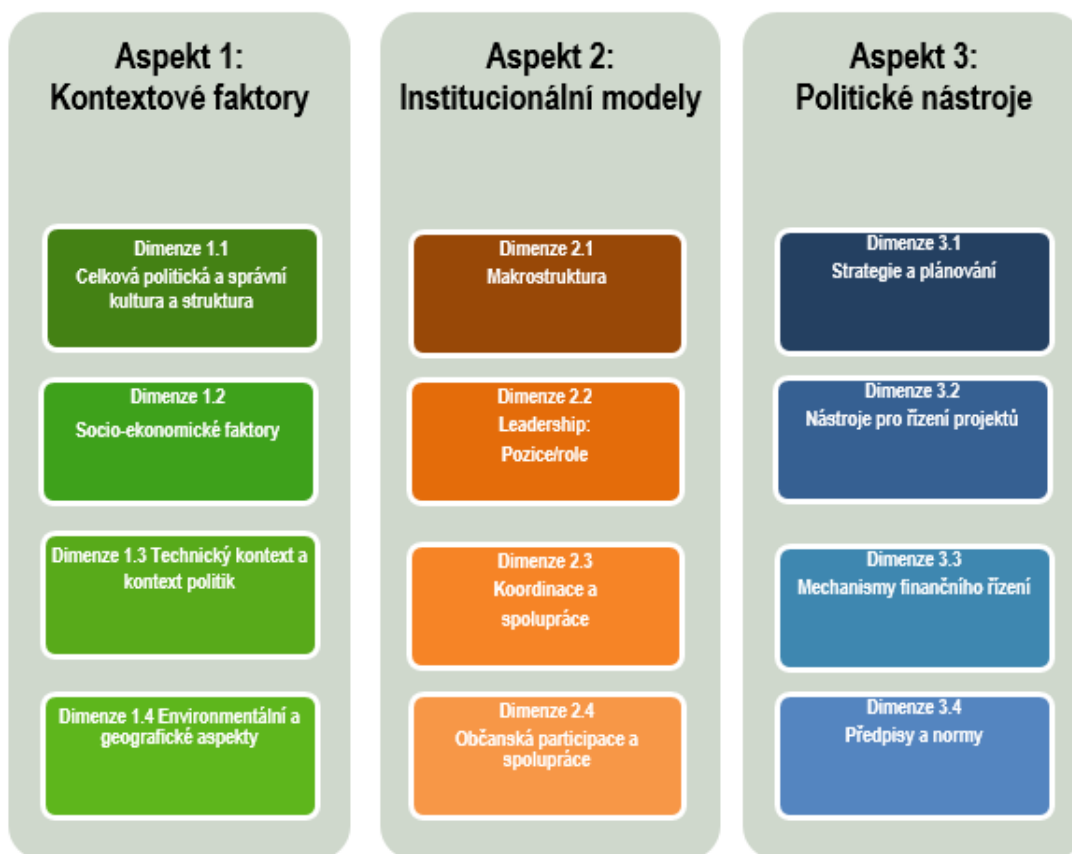
Důkladná správa a řízení digitální transformace jsou klíčem ke zvládnutí všech jejích úskalí a realizaci potřebných změn v celém veřejném sektoru. Prostřednictvím optimálně nastavené správy mohou jednotlivé vlády zvládat komplexní digitální transformaci a podpořit spolupráci a inkluzivní digitální ekosystém napříč veřejným sektorem. Výstupy indexu OECD pro digitalizaci veřejné správy OECD Digital Government Index 2019 zdůrazňují, jak důležitá je pro dosažení digitální vyspělosti právě dobrá správa na centrální úrovni (OECD, 2020^[1]). Kvalitní správa umožňuje vládám přejít od uvažování o jednotlivostech ke strategickému systémovému přístupu, který je základem pro design a poskytování klientsky orientovaných služeb veřejné správy.

V souladu s doporučením Rady OECD o strategiích digitální veřejné správy (OECD, 2014^[2]) vypracovala pracovní skupina OECD složená z vedoucích pracovníků digitální veřejné správy (E-Leaders) *příručku E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government (Příručka pro vedoucí pracovníky v oblasti řízení elektronické veřejné správy)* (OECD, 2021^[3]), která vychází z poznatků, znalostí a osvědčených postupů členských a partnerských zemí OECD. Příručka představuje Rámec OECD pro řízení digitální veřejné správy, nástroj na podporu vlád při vytváření účinných rámců správy a institucionálních kapacit nutných k dosažení k digitální vyspělosti.

Rámec OECD pro řízení digitální veřejné správy zavádí tři zásadní aspekty správy (Obrázek 5.1):

1. **Kontextové faktory** definují politické, správní, socio-ekonomické, technologické, politické a geografické charakteristiky specifické pro danou zemi, jež je třeba zohlednit při navrhování politik nutných k zajištění inkluzivní a udržitelné digitální transformace klientsky orientovaného veřejného sektoru.
2. **Institucionální modely** představují různá institucionální uspořádání, přístupy, opatření a mechanismy ve veřejném sektoru a digitálním ekosystému, jež udržitelným způsobem řídí koncipování a provádění politik digitální veřejné správy.
3. **Nástroje v oblasti politik** definují instrumenty a „páky“, které podporují vlády při zajišťování rozumné a provázané digitální transformace veřejného sektoru.

Obrázek 5.1. Rámec OECD pro řízení digitální veřejné správy



Zdroj: OECD (2021^[3]), Příručka "e-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government".

Tato kapitola analyzuje řízení digitální veřejné správy v České republice a zaměřuje se na jeho následující dva aspekty - *aspekt 2: institucionální modely* a *aspekt 3: nástroje v oblasti politik* (viz. Obrázek 5.1). První část hodnotí formální a neformální institucionální nastavení, které by vládě ČR pomohlo poskytnout potřebné vedení a zajistit koordinaci a spolupráci napříč všemi orgány veřejné správy. Druhá část se zabývá nástroji, které mohou přispět k posilování institucionálních kapacit nutných k zajištění lepšího koncipování služeb a jejich kvalitnějšímu poskytování uživatelům. Poslední část se zaměřuje na doporučení vhodných politik, jež pomohou České republice posílit celkové řízení digitální veřejné správy s cílem navrhovat a poskytovat kvalitní služby svým uživatelům a podporovat inovace ve veřejném sektoru.

Řízení digitální transformace a zavádění inovací ve veřejném sektoru

Elektronická veřejná správa v České republice

Prostřednictvím vládního strategického programu *Digitální Česko* investovala Česká republika značné úsilí do transformace ekonomiky, společnosti a veřejného sektoru. Program, který byl zahájen v roce 2018 a je každoročně aktualizován pomocí implementačních plánů, tvoří tři vzájemně propojené pilíře: 1) Česká republika v digitální Evropě, 2) Informační strategie ČR a 3) Digitální ekonomika a společnost (European Commission, 2022^[4]). V souladu s cíli a záměry programu politiky Evropské komise Digitální dekáda do roku 2030 plánuje Česká republika rozšířit oblast působnosti programu, a to zahrnutím pilíře zaměřeného na vzdělávání a digitální kompetence.

Realizace prvního pilíře s názvem „Česká republika v digitální Evropě“ je v gesci Úřadu vlády. Jeho cílem je prosazovat napříč resorty provázaný a jednotný přístup k digitální agendě na úrovni Evropské unie (EU) a zajistit soulad s příslušnými právními instrumenty EU. Druhý pilíř, „Informační strategie ČR“, je v gesci Odboru hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra¹ a zaměřuje se na „e-government“ v České republice. Na základě zákona č. 365/2000 Sb. vytyčuje národní agendu zřizování a provozování informačních systémů veřejné správy. Třetí pilíř, „Digitální ekonomika a společnost“, usiluje jak o maximální využití společenských a ekonomických příležitostí, jež digitální transformace v celé zemi nabízí, tak na minimalizaci možných negativních vlivů. Tuto průřezovou strategii z velké části řídí a koordinuje Ministerstvo průmyslu a obchodu. Na implementaci opatření všech třech pilířů spolupracuje Rada vlády pro informační společnost (RVIS).

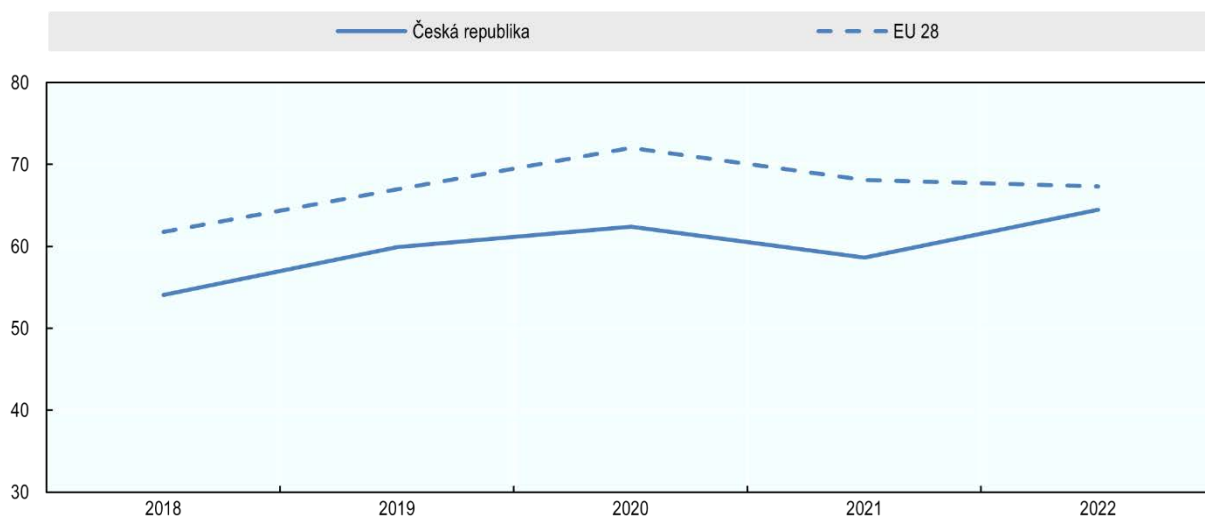
Navzdory ambicióznímu plánu vládního programu digitální transformace byl pokrok v posledních letech pomalý a Česká republika stále zaostává za mnohými evropskými zeměmi. V indexu digitální ekonomiky a společnosti (DESI) Evropské komise zůstává Česká republika v posledních čtyřech letech pod průměrem EU (Tabulka 5.1). V oblasti digitálních veřejných služeb se Česká republika postupně zlepšuje a snižuje rozdíl oproti průměru EU. Výsledky DESI z roku 2022 ukazují, že podíl uživatelů služeb e-governmentu vzrostl během jednoho roku o 12 % z 64 % na 76 %, ale v oblastech koncipování a poskytování veřejných služeb je stále co zlepšovat (Obrázek 5.2) (European Commission, 2022^[5]).

Tabulka 5.1. Index digitální ekonomiky a společnosti 2019-2022: Česká republika

	2019	2020	2021	2022
Průměr zemí Evropské unie	52.5	52.6	50.7	52.3
Česká republika	50.0	50.8	47.4	49.1

Zdroj: Evropská komise (2022^[5]), *Index digitální ekonomiky a společnosti (DESI) 2022 – Česko*.

Obrázek 5.2. Index digitální ekonomiky a společnosti Digitální veřejné služby 2018-2022: Česká republika



Zdroj: Evropská komise (2022^[5]), *Index digitální ekonomiky a společnosti (DESI) 2022 – Česko*.

V lednu 2022 schválila nová vláda Petra Fialy programové prohlášení, v němž je jednou z hlavních priorit právě digitalizace služeb veřejné správy. Programové prohlášení předpokládá zásadní změnu v řízení elektronické veřejné správy v České republice, která může být hnacím motorem digitální transformace

napříč všemi orgány veřejné správy. Nově jmenovaný místopředseda vlády pro digitalizaci oznámil plán na zřízení Digitální a informační agentury (DIA), která bude řídit digitální transformaci ústředních orgánů státní správy i orgánů samosprávných celků v úzké koordinaci s kabinetem místopředsedy vlády pro digitalizaci a RVIS (Vláda České republiky, 2022^[6]).

Kromě toho vláda v rámci *programu Digitální Česko* pokračuje ve stanovování priorit a provádění klíčových iniciativ, které mají transformaci k digitální veřejné správě usnadnit (European Commission, 2022^[4]). Česká republika například plánuje do roku 2025 dokončit implementaci zákona o právu na digitální služby, tzv. digitální ústavy, která poskytne všem občanům právo na elektronický přístup ke službám veřejného sektoru. Během pandemie onemocnění covid-19 vznikly v reakci na nastalou potřebu různé digitální služby agilním, ale často nekonvenčním způsobem, jimž se Česká republika v současné době snaží zajistit určitou kontinuitu.

Národní plán obnovy České republiky rovněž nastiňuje podporu digitální transformace společnosti. Plánuje zlepšit konektivitu v celé zemi a zvýšit digitální kompetence široké veřejnosti. Kromě toho si klade za cíl usnadnit digitální transformaci veřejného sektoru a posílit kybernetickou bezpečnost (European Commission, 2022^[7]).

Celkově má Česká republika dobré předpoklady k tomu, aby na základě strategie podporované nejvyšším politickým vedením usilovala o větší vyspělost elektronické veřejné správy. „Digitální ústava“ navíc poskytuje veřejné správě pevný právní základ pro snazší pokračování digitalizace veřejného sektoru a poskytování služeb pro digitální věk. Komplexní a udržitelná realizace tak ambiciózního plánu napříč veřejným sektorem a s kýženým dopadem si vyžádá zásadní změny, které budou konsolidovat řízení digitální veřejné správy a vybaví veřejný sektor klíčovými nástroji pro koncipování a poskytování služeb veřejné správy všem uživatelům.

Směřování české digitální veřejné správy k vyspělosti

Složitou digitální transformaci veřejného sektoru musí mít v gesci orgán, který dokáže směřovat národní digitální agendu komplexně a udržitelně zaváděním interních a externích změn. S ohledem na národní kontext musí být pověřený orgán organizačně ukotven tak, aby mohl komplexně a s nezbytnou politickou podporou zastřešit strategii digitalizace veřejné správy napříč všemi veřejnosprávními orgány.

Ačkoli se přístupy k institucionálnímu zabezpečení digitalizace v jednotlivých zemích liší, Index digitalizace veřejné správy OECD 2019 ukázal, že všech 33 zúčastněných zemí disponuje úřadem nebo agenturou, která digitalizaci řídí a pomáhá koordinovat rozhodnutí o elektronické veřejné správě na centrální úrovni (OECD, 2020^[11]). Některé země umísťují pověřenou organizaci do centra vládnutí (např. Chile, Francie, Turecká republika a Spojené království), zatímco jiné spíše pod resortní ministerstvo (např. Estonsko, Řecko a Lucembursko) či koordinační ministerstvo typu ministerstva financí nebo ministerstva veřejné správy (např. Dánsko, Korea, Portugalsko a Švédsko) (OECD, 2021^[3]).

Pověřená organizace musí mít také přesně vymezené koordinační, poradní a rozhodovací pravomoci (Rámeček 5.1). Musí mít mandát směřovat a řídit spolupráci různých zainteresovaných stran v oblasti veřejné správy, poskytovat poradenství a přijímat rozhodnutí nutná k dosažení digitální vyspělosti celé veřejné správy (OECD, 2021^[3]).

Rámeček 5.1. Úlohy a odpovědnosti pověřeného orgánu

Koordinační role zahrnuje horizontální a vertikální koordinaci rozvoje národní strategie digitální veřejné správy s ostatními orgány veřejné moci i s místními samosprávami s cílem sladit vývoj projektů digitální veřejné správy s cíli národní strategie digitální veřejné správy.

Poradní role spočívá v poskytování poradenství a pokynů pro rozvoj národní strategie digitální veřejné správy, monitorování jejího provádění, podpora rozvoje a realizace strategií digitální veřejné správy na úrovni jednotlivých orgánů, vypracování technických pokynů pro ICT/digitální architekturu a horizontální koordinaci mezi orgány veřejné moci.

Rozhodovací pravomoci zahrnují pravomoci a povinnosti přijímat důležitá rozhodnutí se značnou odpovědností napříč jednotlivými resorty, a to včetně stanovování priorit a schvalování investic do projektů v oblasti ICT/digitální veřejné správy, kontrolami ex-ante, hodnocení a externích přezkumů projektů v oblasti ICT/digitální veřejné správy a poskytování finanční podpory na vývoj a realizaci projektů v oblasti ICT/digitální veřejné správy.

Zdroj: OECD (2021^[3]), *Příručka "e-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government"*.

Odpovědnost za digitální veřejnou správu v České republice až donedávna sdílel především Kabinet místopředsedy vlády pro digitalizaci s Ministerstvem vnitra. Kabinet místopředsedy vlády pro digitalizaci jmenovaného v lednu 2022 představil vizi digitalizace veřejné správy a postupně začal sladovat všechny probíhající iniciativy v kontextu digitální transformace. Ministerstvo vnitra, ústřední orgán státní správy, spravuje centrální informační systémy veřejné správy a sdílené služby pro veřejný sektor včetně portálu občana, portálu veřejné správy, platformy gov.cz, Registru práv a povinností a oblasti elektronické identifikace. Ministerstvo vnitra mělo rovněž na starosti přípravu a provádění legislativy a politik souvisejících s digitální veřejnou správou a transpozicí legislativy do postupů ve veřejné správě. Jednotlivé resorty prostřednictvím svých centrálních orgánů zodpovídaly za realizaci své resortní digitální strategie v rámci programu Digitální Česko.

Ve snaze posílit řízení digitální veřejné správy se Česká republika rozhodla zřídit novou organizaci s názvem Digitální a informační agentura (DIA), jejímž úkolem bude řídit digitální transformaci veřejného sektoru. Právním základem pro Digitální a informační agenturu je novela č. 471/2022 (§2a) zákona č. 12/2022 Sb. o právu na digitální služby (č. 2/1969 Sb.), jež vstoupila v platnost 1. ledna 2023. Agentura bude úzce spolupracovat s Kabinetem místopředsedy vlády pro digitalizaci, který bude nadále přijímat strategická a politická rozhodnutí. V době přípravy tohoto Přehledu vláda ČR oznámila, že Agentura bude plně funkční do tří měsíců od data vstupu příslušného zákona v platnost. Digitální a informační agentura převezme velký díl odpovědnosti za digitální transformaci veřejné správy od jiných ústředních orgánů státní správy včetně Ministerstva vnitra a Národní agentury pro komunikační a informační technologie (NAKIT).

Rámeček 5.2. Zahraniční zkušenosti: Agentura pro elektronickou správu a informační a znalostní společnost (AGESIC) v Uruguayi

Agentura pro elektronickou veřejnou správu a informační a znalostní společnost (AGESIC) je výkonný orgán vlády Uruguayské východní republiky, jež vznikl v prosinci 2005 jako „Agentura pro rozvoj elektronické správy a informační a znalostní společnosti“. Spolu s AGESIC vláda vytvořila poradní sbor, jenž má mandát navrhnout obecné směřování činnosti a rovněž hodnocení činnosti a dosažených výsledků. Poradní sbor se opírá o podporu dalších třech rad, a to Rady pro informační společnost, Rady pro podnikatelské subjekty a Rady pro informační technologie ve veřejné správě.

AGESIC se zabývá především inovováním a zefektivňováním komunikace veřejnosti s veřejnou správou. Za tímto účelem zavádí digitální technologie a přetváří státní správu na klientsky orientovaného poskytovatele služeb na základě motto "Spravedlivá transformace".

Obecným cílem AGESIC je zlepšit služby občanům s využitím potenciálu informačních a komunikačních technologií a podporovat rozvoj informační a znalostní společnosti v Uruguayi. Klade důraz na širokou integraci digitální praxe do společnosti a posilování digitálních kompetencí občanů.

Zdroj: Uruguayská vláda (2023^[8]), Agentura pro elektronickou veřejnou správu a informační a znalostní společnost (AGESIC).

Nedávné změny související s ustanovením nové organizace zodpovědné za řízení a koordinaci digitální transformace by mohly veřejné správě klást překážky na cestě k digitální zralosti z pohledu meziresortní provázanosti a „celovládního“ přístupu. Vzhledem k tomu, že Česká republika redefinovala svou institucionální strukturu, je klíčové jasně určit role a odpovědnosti pověřeného úřadu, jeho postavení vůči dalším orgánům veřejné správy včetně Rady vlády pro informační společnost a vyjasnit role a gesce jednotlivých zainteresovaných subjektů. Aby Digitální a informační agentura byla všemi zainteresovanými subjekty napříč veřejným sektorem vnímána jako legitimní, musí být tento proces inkluzivní. Pokud Česká republika dokáže využít této příležitosti k posílení řízení digitální veřejné správy, výrazně to přispěje k dosažení a udržení ambiciózní digitální agendy České republiky a dosažení viditelných výsledků.

Vytvoření funkce místopředsedy vlády pro digitalizaci znamená dostatečnou politickou podporu a příležitost komplexně pokrýt celý veřejný sektor. Pro zajištění efektivního vedení a rozhodovacích pravomocí kabinetu místopředsedy vlády pro digitalizaci je však třeba prosadit formální úpravu pevně vymezující jeho mandát, který bude vzájemně odsouhlasen všemi zúčastněnými stranami. Kromě toho musí mít Digitální a informační agentura dostatečné kapacity, aby mohla poskytovat sdílené služby a nástroje, podporovat jednotlivá ministerstva a další orgány veřejné správy v jejich resortních agendách digitální transformace, poskytovat vládě poradenství v oblasti digitální transformace veřejného sektoru a řídit inovace ve veřejném sektoru s cílem zajistit realizaci všech resortních digitálních strategií napříč veřejným sektorem v souladu s komplexnější vizí. Příkladem může sloužit francouzská vláda, jež podobnou organizaci na podporu vládního programu digitální transformace zřídila v roce 2019 (Rámeček 5.3).

Rámeček 5.3. Zahraniční zkušenosti: Francouzská vláda: *La direction interministerielle du numérique* (Nadresortní agentura pro digitální agendu/DINUM)

Agentura DINUM je nadresortní orgán, jež vznikl v říjnu 2019 a má v gesci digitální transformaci francouzského veřejného sektoru. Je součástí organizační struktury ministerstva pro transformaci veřejného sektoru a státní služby, které je podřízeno úřadu předsedy vlády. Ředitelství podporuje resortní ministerstva v procesu digitální transformace a rozvíjí sdílené služby a zdroje, jako je například národní meziresortní síť (RIE), [FranceConnect](#) (služba digitální identity), [data.gouv.fr](#) a [api.gouv.fr](#). Agentura DINUM má v gesci i *program TECH.GOUV*, jehož cílem je urychlit digitální transformaci veřejných služeb v koordinaci se všemi oborovými ministerstvy.

Organizace

Agentura DINUM zahrnuje jednoho programové ředitelství, tří sekce a generální sekretariát:

- **Programové ředitelství TECH.GOUV** řídí meziresortní program digitální transformace veřejných služeb.
- **Sekce infrastruktury a provozovaných služeb (ISO)** navrhuje a provozuje infrastrukturu a služby sdílené různými institucemi, včetně sítě RIE.
- **Sekce Etalab** koordinuje formování a provádění národní strategie správy dat, a to včetně jejich právních aspektů a celospolečenského kontextu.
- **Sekce výkonu digitálních služeb** navrhuje meziresortní akční plány pro sdružování zdrojů, dematerializaci služeb, řízení projektů a zajištění kvality digitálních služeb a podporuje jejich realizaci.
- **Generální sekretariát** podporuje všechny činnosti agentury DINUM, tj. řídí vnější a vnitřní komunikaci, spravuje agendu lidských a finančních zdrojů a zajišťuje kvalitní pracovní podmínky pro své členy.

Poznámka: Tyto informace byly přeloženy z francouzštiny.

Zdroj: Direction interministerielle du numérique (Francie) (2022^[9]), <https://www.numerique.gouv.fr/dinum/>.

Posílení koordinace za účelem poskytování kvalitních služeb veřejné správy

Digitální transformace veřejného sektoru může být komplexnější, konzistentnější a efektivnější, pokud se daří ji koordinovat a realizovat ve spolupráci všech relevantních institucí. Efektivní institucionální koordinace umožňuje vládám řídit digitální transformaci komplexně a s dlouhodobým dopadem na společnost a ekonomiku. Aby byla digitální transformace veřejného sektoru úspěšná, musí všechny klíčové zainteresované strany spolupracovat na předem stanovených a vzájemně odsouhlasených cílech a akčních plánech. Duch spolupráce a kooperace v celém veřejném sektoru může zajistit efektivní formulování, plánování, provádění a monitorování politik. Lze tak předejít potenciálním nedostatkům v politikách a podpořit rozmanitost při jejich formování a při rozhodování. Ve veřejném sektoru se může díky sdílení znalostí, zkušeností a získaných poznatků projevit i značná kreativita.

Meziresortní koordinaci má v současné době v gesci Rada vlády pro informační společnost za účasti náměstků ministrů (nebo zaměstnanců jednotlivých ministerstev na podobných postech) a dalších zainteresovaných stran včetně soukromého sektoru a místních samospráv. Rada vlády pro informační společnost pod vedením místopředsedy vlády pro digitalizaci projednává a schvaluje horizontální otázky *programu Digitální Česko*. Na jednáních Rady vlády pro informační společnost mohou její zástupci předkládat agendu vyžadující meziresortní koordinaci.

Radu vlády pro informační společnost podporují také tematické pracovní skupiny složené z odborníků z různých institucí. Z tematických diskusí na pracovní úrovni se podávají Radě zprávy, na jejichž základě může dále přenášet potřeby institucí do diskusí na vysoké úrovni. Například česká služba eMandate byla nejprve navržena na úrovni pracovních skupin a nyní je díky koordinovanému úsilí Rady ve fázi vývoje.

Rada vlády pro informační společnost však slouží spíše jako poradní skupina než jako účinný koordinační orgán, který by hrál silnou rozhodovací a realizační roli. Průzkum OECD Public Governance Review odhalil, že koordinační mechanismus je poměrně nestabilní a že tato nestabilita způsobuje obtíže při provádění rozhodnutí přijatých na meziresortní úrovni celé veřejné správy. Například během pandemie vedla nedostatečná koordinace k duplicitě a značným chybám při konsolidaci údajů v centrální databázi od poskytovatelů sociálních služeb na úrovni krajů. Omezené sdílení těchto údajů bylo navíc pro ministerstva značnou překážkou při využívání údajů pro poskytování služeb. V době vypracování tohoto Přehledu byl koordinační mechanismus v přechodové fázi směrem k větším rozhodovacím pravomocem. Například v rámci nového systému řízení digitální veřejné správy je Rada vlády pro informační společnost pověřena schvalováním strategických dokumentů navrhovaných jednotlivými orgány veřejné moci.

Vzhledem k tomu, že Česká republika má decentralizovanou strukturu veřejné správy, každý územní samosprávný celek zodpovídá za zavádění vlastní digitální správy, včetně koncipování a poskytování vlastních služeb. V době práce na tomto dokumentu měl Odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra mandát ke schvalování všech ICT/digitálních projektů územních samosprávných celků. V rámci probíhající restrukturalizace řízení digitální veřejné správy plánuje česká vláda od 1. dubna 2023 přesunout tuto agendu na Digitální a informační agenturu. Aby však bylo možné poskytovat konzistentně kvalitní a inkluzivní služby v celé zemi a zároveň zajistit interoperabilitu a odpovědné využívání veřejných zdrojů, musí ústřední orgány dále pracovat na koordinaci se samosprávnými celky a spolupodílet se na šíření metodik, vodítek, standardů a sdílených nástrojů. Jen tak lze zajistit, že uživatelé budou mít, bez ohledu na místo svého bydliště, přístup ke službám stejné kvality.

Rámeček 5.4. Zahraniční zkušenosti: Koordinace na vysoké úrovni ve veřejném sektoru v Lucembursku

Meziresortní výbor pro digitalizaci

V Lucembursku byl zřízen Meziresortní výbor pro digitalizaci, jehož úkolem je koordinovat ministerstva při vytváření a provádění strategií a iniciativ pro elektronickou veřejnou správu a digitalizaci veřejných služeb do roku 2025. Jeho cílem je také posílit řízení elektronické veřejné správy a zvýšit komplexnost a provázanost digitální transformace ve veřejném sektoru v souladu se Strategií elektronizace veřejné správy 2021-2025. Pod vedením prvního náměstka ministra pro digitalizaci a vládního pověřence pro informační společnost sdružuje tato platforma na vysoké úrovni zástupce všech ministerstev. Provádí horizontální koordinaci strategií a akčních plánů elektronické veřejné správy a má v gesci sdílení osvědčených postupů a vytváření synergií mezi ministerstvy a správními orgány v Lucembursku.

Výbor pro digitální transformaci

Výbor pro digitální transformaci při ministerstvu pro digitalizaci zatím nefunguje kvůli zpoždění způsobené krizí v souvislosti s onemocněním covid-19. Předpokládá se, že v něm bude pracovat ministr pro digitalizaci, pověřenec pro digitalizaci, další ministři, jejichž resorty jsou relevantní pro rozvoj elektronické veřejné správy i soukromý sektor, odbory, nevládní organizace a IT experti či zástupci vědecké obce. Výbor se bude věnovat agendě digitální transformace, která zahrnuje elektronickou veřejnou správu, ekonomiku, kompetence veřejnosti atd. Výbor pro digitální transformaci zahájil svou činnost 28. září 2022. Pokud se v krátké době podaří jej přeměnit v plně funkční těleso, podpoří

správnou a včasnou realizaci strategie elektronické správy 2021-2025, neboť řada jejích iniciativ vyžaduje silná partnerství a zapojení externích subjektů.

Zdroj: OECD (2022^[10]), Digital Government Review of Luxembourg: Towards More Digital, Innovative and Inclusive Public Services (Přehled elektronické veřejné správy v Lucembursku: na cestě k více digitálním, inovativnějším a inkluzivnějším veřejným službám).

Silnější koordinační mechanismus by pomohl nejen odhalit, jak mohou digitální technologie a data podpořit další inovace ve veřejném sektoru a celkové inovační úsilí, ale také šířit osvědčenou praxi ve všech oblastech a na všech úrovních veřejné správy. V současné době se český veřejný sektor potýká s nedostatkem politické a finanční podpory, informovanosti úředníků a právního rámce pro agendu inovací ve veřejném sektoru. Současný právní rámec, konkrétně zákon č. 130/2002 Sb. o podpoře výzkumu, vývoje a inovací z veřejných prostředků, neposkytuje inovacím ve veřejném sektoru v České republice dostatečnou právní podporu. Vláda České republiky sice schválila Inovační strategii ČR 2019-2030, tento strategický dokument však velmi podceňuje potřebnost a význam inovací ve veřejném sektoru a úzce je vymezuje pouze na oblast digitalizace veřejných služeb. Česká republika se musí naučit využívat k usnadnění inovací ve veřejném sektoru elektronické nástroje a data. O inovacích ve veřejném sektoru je však třeba hovořit v širším kontextu, a to včetně podpory inovačního étosu napříč celým veřejným sektorem.

Rámeček 5.5. Zahraniční zkušenosti: Inovace ve veřejném sektoru - *Impact Canada*

„Pojďme řešit největší problémy Kanady: kanadská vláda prosazuje inovativní řešení ekonomických, environmentálních a sociálních problémů.“

Iniciativa *Impact Kanada*

Iniciativa kanadské vlády *Impact Canada* z roku 2017 má za cíl pomoci jednotlivým ministerstvům urychlit zavádění inovativních způsobů financování tak, aby Kanadčanům nabízely služby s viditelným dopadem. Iniciativu *Impact Canada* má v gesci Odborné centrum pod odborem *Impact and Innovation Unit* sekretariátu Privy Council, jež tuto iniciativu spravuje ve spolupráci s vládními resorty. Odborné centrum je specializovaný poradní sbor sdružující reprezentativní skupinu vysoce postavených zástupců soukromého, neziskového a akademického sektoru a filantropů.

Impact Kanada: výzvy

Impact Canada pořádá různé typy „výzev“, které otevírají dveře dalším inovacím. Jejich cílem je získávat inovativní řešení od různých aktérů a zdrojů a rozšířit tak kapacity vlády řešit určité problémy. Výzvy se liší od jiných tradičních vládních programů financování inovací, protože jsou koncipovány jako přístup „založený na výsledcích“, kdy jsou inovátoři odměňováni podle výsledků dosažených v rámci výzvy.

Výzvy mají přilákat nové talenty a shromáždit nápady od nejrůznějších aktérů. Cílem je urychlit vývoj směrem k inovativnějším řešení problémů a lepším sociálním, environmentálním a ekonomickým výsledkům pro veřejnost.

V rámci výzev lze získat pobídky (finanční i nefinanční), jež mají motivovat širokou škálu inovátorů k hledání inovativních řešení zdánlivě neřešitelných problémů nebo najít nová řešení tam, kde ta stávající nedosahují požadovaných výsledků. Inovátoři jsou odměňováni, jakmile se jim podaří měřitelně dosáhnout výsledků a zlepšit situaci v dané oblasti.

Zdroj: Kanadská vláda (2023^[11]), *Impact Canada*

Vybavení veřejného sektoru nezbytnými digitálními dovednostmi a kompetentními lidskými zdroji

Se zrychlující se digitální transformací jsou vlády po celém světě nuceny fungovat ve stále více digitálním světě a poskytovat v něm i služby občanům. Veřejná správa musí své zaměstnance vybavit kompetencemi odpovídajícími požadavkům 21. století a musí být odolné vůči ekonomické a sociální nepředvídatelnosti. Rámec OECD pro digitální talenty a kompetence ve veřejném sektoru (OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector) zdůrazňuje, co je třeba k zajištění lidských zdrojů, jež budou schopny dovést jejich digitální veřejnou správu k vyspělosti. Rámec vyzývá vlády k vytvoření příznivého prostředí umožňujícího digitální transformaci a žádá je, aby rozvíjely kompetence podporující vyspělost elektronické veřejné správy a vytvořily a udržely si digitálně kompetentní lidské zdroje (OECD, 2021^[12]).

V rámci druhého pilíře programu Digitální Česko: Informační koncepce České republiky vláda ČR předkládá svůj plán na posílení digitálních kompetencí veřejného sektoru. Plán obsahuje 57 opatření, které mají ve veřejném sektoru podpořit prostředí usnadňující změny, do budoucna zajistit potřebné digitálně kompetentní lidské zdroje pro orgány veřejné správy a posílit schopnosti a kompetence stávajících zaměstnanců (Ministerstvo vnitra ČR, 2020^[13]).

Svěřením této agendy digitálních talentů a dovedností vybranému orgánu lze posílit úsilí o provádění programu digitalizace a jeho dopad maximalizovat. Mnoho opatření má v gesci jen pár ministerstev a u některých opatření úplně chybí vymezená gesce. Během práce na tomto Přehledu bylo navíc zjištěno, že český veřejný sektor stále nedosahuje kýžených výsledků v nábore a udržení digitálně kompetentních zaměstnanců napříč veřejnou správou.

V listopadu 2022 se vláda České republiky rozhodla vytvořit v rámci programu Digitální Česko zvláštní pilíř, který by tyto výzvy lépe řešil a zefektivnil probíhající úsilí o zvyšování digitálních dovedností a kompetencí napříč veřejným sektorem. Během práce na tomto Přehledu vláda právě pracovala na definování struktury a cílů pilíře.

Rámeček 5.6. Iniciativa na podporu nábore digitálních talentů a kompetentních lidských zdrojů ve Spojeném království

Tým pro rozvoj lidských zdrojů s digitálními, datovými a technologickými kompetencemi

Ve Spojeném království se tým pro rozvoj lidských zdrojů s digitálními, datovými a technologickými kompetencemi začleněn do organizační struktury Centrálního úřadu pro digitální a datové technologie zaměřuje na pomoc státním orgánům při získávání, rozvoji a udržení lidských zdrojů s kompetencemi potřebnými pro podporu digitální transformace veřejné správy. Cílem jeho strategie je zajistit koordinovaný a holistický přístup napříč všemi resorty prostřednictvím maximalizace, sdílení a využívání osvědčených postupů. Priority zahrnují plánování kapacit lidských zdrojů sil prostřednictvím analytických nástrojů, zajišťování konzistentnosti lidských zdrojů prostřednictvím jednotného rámce kompetencí, konzistentnost odměňování, školení a profesní rozvoj pro digitální, datové a technologické profese a propagaci rozmanité a inkluzivní kultury.

Zdroj: Welby a Tan (2022^[14]), "Designing and delivering public services in the digital age", Going Digital Toolkit Note, č. 22.

Zapojení uživatelů s cílem dosáhnout větší inkluzivnosti digitální transformace veřejného sektoru

Doporučení Rady OECD pro otevřenou veřejnou správu z roku 2017 (OECD, 2022^[15])² uvádí, že zapojení občanů a jejich participace může posílit schopnost občanů společně řešit existující problémy a podpořit

tvorbu politik na základě důkazů, snížit náklady na implementaci a využít širších sítí a ekosystémů k zavedení inovací nejen při tvorbě politik, ale i poskytování služeb. Může také posílit postavení občanů a jejich vliv na rozhodování o politikách. Zapojení uživatelů zahrnuje procesy vzdělávání, konzultací a zapojení zainteresovaných stran do koncipování politik a poskytování služeb. Spolupráce také usnadňuje sdílení odpovědnosti, rolí a povinností mezi veřejným sektorem a uživateli při formování politik a poskytování služeb (Welby and Tan, 2022^[14]).

Česká veřejná správa zapojuje uživatele do navrhování a poskytování služeb jen velmi málo. Informace o uživatelských zkušenostech a zpětnou vazbu uživatelů získává prostřednictvím průzkumů a testování uživatelských zkušeností, které pomáhají zajistit srozumitelnost a uživatelskou přívětivost poskytovaných služeb. Ministerstvo vnitra kontinuálně zlepšuje přístupnost elektronických nástrojů a za tím účelem sleduje návštěvnost webu a údaje o uživateli. Během konzultací k textu tohoto Přehledu bylo však zjištěno jen málo důkazů o zapojení uživatelů v průběhu celého cyklu navrhování a poskytování služeb. Nedostatek formálních požadavků a postupů pro smysluplné zapojení uživatelů do tohoto cyklu omezuje možnosti veřejné správy se více a lépe orientovat na uživatele, což může mít vliv i na následné využívání digitálních služeb uživateli v České republice. Bylo by například přínosné zapojit uživatele do určování priorit veřejných služeb, které mají být digitalizovány a poskytovány prostřednictvím Portálu občana gov.cz, který bude procházet dalším rozvojem.

Nástroje v oblasti politik k posílení institucionální kapacity pro digitální transformaci

Nástroje v oblasti politik umožňují vládám navrhovat a realizovat strategie digitální veřejné správy a poskytovat uživatelům z řad občan a firem služby s udržitelným dopadem. Třetí aspekt *Příručky E- Leaders Handbook on the Governance of Digital Government* definuje politické „páky“ jako nástroje na podporu strategií digitální transformace veřejné správy v jednotlivých zemích. Příručka se věnuje strategiím a plánování, nástrojům projektového řízení, mechanismům finančního řízení, předpisům a standardům (viz. Obrázek 5.1). Pro účely této kapitoly se tato část zaměřuje na klíčové nástroje v oblasti politik, které slouží ke zlepšení procesu koncipování a poskytování inkluzivních, udržitelných a kvalitních služeb uživatelům v České republice.

Strategie s klíčovými ukazateli výkonnosti pro měření pokroku a zajištění kontinuity

Strategie digitální veřejné správy musí obsahovat nejen strategickou vizi, cíle a priority, ale i vymezení klíčových zainteresovaných stran a konkrétní akční plány pro realizaci a dohled nad prováděním. Kromě toho, že by měla odrážet potřeby a priority jednotlivých resortů, měla by být i v souladu s širší národní agendou nebo prioritami (např. reforma veřejné správy, udržitelný rozvoj, změna klimatu a životní prostředí, cíle v oblasti vzdělávání, výzkum a technologie atd.) (OECD, 2021^[3]).

V České republice probíhá digitalizace veřejné správy napříč resorty pod zastřešující strategií *Digitální Česko*. V rámci společného cíle, kterým je vytvoření podmínek pro dlouhodobou prosperitu České republiky, jsou v programu stanoveny cíle a časový rámec realizace. Na základě strategie Digitální Česko vypracovává Rada vlády pro informační společnost roční implementační plán. Z katalogu návrhů projektů jsou určeny prioritní projekty, které jsou financovány v souladu s rozpočtovým procesem.

Meziresortní *program Digitální Česko* směřuje Českou republiku k digitální vyspělosti. Může také dále posílit mechanismy monitorování a hodnocení realizace iniciativ digitální veřejné správy tak, aby se dal sledovat a měřit pokrok v implementaci a bylo možno odhalit nedostatky. Například jasný soubor klíčových ukazatelů výkonnosti (KPI) by mohl příslušným úřadům pomoci měřit výkonnost veřejnosprávních orgánů v procesu plnění společného cíle a klíčových opatření v rámci programu. Zveřejňováním informací o

dosaženém pokroku může veřejná správa v očích občanů rovněž zvýšit svou transparentnost a posílit jejich důvěru ve veřejný sektor.

V Singapuru vláda zahrnuje klíčové ukazatele výkonnosti do plánu rozvoje digitální veřejné správy (Tabulka 5.2). Vláda klíčové ukazatele výkonnosti pravidelně prověřovala, podle potřeby aktualizovala a přidávala nové ukazatele, které odráží rychle se měnící digitální prostředí a nepředvídatelné geopolitické události. Klíčové ukazatele výkonnosti pomohly singapurské vládě průběžně hodnotit výkonnost a odhalovat v čem zaostává (Smart Nation and Digital Government Office of Singapore, 2020^[16]).

Tabulka 5.2. Singapur - 15 klíčových ukazatelů výkonnosti pro měření pokroku v oblasti digitalizace veřejné správy

S/N	Klíčový ukazatel výkonnosti	Do roku 2023
Spokojenost zainteresovaných stran		
1	Spokojenost občanů s digitálními službami (prostřednictvím průzkumu)	75-80 % je velmi spokojených
2	Spokojenost podnikatelských subjektů s digitálními službami (prostřednictvím průzkumu).	75-80 % je velmi spokojených
End-to-end digitalizované služby		
3	Služby, které nabízejí možnosti elektronických plateb (příchozí a odchozí).	100%
4	Služby využívající předvyplněná ověřená data.	100%
5	Služby, které nabízejí elektronické alternativy ověřeného podpisu.	100%
End-to-end digitální transakce		
6	Procento end-to-end transakcí dokončených elektronicky.	90-95%
7	Procento plateb (příchozích a odchozích) uskutečněných online.	100%
Digitální kompetence		
8	Počet státních úředníků vyškolených v oblasti datové analytiky a práce s daty.	20 000
9	Počet státních úředníků se základní digitální gramotností.	Všichni veřejní činitelé.
Transformační digitalizační projekty		
10	Počet transformačních digitalizačních projektů.	30-50 projektů
Umělá inteligence, data a analýza dat		
11	Podíl skupin ministerstev, které využívají umělou inteligenci pro poskytování služeb nebo formování politik.	Všechny skupiny ministerstev budou mít alespoň jeden projekt na bázi umělé inteligence.
12	Počet projektů s vysokým dopadem zaměřených na analýzu dat.	10 meziresortních projektů ročně a 2 projekty na skupinu ministerstev ročně.
13	Základní datová pole ve strojově čitelném formátu a přenositelná pomocí rozhraní pro programování aplikací.	90-100%
14	Čas potřebný ke sdílení dat meziresortních projektů.	Sdílení údajů meziresortních projektů v časovém horizontu do sedmi dnů.
Migrace do komerčního cloudu		
15	Procento kvalifikovaných vládních systémů v komerčním cloudu.	70%

Zdroj: Smart Nation and Digital Government Office of Singapore (2020^[16]), Plán elektronické veřejné správy.

Potřeba dále prosazovat používání standardizovaných nástrojů a služeb

Přechodem na standardizované nástroje a služby v celém veřejném sektoru mohou vlády maximalizovat efektivitu a vyhnout se duplikaci vynaloženého úsilí a výdajů. Základními prvky 3. pilíře doporučení Rady OECD o strategiích digitální veřejné správy (OECD, 2014^[21]) jsou jasné zdůvodnění, agilní řízení projektů a strategické pořizování digitálních technologií. Tyto nástroje podporují udržitelnost iniciativ v oblasti digitalizace a provádění politik, které jsou v souladu se strategií digitální veřejné správy.

Pro všechny ústřední orgány veřejné správy zavedla Česká republika soubor standardizovaných metodik, které sahají od uvedení příkladů až po správu dat a projekty využívající digitální a informační technologie.

Informační koncepce České republiky, kterou vypracoval a prosazuje Odbor hlavního architekta eGovernmentu organizačně zařazený pod Ministerstvo vnitra, jasně stanovuje cíle a směry digitalizace celé veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2022_[17]). Tento obsáhlý dokument, složený z několika kapitol a příloh, vymezuje obecné zásady od plánování, pořizování a tvorby až po detailní otázky realizace (Rámeček 5.7). Dokument obsahuje v příloze formuláře, které musí každý orgán veřejné správy vyplnit, aby předložil své zdůvodnění pro ICT projekty ke schválení Odboru hlavního architekta eGovernmentu. Znalostní báze národní architektury eGovernmentu poskytuje základní informace a osvědčené postupy, které mají podpořit zainteresované strany veřejného sektoru ke spolupráci při navrhování, zadávání zakázek, implementaci a správě informačních služeb.

Ministerstvo vnitra navíc s podporou Národní agentury pro komunikační a informační technologie poskytuje veřejnému sektoru sdílenou infrastrukturu a služby včetně datových center a kybernetické bezpečnosti. Během schvalovacího procesu ICT projektů Ministerstvo vnitra podporuje ostatní orgány, aby využívaly dostupnou společnou infrastrukturu a služby. Kromě toho Ministerstvo vnitra poskytuje orgánům veřejné moci podporu při rozvoji a poskytování digitálních služeb prostřednictvím služby nazvané PMA³, jež může žadajícímu orgánu pomoci při provádění sekundárního výzkumu, analýz nebo uživatelského testování a vyhodnocování (Ministerstvo vnitra ČR, 2020_[18]).

Rámeček 5.7. Informační koncepce České republiky

Obsah hlavního dokumentu

- Cíl a poslání e-governmentu v České republice.
- Hlavní cíle Informační koncepce České republiky.
- Obecné zásady pro naplňování cílů Informační koncepce České republiky.
- Obecné principy pořizování, vytváření, správy a provozování informačních systémů veřejné správy.
- Seznam digitálních zmocněnců jednotlivých resortů.

Následné dokumenty k Informační koncepci České republiky

- Implementační plány hlavních cílů.
- Metody řízení ICT veřejné správy ČR.
- Slovník pojmů e-Governmentu.
- Národní architektonický rámec.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2022_[17]), Informační koncepce České republiky.

V České republice byly vytvořeny poměrně dobře strukturované standardizované nástroje projektového řízení spolu se zásadami a pokyny na ústřední úrovni veřejné správy. Rámec politiky OECD pro digitální veřejnou správu zdůrazňuje, že veřejná správa musí fungovat jako platforma poskytující jasné a transparentní pokyny, nástroje, data a software pro potřeby týmů, jež jsou pověřeny navrhováním a poskytováním uživatelsky orientovaných, konzistentních, bezproblémových, proaktivních a meziresortních služeb (OECD, 2020_[19]). Česká republika může dále směřovat k tomuto přístupu „eGovernment jako platforma“.

Pro veřejnou správu však může být zavedení formálního mechanismu pro sledování a hodnocení využívání těchto standardizovaných metodik, pokynů a sdílených služeb v celém veřejném sektoru prospěšné. Během práce na tomto Přehledu bylo autorům kapitoly sděleno, že mnoho aktérů ve veřejném sektoru dostatečně nerozumí zásadám projektů ICT, což částečně zapříčinilo závislost na velkých

dodavatelích řešení a služeb ICT. Vznikl tak začarovaný kruh, kdy se veřejná správa spoléhá na externí odborné znalosti namísto aby budovala potřebné kompetence interně v rámci veřejného sektoru. Dalším příkladem je využívání datových standardů. Přestože jsou povinné a Odbor hlavního architekta má v gesci kontrolu jejich uplatňování, neexistuje žádný formální mechanismus, který by zajistil řádné uplatňování standardů a jejich kontinuitu v praxi.

Doporučení

Pokračovat v definování jasných rolí a gescí sdílených klíčovými aktéry digitální transformace veřejné správy při řízení agendy digitální veřejné správy

- Pokračovat v rozvoji a institucionalizaci rolí a gescí odpovědného orgánu a jednotlivých klíčových aktérů (zejména Kabinet místopředsedy vlády pro digitalizaci, Digitální a informační agentura a Ministerstvo vnitra) prostřednictvím transparentního a inkluzivního procesu s cílem zajistit legitimitu a udržitelnost.
- Identifikovat potřeby orgánů veřejné správy tak, aby jim mohla být poskytována potřebná podpora pro jejich strategie digitální transformace a zpřístupnily se jim potřebné sdílené služby a nástroje.
- Vybavit příslušné orgány veřejné správy dostatečnými institucionálními a kompetencemi.

Posílit koordinační mechanismus napříč orgány veřejné správy, místními samosprávnými celky, soukromým sektorem a uživateli služeb tak, aby koordinační orgán mohl vykonávat řádnou rozhodovací, prováděcí a monitorovací gesci

- Formalizovat v návaznosti na statut Rady vlády pro informační společnost (RVIS) rozhodovací pravomoci Rady, a to tak, aby se umožnilo plné využívání potenciálu tohoto koordinačního orgánu a bylo možno naplnit cíl digitální transformace celého veřejného sektoru.
- Rozšířit zapojení tematických pracovních skupin do Rady vlády pro informační společnost, aby se zvýšilo zapojení a soulad s institucionálními potřebami a usnadnila se spolupráce zdola nahoru.
- Organizovat pravidelná setkání digitálních zmocněnců ústředních správních úřadů (nebo vedoucích pracovníků na odpovídající řídicí úrovni se zástupci místních samosprávných celků, které by organizovala Digitální a informační agentura.

Prosazovat napříč resorty a jednotlivými úrovněmi veřejné správy využívání centrálních a společných metodik, vodítek a standardů, sdílených nástrojů a služeb, a to s využitím vhodného mechanismu pobídek

- Zvyšovat povědomí, prostřednictvím meziresortní koordinace, komunikačních kampaní a pravidelných školení, o centralizovaných pokynech a standardech, společných nástrojích a službách s cílem získat podporu a přijetí v celém veřejném sektoru.
- Vytvořit komunity pro sdílení osvědčené praxe, výměnu znalostí a odhalování průřezových problémů, které lze řešit s pomocí Digitální a informační agentury.
- Vytvořit jasný soubor klíčových výkonnostních ukazatelů pro hodnocení a sledování pokroku v realizaci digitální transformace tak, aby se zajistila její udržitelnost v celé veřejné správě.
- Zvážit, zda financováním meziresortních projektů nepověřit odpovědný orgán tak, aby byla zajištěna koherentní a účinná realizace těchto projektů.

Odkazy

- Direction interministérielle du numérique (France) (2022), *La DINUM*, web page, [9]
<https://www.numerique.gouv.fr/dinum>.
- European Commission (2022), “Czechia’s recovery and resilience plan”, web page, [7]
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/czechias-recovery-and-resilience-plan_en (accessed on October 2022).
- European Commission (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 – Czechia*, European Commission, [5]
<https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/88698>.
- European Commission (2022), *Digital Public Administration Factsheet 2022 – Czech Republic*, European Commission, [4]
https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2022_Czech_Republic_vFinal.pdf.
- Government of Canada (2023), *Impact Canada website*, <https://impact.canada.ca/en/about> [11]
 (accessed on 9 January 2023).
- Government of Uruguay (2023), *Agency for Electronic Government and Society of the Information and Knowledge website*, <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento>. [8]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), “*Informační koncepce České republiky*”, webové stránky, [17]
<https://archi.gov.cz/ikcr> (navštíveno v říjnu 2022).
- Ministerstvo vnitra ČR (2020), *Informační koncepce České republiky 2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/informacni-koncepce-cr-2020.aspx>. [13]
- Ministerstvo vnitra ČR (2020), *webové stránky PMA3*, <https://pma3.gov.cz> (navštíveno v listopadu 2022). [18]
- OECD (2022), *Digital Government Review of Luxembourg: Towards More Digital, Innovative and Inclusive Public Services*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b623803d-en>. [10]
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, [15]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OECD (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>. [3]
- OECD (2021), “The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 45, OECD Publishing, Paris, [12]
<https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.
- OECD (2020), “Digital Government Index: 2019 results”, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [1]
- OECD (2020), “The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a digital government”, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris, [19]
<https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.

- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD, Paris, [2]
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.
- Smart Nation and Digital Government Office of Singapore (2020), *Digital Government Blueprint: "A Singapore Government That Is Digital to the Core, and Serves With Heart"*, Smart Nation and Digital Government Office of Singapore, [16]
https://www.smartnation.gov.sg/files/publications/dgb-public-document_30dec20.pdf.
- Vláda České republiky (2022), *Zpráva o realizaci koncepce Digitální Česko*, Vláda České republiky, Praha, [6]
https://oecd.sharepoint.com/:w:/r/teams/2020-DCEJ0T/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B51FC8FD9-AA9E-460B-9410-18A29823ACD1%7D&file=Digital%20Czech%20Rep._Implementation%20Report.docx&action=default&mobileredirect=true.
- Welby, B. and E. Tan (2022), "Designing and delivering public services in the digital age", *Going Digital Toolkit Note*, No. 22, OECD, Paris, [14]
https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No22_ToolkitNote_DigitalGovernment.pdf.

Poznámky

¹ Odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra bude k 1. dubnu 2023 převeden pod Digitální a informační agenturu (DIA).

² Česká republika toto doporučení dodržuje. Viz: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#adherents>.

6 **Zvýšení atraktivity a rozvoj profesních dovedností v české veřejné správě**

Tato kapitola se zabývá otázkami nábory, zaměstnávání a řízení lidských zdrojů v české veřejné správě. Zaměřuje se především na českou státní správu (ústřední úroveň), ale stručně se věnuje i personálním otázkám na úrovni územních samosprávných celků. Kapitola se zabývá dvěma hlavními oblastmi, na které by se česká veřejná správa mohla chtít zaměřit při budování svých lidských zdrojů, a to sladění úsilí v oblasti budování značky, oslovování a nábory zaměstnanců/úředníků a zajištění vhodných a účinných možností kariérního rozvoje zejména pro představené/vedoucí pracovníky. Využívání dat, s jejichž pomocí si Česká republika vybuduje důkazní základnu pro další postup, může politiky v obou oblastech značně zlepšit.

Úvod

Priority české veřejné správy jsou vymezeny programem reformy veřejné správy a koncepčním materiálem *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030* (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[1]). V Programovém prohlášení vlády z roku 2022 i sama vláda nastiňuje ambiciózní záměry v oblasti rozvoje veřejného sektoru, a to včetně větší flexibility odměňování žádaných dovedností, větší otevřenosti vůči náboru ze sfér mimo veřejnou správu na místa představených a snížení počtu státních zaměstnanců (Vláda České republiky, 2022^[2]).

Klíčovou roli při realizaci koncepce *Klientsky orientované veřejné správy 2030* hrají státní zaměstnanci na úrovni ústřední správy a úředníci územních samosprávných celků (obcí a krajů). Podstata tohoto programu odráží široce rozšířený trend v rámci zemí OECD, který směřuje ke zlepšení koncipování a poskytování služeb tak, aby odpovídaly vyvíjejícím se očekáváním občanů. Česká veřejná správa musí také předvídat širší výzvy a umět na ně reagovat. Jsou to úkoly, které řeší mnohé orgány veřejné správy v celé OECD, jedná se například o zvládnutí přechodu na digitální veřejnou správu. V kontextu české reformní agendy je pro Českou republiku zvláště relevantní překonávání obtíží souvisejících se získáváním a udržením zaměstnanců a úředníků s vysoce žádanými kompetencemi v situaci, kdy je na trhu práce vysoká konkurence a vede se boj o talenty jak na národní, tak na mezinárodní úrovni.

Tato kapitola analyzuje schopnost české veřejné správy získat a zaměstnat kompetentní zaměstnance, které potřebuje k realizaci svého ambiciózního reformního programu. Například Zpráva o České republice v rámci evropského semestru 2022 uvádí, že veřejná správa čelí zvláštním problémům při získávání mladých zaměstnanců. V počtu státních zaměstnanců mladších 39 let patří Česká republika do té horší poloviny členských států Evropské unie (European Commission, 2022^[3]). Zlepšení atraktivity veřejného sektoru jako zaměstnavatele a posílení náboru jsou však pouze jednou stranou mince. Jakmile jsou zaměstnanci nebo úředníci přijati, musí jim veřejná správa zajistit přístup ke kvalitním možnostem kariérního rozvoje. V tomto ohledu je povzbudivé, že program reformy veřejné správy klade důraz na zvyšování kvality vzdělávání a profesního rozvoje ve veřejné správě.

Jedním z hlavních úkolů v těchto dvou oblastech, kterými jsou získávání zaměstnanců a jejich kariérní rozvoj, je využití dat týkajících se lidských zdrojů k vytvoření a přizpůsobení strategií v této oblasti. Jak zdůrazňujeme v kapitole 3, veřejná správa v České republice si však zatím stále osvojuje potřebné kompetence, které jí umožňují čerpat z komplexních datových sad a získávat tak důkazně podložené poznatky o lidských zdrojích. Zvyšování kvalifikace, a to jak v kontextu používání nástrojů IT, tak i z hlediska schopnosti personalistů pracovat s daty, bude důležitou součástí budoucích strategií, které se zaměří na klíčové dovednosti a zajištění efektivního kariérního rozvoje vysoce výkonných zaměstnanců veřejné správy.

Jedním ze specifíků České republiky je, že byla posledním členským státem EU, který legislativně upravil řízení a fungování státní služby. Zákon o státní službě, který vstoupil v účinnost v roce 2015, tak zakotvil principy a základní hodnoty státní služby relativně nedávno. Účelem této kapitoly je propojit ustanovení zákona o státní službě a jeho nedávné novely zaměřené na obsazování míst představených s postupy řízení lidských zdrojů v oblasti získávání/náboru uchazečů a kariérního rozvoje. Cílem je čerpat z mezinárodních příkladů dobré praxe a pomoci Ministerstvu vnitra při vytváření strategičtějšího přístupu k zaplňování mezer v kvalifikaci a rozvíjení zaměstnanců veřejné správy, aby byly schopny realizovat cíle programu reformy veřejné správy.

Příprava české veřejné správy na budoucí výzvy

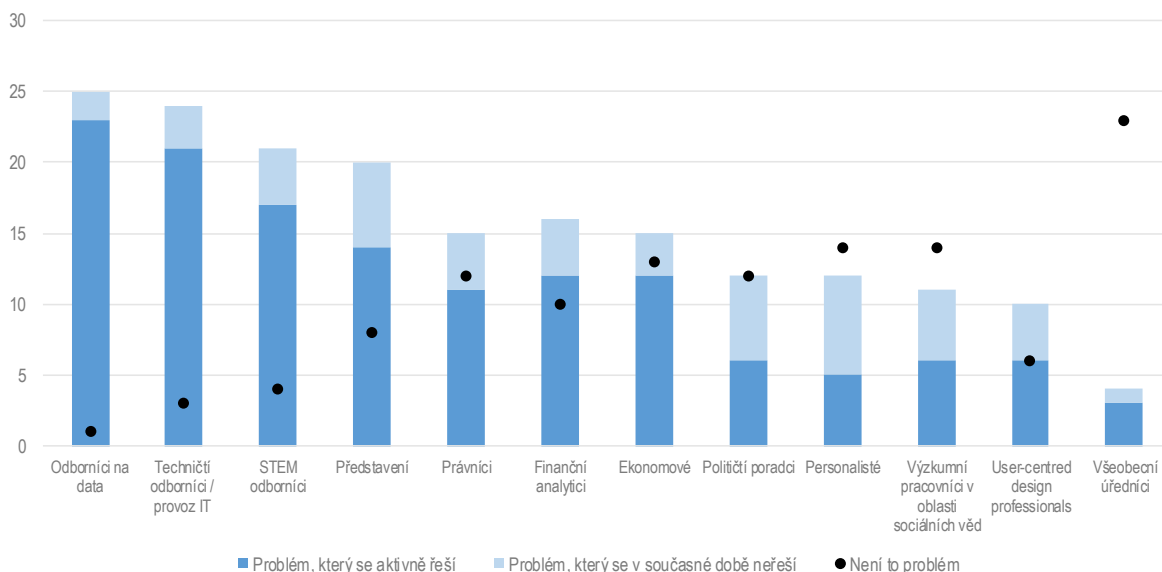
V zemích OECD lze pozorovat řadu obecných trendů ovlivňujících způsob, jakým veřejná správa posiluje své schopnosti, aby byla připravena na řešení budoucích výzev. Komplexní politické výzvy, jako je například zlepšení investic do zelené infrastruktury, vyžadují po ústřední státní správě, aby zaujala přístup umožňující logické uspořádání uceleného souboru nutných dovedností, spolupráci se zúčastněnými

stranami i řešení střetávajících se priorit. Takováto výzva zásadně přesahuje kompetence jednoho ministerstva a její řešení vyžaduje kompetentní zaměstnance s kombinací technických a odborných znalostí v různých oblastech klimatu a životního prostředí, jakož i státní zaměstnance se širokou škálou odborných kompetencí. Zaměstnanost v českém veřejném sektoru významně ovlivní i stárnutí populace. Studie Ministerstva vnitra v roce 2020 zjistila, že v příštích deseti letech odejde do důchodu až každý třetí současný zaměstnanec veřejné správy (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[4]).

Tento příklad ukazuje, že veřejná správa čelí hned dvojí výzvě. Zaprvé bude muset do svých řad přilákat stále specializovanější zaměstnance. Jak ukazuje Obrázek 6.1, v rámci OECD většina orgánů veřejné správy hlásí potíže při přijímání odborníků na zpracování a analýzu dat, specialistů na informační a komunikační technologie (ICT), odborníků na přírodní vědy, technologie, inženýrství a matematiku (STEM) a představených. Ve všech těchto oblastech roste na trhu práce konkurence ze strany jiných zaměstnavatelů. Například v informačních a komunikačních technologiích může být pro veřejnou správu obtížné nabídnout profesionálům v této oblasti konkurenceschopný plat. V jiných oblastech, jako je například práce s daty, dochází k rapidnímu technickému vývoji, rozvíjejí se možnosti strojového učení, využití umělé inteligence i tzv. big data ve veřejné správě. To vše klade nároky na náborový proces, který se musí snažit přilákat uchazeče s potřebnými typy dovedností, a nabídnout jim efektivní cesty kariérního rozvoje, aby byla zajištěna dostupnost a využití těchto dovedností v rámci veřejné správy.

Obrázek 6.1. Atraktivita veřejné správy jako zaměstnavatele a s ní spojené výzvy, 2020

Počet zemí OECD, n=33



Poznámky: STEM: věda, technologie, inženýrství a matematika. N se liší v závislosti na konkrétní možnosti, protože k některým z možností nebyly v určitých zemích OECD k dispozici žádné informace. Původní otázka průzkumu: „Naráží ústřední/federální správa na problémy při získávání lidských zdrojů v některé z uvedených skupin uchazečů/odborností?“

Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 2.

Pandemie onemocnění COVID-19 za této situace urychlila transformaci veřejných služeb. Mnoho orgánů veřejné správy přešlo na rozsáhlé využívání nových digitálních nástrojů a okolnosti si vynutily větší flexibilitu při využívání práce na dálku, hybridní práce a zvýšenou mobilitu zaměstnanců. Změnil se také styl náboru zaměstnanců ve veřejném sektoru. Mnoho orgánů veřejné správy, které byly často kritizovány

za zdlouhavé a příliš byrokratické náborové procesy, začalo během pandemie využívat při náboru nových zaměstnanců online kanály a digitální nástroje. Například Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky využívalo platformu Skype při náboru nových zaměstnanců pro nově zřizované call centrum pro správu programu nouzových půjček pro malé a střední podniky.

Vzhledem k tomu, že se veřejná správa v České republice stejně jako ve většině zemí OECD pomalu zotavuje z nejtěžších dopadů pandemie, je vhodná doba zamyslet se nad tím, jak v České republice dále posílit nábor zaměstnanců a jejich kariérní růst. V tomto ohledu slouží doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability) jako normativní rámec a vodítko při budování vysoce efektivních veřejných služeb. Doporučení obsahuje 14 zásad ve třech pilířích, jež jsou považovány za základní stavební kameny vysoce efektivních služeb veřejné správy.

Obrázek 6.2. OECD Doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě

I. Kultura a vedení založené na hodnotách	II. Kvalifikovaní a efektivní státní zaměstnanci	III. Reaktivní a adaptivní systémy zaměstnanosti
1. Určené hodnoty 2. Schopné vedení 3. Inkluzivní a bezpečný 4. Proaktivní a inovativní	5. Určení dovedností a kompetencí 6. Atraktivní zaměstnavatel 7. Na základě zásluh 8. Kultura vzdělávání 9. Výkonnostně orientovaní	10. Řízení systému 11. Strategický přístup 12. Mobilní a přizpůsobivé 13. Odpovídající podmínky 14. Hlas zaměstnanců

Zdroj: OECD (2019^[6]).

Na základě tohoto doporučení zkoumala Pracovní skupina OECD pro řízení lidských zdrojů ve veřejné správě (OECD Working Party on Public Employment and Management) změny probíhající ve veřejné správě v zemích OECD s cílem uvést zásady doporučení do praxe. Výzkum OECD na základě mapování vznikajících postupů naznačuje, že by se u veřejných služeb měly brát do úvahy tři níže uvedené vzájemně související principy:

1. **Zaměření na budoucnost:** Zaměstnavatelé ve veřejných službách se musí lépe připravovat na budoucnost, aby zajistili, že se náborové procesy budou umět přizpůsobit případným změnám a veřejná správa dokáže do svých řad přilákat zaměstnance disponující soubory dovedností, které jsou zatím nové, nebo se teprve objeví. K tomu je třeba zajistit, aby klasifikace pracovních míst ve veřejné správě dokázala vhodně začlenit nově vznikající pracovní místa, vyčlenit pro ně odpovídající odměny a přesvědčivě ukázat veřejnou správu jako zaměstnavatele s vysokou hodnotou.
2. **Flexibilita:** Aby mohly reagovat na nepředvídané změny, musí být veřejné služby flexibilní a schopné se přizpůsobit. To znamená, že je nutné se připravit na možné přerozdělování kvalifikovaných lidí v důsledku nově vznikajících výzev a naučit se vytvářet mezioborové týmy

napříč ministerstvy a institucemi. Platová struktura musí pečlivě zohlednit specifickou kvalifikaci a dovednosti a zajistit soulad mezi jednotlivými orgány tak, aby byla možná mobilita a agilita.

3. **Naplnění:** Zaměstnanci ve veřejných službách budou stále různorodější a lidé budou disponovat rozsáhlejšími dovednostmi a zkušenostmi, než tomu bylo v minulosti. S diverzitou přichází potřeba různých modelů zaměstnávání a individualizace řízení lidí. Je tedy třeba přemýšlet o systémech odměňování, které zohledňují a odměňují motivaci a úspěchy, aniž by potlačovaly pocit naplnění jako vnitřní motivaci zaměstnanců veřejné správy.

Tyto tři aspekty se dobře odrážejí v koncepci rozvoje české veřejné správy. Koncepce stanovuje ambiciózní střednědobou až dlouhodobou vizi (např. širší využití tzv. big data pro zlepšení poskytování služeb) a jako klíčovou součást budování kvalifikované pracovní síly propaguje různé možnosti vzdělávání a rozvoje zejména se zaměřením na analytické schopnosti. V neposlední řadě Koncepce zdůrazňuje větší zapojování občanů s cílem posílit pozitivní vnímání veřejných služeb a zahrnout názory veřejnosti do procesu tvorby zásad politiky a koncipování poskytování služeb.

V této souvislosti bude pro českou státní správu hlavní výzvou najít manévrovací prostor v rámci zákona o státní službě a umožnit úpravu zásad politiky a postupů pro získávání kompetentních státních zaměstnanců a zajištění jejich efektivního kariéerního rozvoje. Ačkoli koordinační úloha za státní službu připadá na Ministerstvo vnitra, tato výzva přesahuje kompetence jednoho odboru nebo dokonce ministerstva. Úspěch bude záviset na zapojení vedoucích pracovníků napříč státní správou do prosazování změn a poskytování důkazně podložených informací o tom, kde je největší nedostatek talentovaných a kvalifikovaných pracovníků.

Rozsah a podoba zaměstnanosti v české veřejné správě

Ústřední orgány

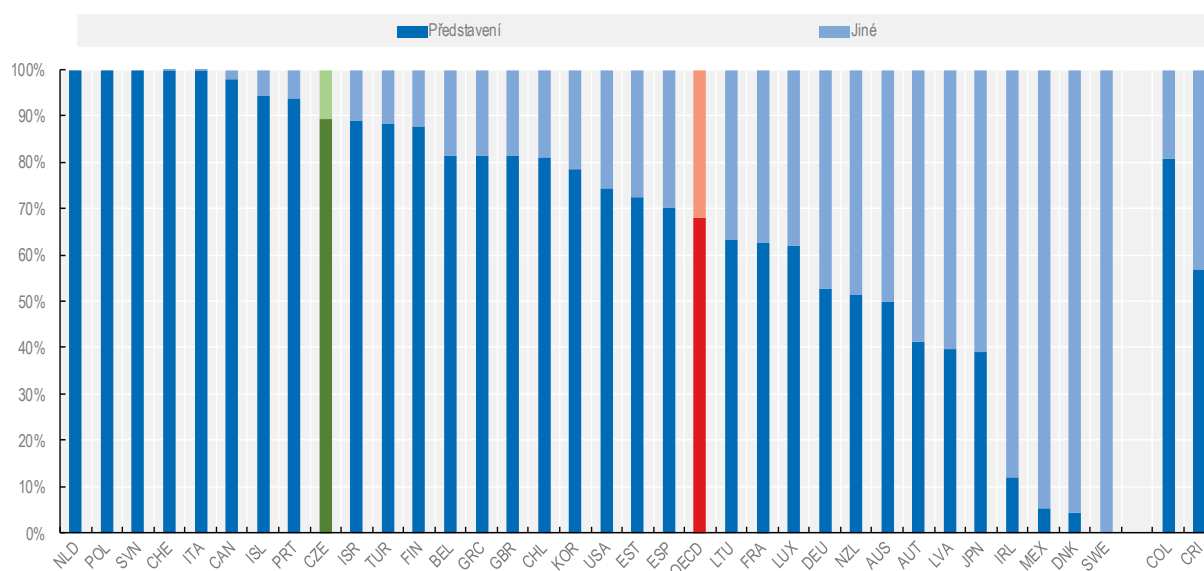
Česká státní správa (ústřední úroveň) má téměř 62 000 zaměstnanců (OECD, 2020^[71]). Přibližně 14 % jsou představení, z nichž ženy ve vyšším managementu představují přibližně jednu třetinu.¹

Státní zaměstnanci v České republice se obecně dělí do dvou kategorií. Na ústřední úrovni se na naprostou většinu z nich vztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě s plnou účinností od 1. ledna 2015, jež má v gesci Ministerstvo vnitra. Zákon o státní službě se vztahuje na ty, kteří pracují v centru vládnutí, tj. orgánech státní správy typu ministerstev nebo Úřadu vlády. Patří sem Úřad vlády, 14 ministerstev, 204 podřízených služebních úřadů a 16 ústředních orgánů státní správy (např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální apod.). Zákon byl několikrát novelizován (naposledy v listopadu 2022). Novela, která vstoupila v platnost 1. ledna 2023, upravuje především:

- zjednodušení a urychlení nábora, a to zejména otevřením státní správy externím uchazečům již od začátku náborového procesu, a nikoli pouze v případě, že se nenajdou vhodné interní uchazeči;
- usnadnění mobility na místech představených zavedením omezení času, po který může jeden představený vykonávat službu na dané pozici.

Co se týče zaměstnaneckého poměru, je většina pozic ve formě „služebního poměru“ na dobu neurčitou. Obrázek 6.3 ukazuje, že většina zaměstnanců v české státní správě na ústřední úrovni jsou státní zaměstnanci ve služebním poměru. Menší část pracovníků je „v pracovním poměru“ a jedná se např. o pomocné nebo servisní pozice. Rozložení a poměr pracovních pozic se každoročně přezkoumává. Souhrnný návrh „systemizace“ služebních a pracovních míst (tj. poměr státních zaměstnanců, na které se vztahuje zákon o státní službě, a zaměstnanců, jejichž pracovní poměr upravuje zákoník práce) připravují každoročně Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí na základě jednotlivých návrhů věcně příslušných ministerstev a služebních úřadů.

Obrázek 6.3. Státní zaměstnanci a ostatní zaměstnanci ústředních orgánů státní správy, 2018

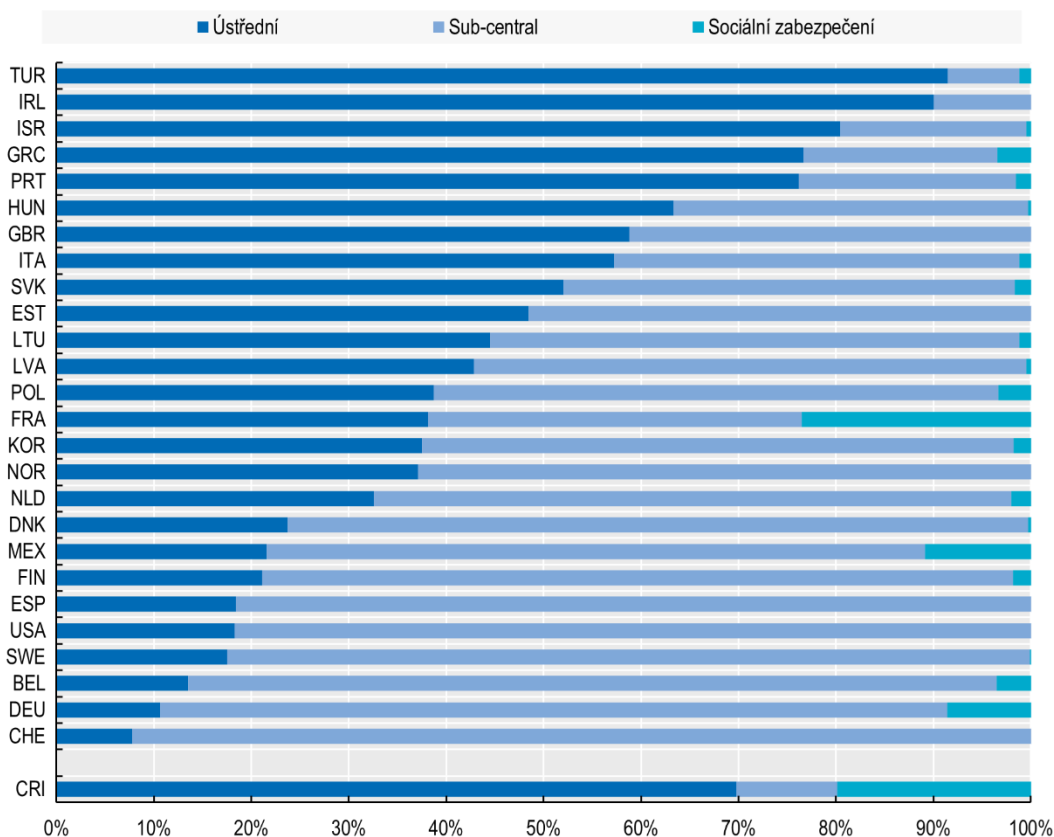


Poznámky: Údaje za Dánsko, Izrael, Japonsko, Mexiko a Nový Zéland jsou z roku 2019. Údaje za Francii, Německo, Koreu a Polsko se vztahují k roku 2017. Údaje za Itálii, Lotyšsko a Spojené státy se vztahují k roku 2016. Údaje za Kolumbii, Island a Turecko jsou z roku 2016. Údaje za Slovinsko jsou z roku 2015. Údaje o ostatních státních zaměstnancích za Maďarsko, Norsko a Slovenskou republiku nebyly k dispozici. Za Koreu údaje o státních zaměstnancích zpracovalo Ministerstvo pro lidské zdroje a údaje za „ostatní zaměstnance veřejné správy“ je zpracovalo Ministerstvo zaměstnanosti a práce. V Portugalsku zahrnují „ostatní zaměstnanci veřejné správy“ manažery s výkonnými pravomocemi zaměstnané na dobu určitou. Státní zaměstnanci definovaní jako zaměstnanci veřejné správy, jejichž působení je upraveno zvláštním veřejnoprávním instrumentem nebo jinými zvláštními ustanoveními, se v Dánsku označují jako „tjenstemænd“.

Územní samosprávné celky

Pokud jde o zaměstnanost ve veřejné správě na nižší než ústřední úrovni (tj. v územních samosprávných celcích), z obrázku 6.4 vyplývá, že na nižší úrovni je zaměstnána o něco více než polovina (55 %) zaměstnanců veřejné správy. Zaměstnanci označení jako „úředníci“ podléhají zákonu o úřednících územních samosprávných celků. Na ostatní zaměstnance na úrovni nižších územních celků se vztahuje zákoník práce (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018^[8]).

Obrázek 6.4. Zaměstnanost ve veřejné správě na jednotlivých úrovních veřejné správy, 2019



Poznámka: Údaje za Austrálii, Rakousko, Kanadu, Chile, Island, Japonsko, Nový Zéland a Slovinsko nejsou k dispozici.
Zdroj: OECD (2021^[9]).

Přestože poměr úředníků a ostatních zaměstnanců na úrovni územních samosprávných celků zhruba odpovídá průměru OECD, na rozdíl od uspořádání veřejné správy v zemích OECD je pro českou veřejnou správu charakteristická vysoká rozdílnost územní samosprávy. Česká republika má více než 6 000 obcí a každá druhá obec má méně než 500 obyvatel. 90 % obcí má méně než 2 000 obyvatel. Na rozsah problémů poukazuje zjištění průzkumu OECD/Evropského výboru regionů, podle něhož v celé Evropě menší obce doplácí na nedostatečný počet kvalifikovaných lidí na vedoucích postech a odborných technických pozicích a na nedostatek poskytovatelů služeb. Menší obce se složitě potýkají s problémy při zajišťování dopravní obslužnosti i při plánování a budování infrastruktury a nedisponují dostatečně kvalifikovanými zaměstnanci, kteří by dokázali tyto úkoly profesionálně řešit (European Committee of the Regions, 2020^[10]). Ze stejného průzkumu také vyplývá, že se kapacity státní správy na úrovni nižších územních celků ve všech sledovaných zemích velmi liší a neodpovídají jejich působnostem.

Dvě oblasti, na které je třeba se zaměřit při budování kapacit v české státní správě

Vzhledem k napjaté situaci na trhu práce (v době psaní tohoto textu v listopadu 2022) čelí česká státní správa specifickým výzvám, které jsou dány dynamikou místního trhu práce i institucionální/legislativní historií a praxí. Jde především o rozvíjení efektivních postupů pro řízení lidí s ohledem na ustanovení

zákona o státní službě v České republice a o situaci v oblasti nabídky a poptávky po konkrétních dovednostech na trhu práce.

Rozvíjení schopností pracovníků ve státní správě však znamená jít nad rámec souladu s právními předpisy. Vyžaduje flexibilní provádění zákona o státní službě cestou experimentování s novými pracovními postupy a přístupem k výkonu práce a konzultací s představenými a státními zaměstnanci o jejich potřebách. K posílení kapacit je také nutné zapojit státní zaměstnance a občany a podpořit hodnoty a postoje státních zaměstnanců v souladu se zákonem a strategií Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Na základě údajů shromážděných průzkumem OECD na téma „leadership a kompetence“ (OECD Survey on Public Service Leadership and Capability), studia podkladů a zjišťovací mise v Praze uskutečněné v dubnu 2022 se jako klíčové oblasti, na které se by se česká státní správa měla zaměřit, nabízejí:

- sladění budování značky zaměstnavatele, náborových strategií a informování o kariérních možnostech;
- zajištění efektivního kariérního rozvoje cestou školení a cílené práce s talentovanými státními zaměstnanci.

Sladění budování značky zaměstnavatele, náborových strategií a informování o kariérních možnostech

Aby dokázaly plnit všechny úkoly a čelit výzvám v oblasti vytváření zásad politiky a poskytování služeb, musejí vlády v zemích OECD získávat a přijímat zaměstnance se stále rozmanitějšími dovednostmi. Některé z kvalifikací jsou v tradičních oblastech, jako je právo nebo účetnictví. Veřejný sektor se sice ne vždy může svými možnostmi vyrovnat mzdám v soukromém sektoru, ale plat není jediným důvodem, proč se státní správa potýká s problémem přilákání talentovaných lidí. Někteří právníci nebo účetní možná vůbec nevědí, jaké kariérní příležitosti ve státní správě jsou nebo nemusí vnímat veřejný sektor jako preferovaného zaměstnavatele. Na další problémy naráží nábor u rychle se vyvíjejících oborů, jako jsou přírodní vědy, technologie, inženýrství a matematika (STEM) a rovněž v právních službách, ve kterých je vyhledávání vhodných uchazečů velmi obtížné. Například Evropská komise (2021^[11]) zdůrazňuje, že na českém trhu práce chybí dostatek odborníků na digitalizaci, přestože má Česká republika nejnižší míru nezaměstnanosti v EU (European Commission, 2022^[3]). Problém je také přesvědčit potenciální uchazeče, aby do veřejného sektoru nastoupili. Ve většině zemí OECD by totiž jen menšina lidí, kdyby měli možnost volby mezi sektory, raději pracovala pro veřejný sektor (Van de Walle, Steijn and Jilke, 2015^[12]).

Výše uvedené je důvodem, proč doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (Council on Public Service Leadership and Capability) vyzývá orgány veřejné správy, aby se snažily získávat a udržet si zaměstnance s dovednostmi a kompetencemi požadovanými trhem práce, a to zejména prostřednictvím:

- prezentace veřejné správy jako preferovaného zaměstnavatele a její propagace jako zaměstnavatele oslovujícího hodnoty, motivaci a hrdost uchazečů a chuť přispívat k veřejnému blahu;
- zjišťování, co přitahuje a udržuje kvalifikované zaměstnance, a využívání těchto informací pro politiku zaměstnanosti, včetně odměňování a nefinančních pobídek;
- poskytování přiměřených platů a spravedlivého systému odměňování s přihlédnutím k ekonomické situaci v zemi a jejímu vývoji;
- proaktivního oslovování nedostatečně zastoupených kvalifikací a dovedností (OECD, 2019^[6]).

Zákon o státní službě v ČR upravuje i strukturu výběrového řízení na služební místa. V § 24 je podrobně popsán proces vyhlášení výběrového řízení na obsazení volného služebního místa; v § 27 je popsán proces výběru uchazečů k pohovoru; v § 29 je stanoveno, že úspěšní uchazeči jsou přijímáni do služebního

poměru na dobu jednoho roku, dokud nesloží úřednickou zkoušku. Zkouškou neprojde poměrně málo uchazečů. 98,8 % uchazečů úspěšně složilo obecnou část zkoušky a 95 % uspělo ve druhé fázi, kterou je zvláštní část úřednické zkoušky. Úspěšné vykonání zkoušky znamená, že služební poměr státních zaměstnanců se změní z doby určité na dobu neurčitou.

Ustanovení těchto a dalších souvisejících paragrafů tvoří zákonný rámec získávání a nabírání talentovaných zaměstnanců. Ustanovení týkající se náboru ponechávají státní službě prostor pro přizpůsobení obsahu a formy testů a pohovorů nově se objevujícím potřebám. To je dobrá zpráva, protože pravidelný přezkum a aktualizace vstupních kritérií jsou důležité, aby se státní správa stala pro tyto vybrané skupiny kvalifikovaných pracovníků vyhledávaným zaměstnavatelem (OECD, 2021_[13]). Francie, Itálie a Španělsko například nedávno začaly uvažovat o přizpůsobení obsahu svých vstupních testů pro potenciální zaměstnance ve veřejném sektoru. V české státní správě by k maximálnímu využití této možnosti mohly přispět návody, jak aktualizovat a přizpůsobit výběrová kritéria. Společným jevem napříč OECD je přepracování hodnotících postupů tak, aby se zaměřovaly nejen na znalost právních předpisů nebo zásad politiky, ale také na schopnost kritického myšlení, učení se a řešení problémů. Úřednická zkouška v české státní službě se zdá svým stylem otázek (jež koncipuje gestor daného oboru služby) upřednostňovat memorování odborné látky. Tento přístup ke zkouškám je náročný na čas a zdroje, ale jeho dopad na posílení schopností zaměstnanců ve veřejném sektoru je jen málo znát.

Představení a výběrové komise v české státní správě sice musí při náboru dodržovat ustanovení zákona, ale je i řada oblastí, které zákon *neupravuje*, a přitom mají značný vliv na úspěšnost náboru. Strategie náboru státních zaměstnanců sice musí vycházet z příslušných předpisů, ale hodně záleží také na správném nastavení strukturálních záležitostí a dalších detailů, mezi něž patří rozvíjení atraktivní značky zaměstnavatele nebo hodnotové nabídky, proaktivní oslovování uchazečů namísto čekání na to, až sami projeví zájem, a vypracování strategií pro udržení a rozvoj talentovaných pracovníků.

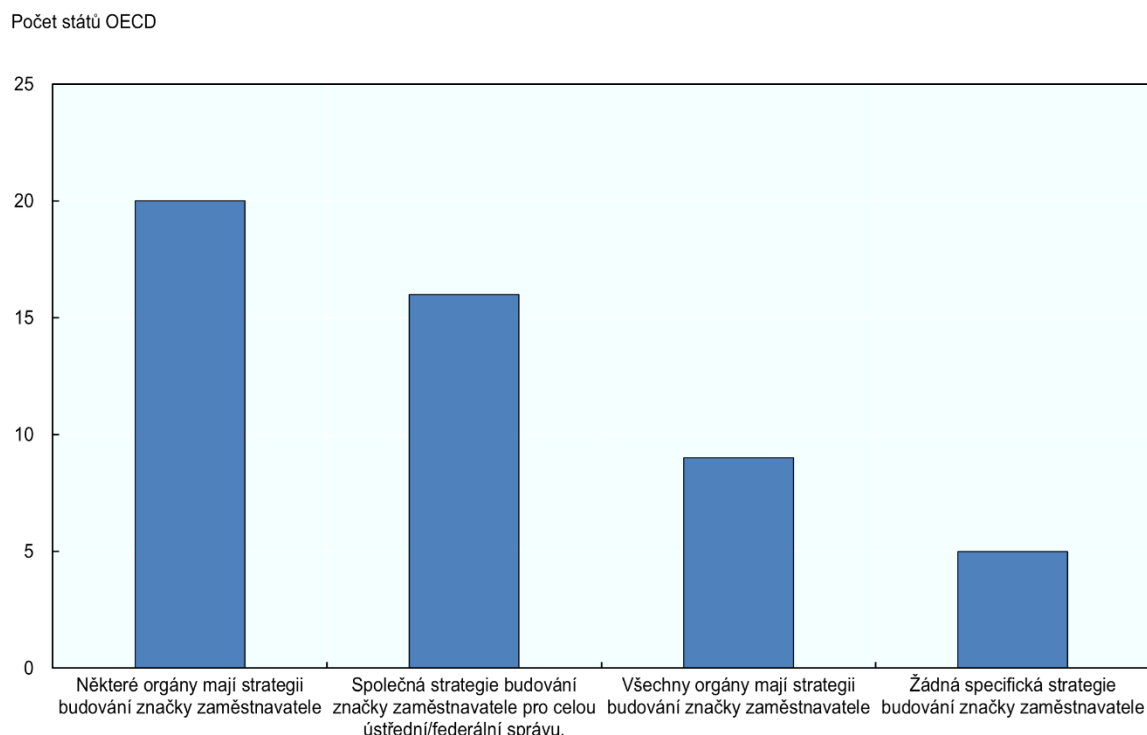
Ad hoc iniciativy české veřejné správy na pomoc budování značky zaměstnavatele

Značka zaměstnavatele je soubor komunikačních mechanismů, které slouží k předání určitého sdělení potenciálním uchazečům. Zaměstnavatel komunikuje psychologické, ekonomické a funkční výhody, které by si potenciální zaměstnanci měli spojovat se zaměstnáním u určité společnosti a jejichž cílem je zlepšit vytváření pozitivního obrazu potenciálního zaměstnavatele u potenciálních uchazečů (Wilden, Gudergan and Lings, 2010_[14]). Značka zaměstnavatele je důležitá, protože ho pomáhá identifikovat jako potenciálního zaměstnavatele a odlišit jej od ostatních subjektů, které mají zájem o získání stejných talentovaných uchazečů. Ve veřejném sektoru se dlouhodobě předpokládá, že tyto typy komunikačních strategií by měly být zaměřeny na uchazeče s vysokou mírou motivace k výkonu veřejné služby (public service motivation, PSM), protože tito uchazeči se budou s větší pravděpodobností ucházet o práci ve veřejném sektoru (Ritz and Waldner, 2011_[15]). Teorie motivace k výkonu veřejné služby je postavena na myšlence, že zaměstnanci veřejného sektoru mají určité jedinečné motivace, kterými se liší od motivací kolegů v soukromém sektoru, obvykle zejména altruistické a prosociální, a že veřejný sektor by se měl zaměřit na kandidáty, kteří vykazují vysokou míru motivace k výkonu veřejné služby, protože tak se zlepší nábor a do sektoru přijdou lidé, kteří se na tuto práci hodí (Perry, Hondeghe and Wise, 2010_[16]). Nedávné studie toto tvrzení poněkud zmírnily. Poukazují například na to, že ne všechna pracovní místa ve veřejném sektoru vyžadují uchazeče vybavené motivací k výkonu veřejné služby. Veřejný sektor navíc není jediným zaměstnavatelem, který nabízí uchazečům možnost být společností prospěšný. Konkuruje mu sektor „tech4good“, začínající podniky (start-upy) se sociálním dopadem, neziskové organizace, mezinárodní organizace a někdy i subjekty soukromého sektoru (např. jejich funkce zaměřené na ochranu životního prostředí, společenskou odpovědnost nebo odpovědnou správu a řízení) zdůrazňují při vyhledávání potenciálních zaměstnanců své prosociální atributy. To znamená, že na přeplněném trhu je značka zaměstnavatele důležitou součástí souboru nástrojů pro nábor zaměstnanců, které slouží k upoutání pozornosti vhodných uchazečů.

Na základě těchto aspektů atraktivity se v zemích OECD stále více prosazují strategie budování značky zaměstnavatele ve veřejných službách. V roce 2016 nemělo 14 členských zemí žádné strategie nebo akční plány pro budování značky zaměstnavatele, zatímco v roce 2020 absenci strategie nebo plánu uvedlo jen 5 zemí včetně České republiky (Obrázek 6.5). V ostatních případech je budování značky zaměstnavatele většinou ponecháno na jednotlivých úřadech nebo je součástí strategie celé veřejné správy.

Obrázek 6.5. Strategie budování značky zaměstnavatele, 2020

Počet zemí OECD, n=34



Poznámka: otázka v průzkumu zněla: „Které z těchto strategií budování značky zaměstnavatele využívá ústřední/federální správa?“. Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 2.

Nedávný akademický výzkum poukázal na různé nedostatky v prezentaci veřejného sektoru jako potenciálního preferovaného zaměstnavatele. Zlepšení strategií pro rozvíjení značky zaměstnavatele by české veřejné správě i zaměstnavatelům v celé EU a OECD napomohlo k úspěšnému náboru většího počtu zaměstnanců s potřebnými znalostmi a dovednostmi.

Atraktivní značka zaměstnavatele velmi pomůže přesvědčit potenciální uchazeče, aby se o zaměstnání ucházeli. To platí zejména při náboru mladých uchazečů, kteří se obvykle hlásí na několik míst najednou. Koherentní a dobře využívaná značka zaměstnavatele propagující hodnoty veřejné služby může také přispět k lepšímu souladu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, protože jasně signalizuje hodnoty, na nichž dané pracovní místo a zaměstnavatel staví, čímž zvyšuje potenciál, že si uchazeč sám daného zaměstnavatele vybere v konkurenci s ostatními zaměstnavateli (Kim, 2012^[17]).

Pro budování značky zaměstnavatele je nutné vědět, o co mají kvalifikovaní uchazeči zájem. Pracovníci náboru ve veřejném sektoru se mohou dotazovat stávajících zaměstnanců i potenciálních uchazečů (např. vysokoškolských studentů, kteří se chystají vstoupit na trh práce), a zjišťovat, jaké aspekty práce ve

veřejném sektoru jsou pro ně důležité. Je nutné zejména zdůraznit „kulturu excelence“, jež umí ocenit úspěchy a využívá se pro budování značky zaměstnavatele. Systematická práce na zjišťování těchto aspektů a jejich následné včlenění do propagačních a náborových kampaní může pomoci podpořit značku zaměstnavatele a zvýšit šanci, že se zaměstnavatel a uchazeč „najdou“ (OECD, 2021^[13]).

Některé nevládní platformy nebo organizace v zemích OECD zjišťují pro veřejný sektor informace o tom, jak je vnímán zvenčí. Tyto informace se potom použijí k dalšímu posílení značky zaměstnavatele a zajištění rozmanité nabídky uchazečů. Profil Public, francouzská organizace specializující se na budování značky zaměstnavatele pro veřejný sektor, zveřejňuje videa se státními zaměstnanci, aby lépe vysvětlila realitu práce ve veřejné správě. Welcometothejungle, francouzská náborová platforma původně zaměřená na sektor start-upů, nyní inzeruje volná pracovní místa pro francouzské ministerstvo vnitra a francouzskou zpravodajskou službu prostřednictvím chytrého uživatelského rozhraní. Volcker Alliance ve Spojených státech pomáhá propojovat vládní sektor s univerzitami, aby zlepšila jeho image a oslovila tak více potenciálních uchazečů o zaměstnání.

Dobrá strategie budování značky zaměstnavatele pro organizaci, která se snaží přilákat mladé absolventy, by se měla v ideálním případě odrážet i na sociálních sítích, neboť se tak maximalizuje její dosah. Protože mnoho potenciálních uchazečů prochází nabídky práce v uživatelských aplikacích (např. Indeed, LinkedIn), měla by být strategie budování značky zaměstnavatele kompatibilní s chytrými telefony a tablety. Například Francie nedávno odstartovala komplexní strategii budování značky veřejného sektoru s cílem posílit jeho atraktivitu mezi novými uchazeči s rozmanitými dovednostmi a její centralizovaný náborový portál je nyní k dispozici ve formě aplikace. Současná irská strategie budování značky zaměstnavatele (Rámeček 6.1) staví na dlouholetém procesu zahrnujícím konzultace, vývoj, hodnocení a opakování úspěšných kroků.

Rámeček 6.1. Vybrané strategie budování značky zaměstnavatele ve veřejné správě zemí OECD

Francie: V roce 2020 Francie zahájila s odborníky na lidské zdroje mezirezortní projekt a dva specializované průzkumy s cílem definovat, co přispívá k atraktivitě veřejného sektoru a co je tudíž vhodnou součástí strategie budování značky. Projekt budování značky má tři cílové skupiny (uvedené v pořadí podle priority): 1) budoucí uchazeči o místa ve státní správě, 2) široká veřejnost (tj. informační a osvětové kampaně, které nejsou zaměřeny pouze na nábor) a 3) stávající státní zaměstnanci (tj. propagace možností mobility pracovní síly).

Irsko: Nábor, hodnocení a výběr úředníků v irské státní a veřejné správě jsou zajišťovány centrálně prostřednictvím platformy Publicjobs.ie. Vyhledávání a získávání nejvhodnějších uchazečů a proaktivní komunikace s nimi slouží k vytváření kvalitního zdroje kandidátů s různými kvalifikacemi a dovednostmi, kteří se mohou uplatnit v irské státní a veřejné správě. Touto činností centralizovaný poskytovatel služeb naplňuje stávající i očekávané budoucí náborové potřeby různých klientů. Publicjobs.ie pracuje na identifikaci vhodných strategií, technik a procesů pro získávání kandidátů a jejich přerod na uchazeče o různé kariérní příležitosti napříč irským veřejným sektorem. Tato organizace zpracovává a poskytuje vše od modelů a strategií budování značky zaměstnavatele až po plánování a realizaci kampaní nebo měření návratnosti jejich investic a dopadu na náborové cíle.

Švýcarsko: Švýcarská federální správa vypracovala strategii budování značky zaměstnavatele, jenž se zaměřuje na budování obrazu správy jako perspektivního zaměstnavatele, a navíc ji odlišuje od ostatních konkurentů v boji o talentovanou pracovní sílu. Strategie výslovně připouští, že komunikace založená na faktech nestačí, a přistupuje k budování značky veřejného sektoru jako k budování spotřebitelské značky. Strategie staví na „zastřešující“ značce, která propaguje její přínos a atributy i celkové vyznění a grafické ztvárnění. Správa vydává pokyny k realizaci strategie, a to včetně vhodné verbalizace a formulací pro inzeráty na pracovní místa.

Zdroj: informace poskytnuté OECD státními úředníky.

Stávající prostor pro zefektivnění a modernizaci náborových procesů

Lépe komunikovaná značka zaměstnavatele má za cíl přilákat pozornost nejen většího počtu uchazečů, ale i relevantnějších a rozmanitějších kandidátů. Přesvědčit správné kandidáty, aby se ucházeli o práci na základě komunikování značky zaměstnavatele, je jen prvním krokem. Výzkumy naznačují, že ani dobré náborové procesy samy o sobě nestačí k tomu, aby přesvědčily uchazeče k přijetí pracovní nabídky (Feldman, Bearden and Hardesty, 2006^[18]). To zvyšuje riziko, že dobří uchazeči z výběrového řízení odstoupí, pokud se jim bude zdát příliš dlouhé nebo složité. Navíc pokud náborový proces neumožňuje manažerům posoudit příslušné dovednosti a kompetence, hrozí riziko, že potřeby zaměstnavatele a schopnosti a motivace uchazeče nebudou v souladu. Schopnost orgánů veřejné správy najít vhodné kandidáty na zaplnění míst, kde chybí kvalifikovaní lidé, tak částečně souvisí s tím, jak aktivně nábor provádějí, a také jaké různorodé nástroje k tomu využívají.

Struktura přijímacího řízení do státní služby v České republice je pevně zakotvena v zákoně o státní službě. Výběrová řízení na volná služební místa jsou zveřejňována mj. on-line na portálu české státní správy („Informační systém o státní službě“) a také na internetových stránkách ministerstva nebo úřadu, který zaměstnance přijímá (§ 24). Lze využít i komerční náborové portály, jako je jobs.cz, čehož úřady častěji využívají až po dvou neúspěšných kolech výběrového řízení.

Nábor je decentralizovaný a založený na pracovních pozicích, to znamená, že každé ministerstvo nebo úřad si najímá své vlastní zaměstnance na konkrétní pozice (§ 24). V případě vhodnějších uchazečů je však nelze zařadit na rezervní seznam pro budoucí volná místa, jak je to možné např. v některých vnitrostátních správních orgánech (např. panely v Irsku) nebo v orgánech EU, což nábor administrativně komplikuje. U služebních míst, která jsou klíčová a obtížně se obsazují, je možné upravit plat. Pro tento účel lze vybrat 5 % služebních míst v každém ministerstvu nebo úřadu, ale praxe ukazuje, že se to kvůli napjatým rozpočtům děje jen zřídka. Zmíněných 5 % musí být z vlastního rozpočtu ministerstva.

U volných služebních míst se uvádějí základní informace, jako jsou například podmínky a požadavky na služební místo (§ 25). Uchazeči podávají přihlášku v papírové podobě, k níž přikládají i papírové kopie dokladů prokazujících, pokud to pracovní místo vyžaduje, splnění minimálních požadavků, jako je čistý trestní rejstřík nebo znalost cizího jazyka (čl. 26). Elektronické podání těchto dokumentů je možné prostřednictvím „datových schránek“ nebo e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem. Mnoho uchazečů tyto typy datových schránek nemá a mnozí stále podávají přihlášky v papírové podobě. Od 1. ledna 2023 jsou všichni uchazeči splňující minimální požadavky pozváni k pohovoru, a to s výjimkou případů, kdy je více než pět kvalifikovaných uchazečů. V takovém případě může výběrová komise pozvat uchazeče na písemnou zkoušku (tzv. „první část“) a poté ve „druhé části“ udělat pohovory alespoň se třemi uchazeči, kteří vykonali zkoušku nejlépe (§ 27).

Výběrové komise jsou tříčlenné a mohou se skládat z vedoucího pracovníka a dvou členů komise jmenovaných státním tajemníkem nebo vedoucím služebního úřadu (čl. 27); obvykle se jedná o zaměstnance náborového a personálního odboru. Výběrová komise vybere 3 nejhodnější uchazeče a příslušný služební orgán v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným si jednoho z nich vybere (čl. 28). Úspěšní uchazeči jsou přijatí do služebního poměru na dobu určitou na 12 měsíců, dokud nesloží úřednickou zkoušku (obvykle externí uchazeči), nebo jsou zařazeni na nové služební místo, zpravidla na dobu neurčitou, pokud již tuto zkoušku složili (většina interních uchazečů). Úřednická zkouška se skládá z obecné části ve formě písemného testu a zvláštní části ve formě ústní zkoušky (§ 35). Další informace o úřednické zkoušce uvádíme níže. Nábor skupin uchazečů, tj. nábor zaměstnanců s podobnými dovednostmi, je možný, ale využívá se jen zřídka. Na přípravě podkladů se podílejí personální útvary ministerstev, obvykle je někdo z personálního odboru tajemníkem výběrové komise a pomáhá s organizací náboru (dokumentace, komunikace s uchazeči atd.).

V tomto kontextu je nutné si položit v souvislosti se zlepšováním náboru několik otázek. Za prvé, mají orgány státní správy v ČR dobrou představu o tom, jaké typy dovedností a kombinace dovedností budou

pravděpodobně u svých pracovníků potřebovat v budoucnu? Koncepce rozvoje veřejné správy zde poukazuje na několik nedostatků, jako je nedostatek pracovní síly s analytickými dovednostmi a schopností rozhodování na základě analýzy dat (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[11]). Vezmeme-li toto jako příklad, musí se česká státní správa zejména ptát, do jaké míry jsou současné postupy náboru a výběru uchazečů vhodné pro získávání a hodnocení právě takovýchto dovedností. Tíhnou například uchazeči se silnými matematickými a analytickými dovednostmi ke státní správě jako potenciálnímu zaměstnavateli? Pokud ano, vědí, kde přesně mají takovou práci hledat? A jak vnímají proces ucházení se o místo vyžadující dodání dokumentů v papírové podobě mladé digitální talenty zvyklé na elektronická uživatelská rozhraní a minimum papírování? Podobným výzvám čelí nejen česká státní správa. V rámečku 6.2 představujeme projekt online náboru belgické federální finanční správy.

Rámeček 6.2. Elektronizace náboru nových pracovníků do belgické federální finanční správy

Belgická federální finanční správa zahájila v roce 2019 projekt s cílem rozšířit možnosti online náboru. Projekt se záměrem rozšířit svůj dosah a usnadnit personalistům posuzování různých typů obtížně dosažitelných dovedností značně urychlila pandemie COVID-19. V dubnu 2020 zahájila belgická federální finanční správa pilotní testování elektronického náborového nástroje pro interní mobilitu. Prvním krokem bylo zavedení virtuálních pohovorů prostřednictvím aplikace Skype for Business (později Microsoft Teams). Celý proces byl navržen bezpapírově a on-line. Online pohovory vedli personalisté a náborový manažer podobně jako Belgická federální finanční správa vede standardní osobní pohovory. Aby byli náboráři schopni hodnotit kandidáty, s nimiž byli v kontaktu po internetu, absolvovali školení zaměřená na techniky vedení online pohovorů a na neverbální komunikaci. Během druhé fáze pilotního projektu byly online pohovory dále rozšířeny a použity na všechna volná místa/funkce, kde se měly hodnotit technické dovednosti. Ve většině případů jsou technické dovednosti hodnoceny během pohovorů, i když někdy musí uchazeč vyplnit ve stanoveném čase odborně zaměřený test zasláný cestou šifrovaného e-mailu. Manuál pro uchazeče byl vylepšen tak, aby lépe reagoval na běžné problémy, a byla zřízena i speciální telefonní linka pro uchazeče. Aby se zmírnilo riziko diskriminace některých uchazečů, mají uchazeči možnost absolvovat u spolupracujících organizací školení, jak se chovat při online pohovoru. V závěrečné pilotní fázi byl zaveden screening životopisů k posouzení motivace uchazečů a uchazeči mohli online předvést i ukázkovou prezentaci a/nebo ukázat, jak by se vypořádali s určitými úkoly.

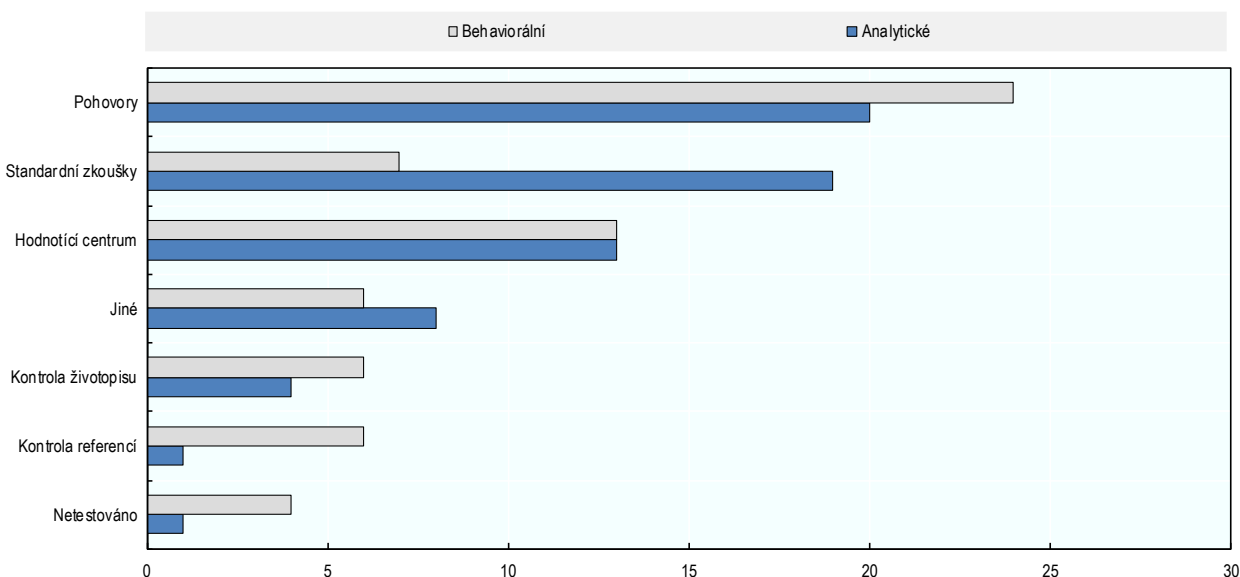
Součástí pilotního projektu, i když nad rámec přijímacích pohovorů, byl i veletrh pracovních příležitostí. Sociální sítě pomohly šířit informace o volných pracovních místech a zpropagovaly belgickou federální finanční správu jako atraktivního zaměstnavatele. Belgická federální finanční správa uspořádala facebookové eventy a live webináře, které měly více než 7 700 zhlédnutí a oslovily přes 25 000 lidí. Belgická federální finanční správa si byla dobře vědoma náročnosti začlenění nových zaměstnanců veřejné správy v době pandemie onemocnění covid-19, a navrhla tudíž nový model nástupu do služby. Před pandemií byl nový zaměstnanec v den nástupu fyzicky uvítán na novém pracovišti, nový model umožnil virtuální uvítání a online školení. Belgická federální finanční správa kromě toho zdůraznila význam vedoucího pracovníka pro začlenění nových zaměstnanců do týmu a veřejné služby a zpracovala soubor nástrojů využívaných vedoucími pracovníky při nástupu všech nových zaměstnanců, a to včetně seznamu nutných úkonů.

Zdroj: Na základě podkladů poskytnutých OECD belgickou federální finanční službou. Úplná případová studie je k dispozici na adrese: <https://www.oecd.org/gov/pem/public-sector-leadership-implementation/pem-flexible/Flexible-Belgium-case-study-ecruitment.pdf>.

Za druhé, orgány státní správy by měly zvážit, zda u uchazečů testují přesně to, co je potřeba. Náborové systémy fungují ve veřejném sektoru již dlouhou dobu a mnohé orgány veřejné správy se od soukromého sektoru liší zejména tím, že kladou větší důraz na rovné zacházení a standardizaci procesu než na metodiky hodnocení specifické pro danou pracovní pozici. Mnohé z nich jsou proto strukturovány tak, aby hodnotily spíše vzdělání a právní povědomí. Obrázek 6.6 ukazuje, jak a za pomoci jakých prostředků testují členské státy OECD analytické a behaviorální kompetence uchazečů a jak posuzují jejich předpokládané chování v reálných situacích.

Obrázek 6.6. Testování analytických a behaviorálních kompetencí, 2020

Počet zemí OECD, n=32



Poznámka: otázka v průzkumu zněla: „Jak se u uchazečů o nástup do státní služby testují následující kritéria?“.

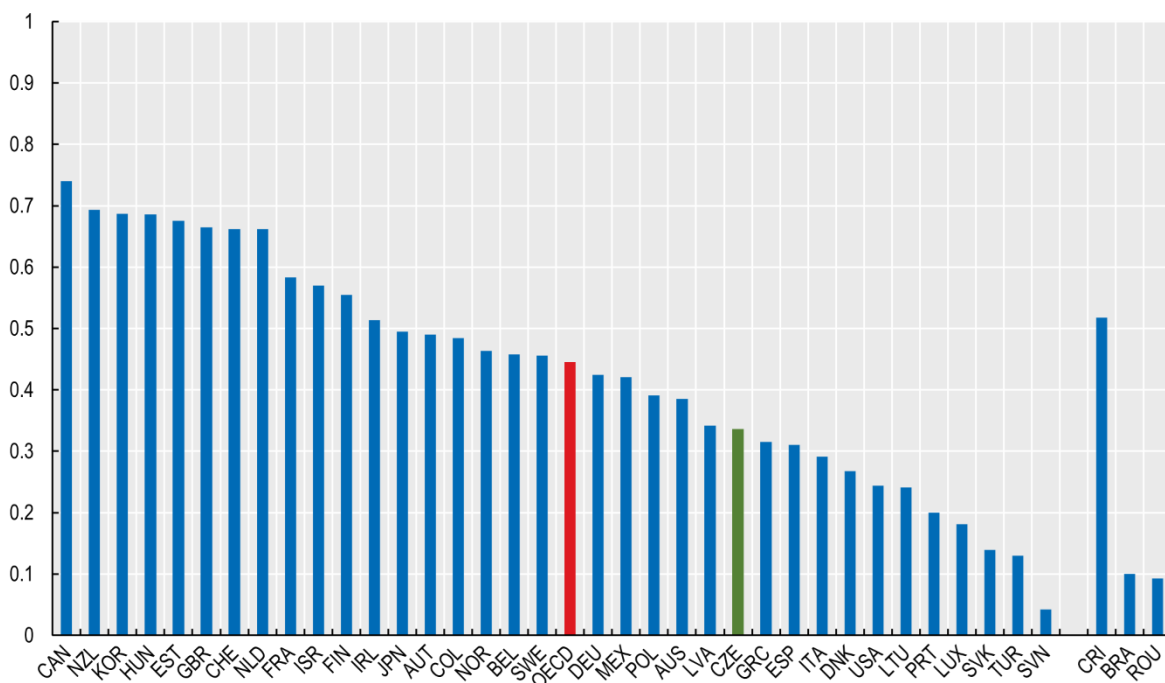
Zdroj: OECD (2020_[5]), Modul 3.

Tyto údaje jsou zvláště důležité pro českou veřejnou správu, která usiluje o zlepšení analytických kapacit napříč celým veřejným sektorem. Hodnocení analytických a behaviorálních kompetencí však není tak samozřejmé jako hodnocení teoretických znalostí a vzdělání. Ve většině orgánů veřejné správy napříč státy OECD jsou klíčové kompetence jasně stanoveny v kompetenčních rámcích, jež stanovují, které kompetence jsou pro různé funkce a hierarchické úrovně relevantní. Pro personalisty však může být obtížné tyto kompetence v hypotetických situacích, jako jsou pohovory, posoudit. Ve veřejném sektoru často nábor provádějí především linioví manažeři, kteří nejsou vysoce vyškoleni v náborových technikách - jako je tomu v české státní správě. Někdy se však mohou zapojit i pracovníci personálních odborů, jako je tomu na Ministerstvu financí. Kromě toho může být složité navrhnout otázky a bodovací systémy pro hodnocení úsudku uchazečů a jejich pravděpodobného chování v konkrétních scénářích. Z toho vyplývá potřeba využívat při hodnocení kandidátů více než jeden zdroj dat a cíleně podporovat liniové manažery při hodnocení behaviorálních kompetencí. To může být zvláště důležité u pozic s vysokým dopadem nebo vyšších pozic, kde psychologové a vyškolení personalisté mohou doplnit poznatky liniových manažerů (OECD, 2021_[13]).

V návaznosti na tuto diskusi o získávání vhodných kandidátů a jejich hodnocení lze pro modernizaci náboru v české státní správě navrhnout větší využívání proaktivních náborových postupů. Na obrázku 6.7 je uveden souhrnný ukazatel využívání proaktivních náborových postupů. Údaje neměří relativní

přitažlivost jednotlivých orgánů veřejné správy jako zaměstnavatelů. Země, které v tomto ukazateli dosahují dobrých výsledků, tedy Kanada, Nový Zéland a Korea, spíše využívají širokou škálu metod, jak proaktivně oslovit uchazeče, propagovat veřejnou službu jako dobré pracovní uplatnění a přesvědčit uchazeče, aby se o pracovní místa ucházeli. Česká republika je ve využívání proaktivních metod nábory mírně pod průměrem OECD. Veřejná správa, která si vede nejlépe (kanadská) využívá devíti různých nástrojů (jako jsou náborové kvóty, cíle a přímé vyhledávání kandidátů, tzv. head-hunting) k získání kandidátů z nedostatečně zastoupených skupin obyvatelstva. Česká administrativa používá pouze jeden, a to přizpůsobení náborového procesu osobám se zdravotním postižením. Ukazatel neměří účinnost těchto nástrojů, nicméně vyšší počet nástrojů naznačuje celkově vyšší schopnost identifikovat konkrétní soubory dovedností a zaměřit se na ně.

Obrázek 6.7. Pilotní index: Používání proaktivních postupů nábory, 2020



Poznámka: Údaje pro Chile a Island nejsou k dispozici.
Zdroj: OECD (2020^[5]).

Rámcem pro nábor zaměstnanců v české státní správě rovněž poukazuje na potenciálně nedostatečně využívanou funkci personalistů. Většina personálních útvarů se přímo nepodílí na klíčových aspektech nábory, jako je příprava komunikace k oslovení uchazečů, navrhování výběrových/testovacích procesů nebo vedení pohovorů (i když například na Ministerstvu financí je člen personálního odboru obvykle členem výběrové komise). Místo toho mezi jejich nejčastější úkoly patří mzdová agenda, zajišťování zákonných podmínek nábory a správa osobní dokumentace zaměstnanců, jako jsou žádosti o dovolenou nebo aktualizace informací o rodinném stavu. Jsou to sice důležité věci, ale digitalizace a personální software pravděpodobně v budoucnu některé pozice v této oblasti změní nebo dokonce odstraní. V dlouhodobější perspektivě je třeba se ptát, zda existuje prostor, aby tyto decentralizované personální odbory hrály strategičtější roli při získávání a nábory zaměstnanců, a zda by to bylo možné případně s podporou centralizovaného personálního orgánu, který by v širším měřítku poskytoval cílenou podporu celé české veřejné správě. Ve vysoce výkonných orgánech veřejné správě hrají personální odbory různé role. Pilotují například nové metodiky výběru vhodných kandidátů nebo těsněji spolupracují s věcnými sekce, aby porozuměly jejich potřebám a předvíдалy, jaké odbornosti bude třeba u uchazečů hledat. V

současné struktuře náboru v české veřejné správě například pohovory a testování vedou manažeři, kteří mají jen malé nebo žádné formální vzdělání v oblasti řízení lidských zdrojů. V budoucnu by personální odbory mohly hrát větší roli při zajišťování moderních a účinných výběrových technik, zasedat ve výběrových komisích a školit pracovníky, kteří nejsou kvalifikovanými personalisty v různých výběrových a behaviorálních technikách.

Nábor představených ve státní správě

Jednou z oblastí, kde se tyto výzvy krystalizují, je nábor představených na pozice ve státní správě. Představení nesou značnou odpovědnost za řízení organizací se složitou strukturou a v mnoha případech pracují na rozhraní mezi politickou a výkonnou mocí, musí řídit a transformovat rozsáhlé složky státní správy, motivovat a inspirovat své zaměstnance a být důvěryhodnými partnery občanům a stále rostoucímu počtu partnerů a zainteresovaných stran. V nedávné zprávě OECD se dočteme o čtyřech konkrétních oblastech, ve kterých lze očekávat změny v činnosti a přístupu představených ve státní správě (Gerson, 2020^[19]):

1. Úkolem představených ve státní správě bude stále častěji řešení výzev souvisejících s věcnými veřejnými politikami, a to s využitím inovativních způsobů a s podporou digitálních technologií. Z toho vyplývá potřeba nových kompetencí (tj. dovedností, chování, perspektiv, znalostí, myšlení atd.) představených ve státní správě, kteří ke své činnosti budou potřebovat organizační struktury a procesy, které jsou schopny tuto změnu usnadnit. Znamená to také nutnost partnerské spolupráce zaměstnanců připravených na inovace, jež přesáhne formální hranice mezi organizačními složkami.
2. Představení ve státní správě budou řídit organizace se stále se zvyšující mírou diverzity, v nichž budou pracovat zaměstnanci přicházející z různých prostředí s různými typy zaměstnaneckých poměrů, kteří budou pracovat v odlišných lokalitách, a budou plynuleji přecházet mezi různými složkami. To s sebou přináší nutnost prohlubovat sdílené hodnoty veřejné správy a její inkluzivní kulturu.
3. Představení ve státní správě budou stále častěji pracovat a rozhodovat na základě dat, rozsáhlé soubory dat o lidských zdrojích a jejich výkonnosti jim budou sloužit jako podklad pro lepší vhled do stavu správy a následné reakce, a to zejména v prostředí, kde dochází k automatizaci mnoha úkolů. Rýsují se tak větší možnosti pro důkazně podpořené rozhodování a potřeba investovat do dovedností, které je podpoří a někdy i zpochybní.
4. Čtvrtou výzvou pro představené ve státní správě bude nutnost zapojit se více než kdy jindy do rozvíjení lidských zdrojů a správy samotné. Představení ve státní správě budou hrát důležitou roli při vytváření kultury postavené na kontinuálním učení se novým věcem, aby stávající zaměstnanci měli možnost učit se „za pochodu“. Představení ve státní správě budou také stále viditelnější v roli ambasadorů státní správy a budou působit v prvních liniích boje o talentované pracovníky, budou personifikovat hodnoty zaměstnavatele ve státní správě a přitahovat do státní služby kandidáty s potřebnými dovednostmi.

Pokud má státní správa reagovat na výzvy české reformní agendy, bude třeba prozkoumat způsob náboru představených v české státní správě. Novela zákona o státní službě, která vstoupila v účinnost 1. ledna 2023, zavedla pětileté funkční období pro pozice ředitele odboru, vrchního ředitele sekce (nově zavedená pozice nahrazující náměstka ministra pro řízení sekce), ředitele sekce a vedoucího služebního úřadu (pokud není ve zvláštním zákoně stanoveno jinak). Tím se nemění doba trvání služebního poměru – pokud státní zaměstnanec vykonává službu na dobu neurčitou, tato doba zůstává zachována. Státní zaměstnanec se může po uplynutí funkčního období znovu ucházet o stejné místo. Pokud neuspěje, je služební orgán příslušného ministerstva nebo úřadu povinen mu hledat vhodné místo ve státní službě. Státní zaměstnanec se může z vlastní iniciativy ucházet i o jiné pozice.

Až donedávna se nábor na místa představených v české státní správě zaměřoval především na interní kompetentní kandidáty, novela však usiluje o větší otevření přístupu externích uchazečů. Před 1. lednem 2023 byl nábor na vyšší pozice ve státní správě otevřen nejprve interním uchazečům ("první kolo"). Paragrafy 52-58 zákona stanovovaly kritéria způsobilosti pro výše uvedená místa na vyšších úrovních. Mezi ně obvykle patřila několikaletá praxe ve státní správě, v mezinárodní organizaci nebo evropské instituci či ve státním nebo regionálním orgánu. Externí uchazeči bez odborné praxe v těchto typech orgánů se mohli přihlásit pouze v případě, že nebyl nalezen vhodný interní uchazeč, tedy ve „druhém kole“.

Na jedné straně lze tento přístup chápat jako vyjádření důvěry v interní zdroje kompetentních státních zaměstnanců a projev uznání skutečnosti, že práce ve státní správě vyžaduje léta praxe. Zohledňoval také hodnotu profesních kontaktů a efektivních pracovních vztahů, které si pracovník vybuduje dlouholetým působením napříč státní správou. Na druhou stranu tento přístup vyloučil prakticky všechny uchazeče ze soukromého sektoru, kteří se v prvním kole výběrového řízení nemohli ucházet o vyšší pozice ve státní správě srovnatelně s interními uchazeči.

Se vstupem novely v účinnost v lednu 2023 byl odstraněn požadavek na předchozí praxi ve státní správě, ale byly zachovány a posíleny další odborné požadavky na pozice představených ve státní správě, jako je příslušná odborná a manažerská praxe. To platí například pro většinu vedoucích pozic v irské státní správě, kde se mohou vedle interních uchazečů na volná místa hlásit i uchazeči přicházející s praxí mimo veřejný sektor, a to pokud splňují kvalifikační předpoklady (Rámeček 6.3). V Irsku se za posledních osm let v podstatě ustálila situace, kdy si sice větší počet žádostí podávají kandidáti, kteří doposud pracovali mimo státní správu, avšak míra úspěšnosti těch, kteří mají praxi ve státní správě a mají doporučení na jmenování, je mnohem vyšší než u kandidátů s praxí mimo státní správu (TLAC, 2022^[20]). Pro českou praxi to může naznačovat, že další otevírání se externím kandidátům nemusí nutně znamenat znevýhodnění nebo zablokování kariérního postupu interních kandidátů. Trochu širší otevření dveří může do státní správy přivést pracovníky, kteří mají v současné době chybějící dovednosti, znalosti z korporátního prostředí i manažerské zkušenosti, a zároveň zajistit jasnou trajektorii kariérního rozvoje pro interní kandidáty.

Rámeček 6.3. Irský výbor pro nábor vedoucích pracovníků ve státní správě (Top-Level Appointments Committee)

Irský výbor pro nábor vedoucích pracovníků ve státní správě (TLAC) je nestatutární orgán zřízený irskou vládou v roce 1984. Dohlíží na výběrová řízení pro obsazování téměř všech nejvyšších funkcí ve státní správě na úrovni nižšího tajemníka, náměstka tajemníka a generálního tajemníka.

Ministr pro veřejné výdaje a reformy v roce 2012 rozhodl o restrukturalizaci výboru TLAC s cílem posílit jeho nezávislost a transparentnost. Nyní má výbor TLAC devět externích členů, z nichž jeden vykonává funkci předsedy, a sedmi členů na úrovni generálního tajemníka z řad státních zaměstnanců. S tímto složením je ve výboru TLAC zachována většina nestátních zaměstnanců. Výbor TLAC svá doporučení ke jmenování vydává na základě hloubkového posouzení uchazečů příslušnou komisí, jež vede pohovory s těmi, kdo se dostanou do užšího výběru způsobilých uchazečů. Samotné jmenování je potom na ministrech a vládě.

Během sledovaného období byl monitorován a vykazován poměr uchazečů ze státní služby, veřejné služby a soukromého sektoru, kteří byli doporučeni ke jmenování. V období 2012-19 se podíl uchazečů přicházejících přímo ze soukromého sektoru, kteří byli doporučeni ke jmenování, pohyboval mezi 5 % až 21 %. Je zajímavé, že v roce 2021, a to již druhý rok po sobě, výbor TLAC nedoporučil ke jmenování žádného kandidáta ze soukromého sektoru, ačkoli z něj pocházelo celých 30 % způsobilých kandidátů. To se v letech 2012 až 2019 nestalo ani jednou. Přestože v roce 2021 byl větší počet způsobilých uchazečů z pozic mimo státní službu (27 % z širší veřejné služby a 30 % ze soukromého sektoru), je

míra úspěšnosti státních zaměstnanců, kteří získali doporučení, mnohem vyšší než u uchazečů, kteří přicházejí z oblastí mimo státní službu. Výbor TLAC ve své nejnovější zprávě konstatuje, že celková úroveň uchazečů, se kterými byly v roce 2021 vedeny pohovory, byla stejně jako v předchozích letech výborná. Je zajímavé, že i když žádné doporučení ke jmenování v roce 2021 neupřednostnilo kandidáty přímo z širší veřejné služby, výbor TLAC zaznamenal, že řada doporučených kandidátů nebo těch, kdo byli pozváni k závěrečnému pohovoru, pracovala před nástupem do služby v soukromém sektoru.

Výbor TLAC si je vědom, že je obtížné určit optimální kombinaci zkušeností nutných pro službu na vyšších pozicích ve státní službě. K rozšíření kapacit státní služby by měla přispět větší rozmanitost profesních zkušeností vhodných kandidátů. Je však také nutné brát ohled na zachování kontinuity, důležitost institucionální paměti a specializované znalosti.

Zdroj: zpracováno na základě informací, které OECD poskytl irský spolupracovník. Podkladové informace z TLAC (2022^[20]).

Nábor úředníků v územních samosprávných celcích

Ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků upravující přijímání úředníků jsou méně podrobná než ustanovení o zaměstnávání na ústřední úrovni. Nábor úředníků, vedoucích úředníků a vedoucích úřadů v územních samosprávných celcích se provádí prostřednictvím „veřejné výzvy“ a „výběrového řízení“. Veřejná výzva se vyhlašuje na naplnění pozic úředníků v územních samosprávných celcích a výběrové řízení na jmenování vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka. Týká se pouze zaměstnanců přijatých na dobu neurčitou, kteří pracují na různých místech, např. na krajském úřadě, Magistrátu hlavního města Prahy, obecním úřadě obce s rozšířenou působností nebo pověřeném obecním úřadě. V § 8 zákona o úřednících územních samosprávných celků je popsán postup výběru kandidátů, které posuzuje tříčlenná výběrová komise. Komise vybere vhodné uchazeče, které pozve na pohovor. Na závěr výběrového řízení pořídí výběrová komise písemnou zprávu o posouzení uchazečů, do této zprávy mohou uchazeči na požádání nahlédnout.

Zajištění funkčních a efektivních systémů vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů

Zvýšení atraktivity a zlepšení systémů pro nábor zaměstnanců je jednou ze součástí budování české veřejné správy tak, aby byla připravena na budoucnost. Dovednosti a kompetence požadované v zaměstnání, a zejména ve veřejné službě, se rychle mění s tím, jak se vyvíjí role zaměstnance veřejné správy. S postupující digitalizací musí být ti, kdo poskytují veřejné služby, vybavováni novými dovednostmi pro využití technologií, jako je například schopnost práce s velkými daty (tzv. big data), jak ostatně uvádí i program reformy veřejné správy v České republice (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[11]). Současně dochází k posunu směrem k oceňování nejen technických znalostí, ale i širšího spektra kompetencí, chování a sociálně-emočních dovedností. Většina českých státních zaměstnanců navíc vykonává službu ve služebním poměru na dobu neurčitou a zůstává v české státní správě po většinu, nebo po celou dobu svého profesního života, i když ustanovení zákona to mohou změnit. To znamená, že ačkoli mohli být přijati na základě určitého souboru dovedností nebo schopností, tempo změn vyžaduje neustálé investice do vzdělávání, jako je tomu například v případě digitálních dovedností (viz Rámeček 6.4).

Tato zvýšená potřeba vynikajících kognitivních schopností a komplexních sociálních interakcí zapřičiňuje i nové potřeby v oblasti vzdělávání a odborné přípravy. Výše uvedené kompetence přispívají k efektivnímu vedení podřízených, schopnosti krizového řízení a řízení změn, inovativnímu přístupu a dalším vítaným dovednostem. Jsou to také schopnosti, které jsou vyžadovány na různých pozicích veřejné správy, takže jejich osvojení je nezbytné pro odolnost, flexibilitu a mobilitu správy a lidských zdrojů. Proto jsou systémy a strategie vzdělávání vhodné pro daný účel a umožňující zvyšování kvalifikace a získávání nových dovedností zásadní podmínkou, aby bylo možné řešit objevující se výzvy, zmírňovat úbytek dovedností a řešit nedostatky týkající se kapacit a kompetencí.

Rámeček 6.4. Rozvoj odborných a průřezových dovedností ve státní správě Spojeného království

Digitální služby dále nabývají na důležitosti a fungování veřejné správy (viz kapitola 5) si již bez nich neumíme představit. Státní správa Spojeného království vypracovala rámec, který má zajistit přehlednost konkrétních funkcí v této rychle se rozvíjející oblasti. Jeho účelem je popsat různé pracovní pozice v této oblasti a poskytnout podrobnosti o dovednostech potřebných pro práci na jednotlivých úrovních. Rámec je navržen tak, aby pomohl státním zaměstnancům:

- dozvědět se, jaká je náplň práce na jednotlivých pozicích ve státní správě;
- pochopit, jaké dovednosti potřebují odborníci na jednotlivých pracovních pozicích;
- identifikovat dovednosti, které je třeba rozvíjet, aby si pracovník usnadnil kariérní postup;
- posoudit dovednosti při přípravě na hodnocení pracovních výkonů;
- vytvářet kvalitní inzeráty na pracovní místa;
- provádět plánování lidských zdrojů a pracovních sil.

Kromě těchto odborných znalostí vypracovala státní správa Spojeného království průřezový vzdělávací program zaměřený na pět základních prvků platný pro všechny státní zaměstnance:

- Okruh 1: základy veřejné správy.
- Okruh 2: práce ve státní správě.
- Okruh 3: vedení a řízení.
- Okruh 4: odborné dovednosti.
- Okruh 5: znalosti v dané oblasti.

Zdroj: UK Central Digital and Data Office (2022^[21]).

Tato kapitola se zabývá systémy získávání a nábory zaměstnanců v české veřejné správě. Druhou stranou mince je zavedení účinných možností vzdělávání a profesního rozvoje státních zaměstnanců a úředníků samosprávných celků, které jim pomohou učit se tzv. „za pochodu“. Příležitosti k učení a rozvoji jsou pro potenciální uchazeče silným magnetem a průzkumy naznačují, že organizace, které poukazují na možnosti profesního rozvoje zaměstnanců, s větší pravděpodobností přilákají zejména mladé uchazeče (viz např. průzkumy Gallupova ústavu (2016^[22]). Vzhledem k tomu, že veřejná politika přináší stále složitější výzvy, budou se muset systémy nábory a výběru stále více zaměřovat na uchazeče, kteří jsou ochotni a schopni se učit a rozvíjet nové profesní dovednosti.

Proto doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership) vyzývá veřejnosprávní orgány, aby se odklonily od úzkého zaměření na „školení“ směrem k širší a inkluzivnější kultuře vzdělávání. Základními pilíři budování této kultury jsou:

- pojetí profesního rozvoje zaměstnanců jako základního manažerského úkolu každého vedoucího pracovníka veřejné správy a podpora využívání všech dovedností zaměstnanců;
- povzbuzování a motivování zaměstnanců, aby se neustále aktivně profesně rozvíjeli a vzdělávali, a nabídka kvalitních možností vzdělávání;
- oceňování různých přístupů a kontextů vzdělávání v závislosti na typu dovedností a ambicích nebo schopnostech profesně se rozvíjejícího pracovníka.

Paragraf 107 zákona o státní službě stanoví čtyři druhy vzdělávání: vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání. Vstupní vzdělávání je zaměřeno především na přípravu nových státních zaměstnanců na složení povinné úřednické zkoušky a na osvojení si vnitřních postupů organizace. Průběžné vzdělávání je v gesci jednotlivých „služebních úřadů“. Základní požadavky a další pokyny k obsahu a procesům souvisejícím s jednotlivými druhy vzdělávání jsou stanoveny společně pro všechny služební úřady v Rámcových pravidlech vzdělávání ve služebních úřadech č. 4/2019 vydaných náměstkem ministra vnitra pro státní službu. Přesto neexistuje žádná společná strategie či plán vzdělávání a profesního rozvoje pro všechny služební úřady. Velká část vzdělávání se věnuje nové legislativě, kybernetické bezpečnosti, protikorupčním opatřením apod. Představení mají absolvovat školení v oblastech, jako je vedení a řízení lidských zdrojů, řešení konfliktů a další měkké dovednosti, přičemž jednotlivé služební úřady odpovídají za stanovení obsahu a formy na základě svých potřeb. Jazykové vzdělávání je omezeno především na služební místa s prokázanou potřebou znalosti cizího jazyka.

Vzdělávání je decentralizované a každý služební úřad musí provádět identifikaci vzdělávacích potřeb a vypracovat roční plán vzdělávání. Úloha Ministerstva vnitra se omezuje na koordinaci, metodickou podporu, vydávání doporučení týkajících se odborné přípravy a poskytování celkového rámce pro provádění odborné přípravy služebními úřady. Ministerstvo vnitra, s výjimkou některých modulů souvisejících se zákonem o státní službě, většinou samo školení neprovádí. Zákon rovněž stanoví, že rozsah a obsah vzdělávání by měly záviset zejména na výsledku služebního hodnocení jednotlivých státních zaměstnanců a také na návrzích jejich představených nad rámec služebního hodnocení.

V této souvislosti je pro českou státní správu otázkou, do jaké míry současná struktura a nabídka vzdělávání (tj. forma a obsah) přispívá k budování vysoce výkonné veřejné služby. Jedním z klíčových problémů české státní správy je, že iniciativy v oblasti vzdělávání nevycházejí ze žádné národní strategie. Většina služebních úřadů realizuje své vlastní vzdělávací iniciativy na základě analýzy potřeb, která v žádném případě není standardizována napříč ostatními služebními úřady. To potenciálně ponechává otevřený prostor pro zdvojování úsilí nebo nestandardní poskytování odborné přípravy v průřezových oblastech, kde by centralizovaná nebo spojená nabídka profesní přípravy mohla přinést finanční úspory z rozsahu. Pro státní zaměstnance se tím při účasti na školení také snižuje příležitost rozvíjení profesních kontaktů napříč státní správou, na rozdíl například od prezenčních kurzů otevřených pro zaměstnance z různých služebních úřadů. Ačkoli jednotlivé služební úřady mohou mít skutečně specifické potřeby v oblasti vzdělávání, které se u jiných úřadů nevyskytují, je řada dalších klíčových kompetencí, jejichž rozvíjení je stále častěji vyžadováno, a to v rámci celé OECD (OECD, 2017^[23]):

- **Poradenství a analýzy v oblasti tvorby zásad politiky:** Státní zaměstnanci spolupracují s volenými zástupci a pomáhají jim formulovat zásady politik. Nové technologie, rostoucí úloha dat, zvyšující se počet relevantních výzkumů v oblasti politik a rozmanitost pohledů občanů vyžadují nové dovednosti, aby bylo možné poskytovat účinné a včasné poradenství týkající se rozmanitých politik.
- **Poskytování služeb a zapojování občanů:** Státní zaměstnanci pracují přímo s občany a uživateli služeb veřejné správy. Státní zaměstnanci potřebují nové dovednosti, aby mohli občany účinně zapojovat, získávat od nich impulsy a nápady a spoluvytvářet tak lepší služby.
- **Zadávání služeb třetím stranám:** Ne všechny veřejné služby poskytují přímo státní zaměstnanci a vlády v zemích OECD stále častěji zapojují do poskytování služeb třetí strany. To vyžaduje dovednosti v oblasti nastavování smluvních podmínek a zadávacích řízení a v oblasti dohledu a řízení jejich uskutečňování jinými subjekty.
- **Spolupráce:** Od státních zaměstnanců a vlád se vyžaduje, aby při řešení složitých problémů pracovali napříč organizační strukturou státní správy. To vyžaduje schopnosti, jež jsou nutné ke svolávání jednání, spolupráci a rozvíjení společného pohledu na veřejnosprávní činnosti prostřednictvím komunikace, důvěry a nasazení.

Kromě výše uvedeného však občané na celém světě požadují a očekávají poskytování služeb na místní úrovni. Tato dichotomie mezi globálními výzvami, jako je boj proti změně klimatu, a službami poskytovanými na úrovni obcí se odráží v tom, co lidé od veřejné správy očekávají. Je však zřejmé, že posílení důvěry občanů v instituce veřejné správy vyžaduje, aby byli veřejní činitelé schopni reagovat na globální výzvy a zároveň neztráceli ze zřetele své poslání ve vztahu k obcím.

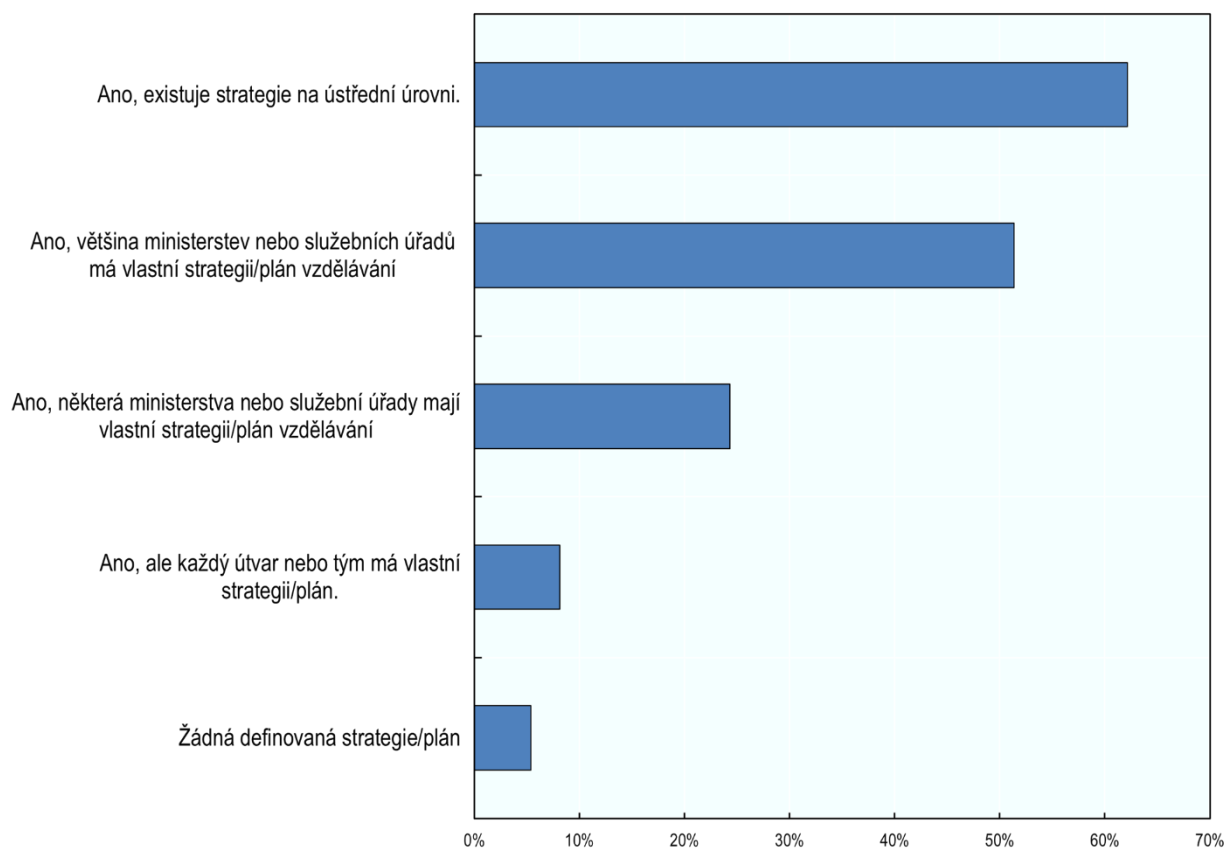
Tyto globální kompetence mají mnoho rozměrů a musí veřejným činitelům umožnit pochopení vzájemných vztahů mezi lokálními a globálními politickými otázkami, ocenit různé perspektivy a světonázory, úspěšně spolupracovat s ostatními a odpovědně jednat v zájmu udržitelnosti a kolektivního blahobytu. Otázkou proto je, jak tyto kompetence začlenit do veřejných funkcí v různých sférách odborné způsobilosti v oblasti veřejné politiky. Tyto typy kompetencí se těžko vštěpují pasivním vnímáním v posluchárně. Lze je však rozvíjet prostřednictvím inovativních metodik profesní přípravy a pracovních postupů, jako jsou školení využívající modelové situace nebo koučování/mentoring.

Roztříštěnost v oblasti vzdělávacích iniciativ

Jak ukazuje Obrázek 6.8, ve většině zemí OECD (59 %) má veřejná správa centralizovanou strategii vzdělávání a rozvoje a v necelé polovině má většina ministerstev nebo orgánů vlastní strategii nebo plán vzdělávání. Strategie vzdělávání a rozvoje nejsou pouhými katalogy vzdělávacích kurzů. Jsou-li koncipovány dobře, zakotvují společnou vizi kompetencí, způsobu uvažování a kombinace dovedností, jež jsou pro veřejnou službu do budoucna považovány za důležité. Najdeme v nich také řadu možností, jak mohou zaměstnanci zlepšit své dovednosti v různých oblastech v závislosti na zařazení a pozici v hierarchii správy. Strategie vzdělávání a rozvoje jsou často sladěny s kompetenčními rámci, pomáhají vedení a zaměstnancům ve veřejné správě pochopit, co se od nich v kontextu vzdělávání očekává. Strategie často vytyčují i nástroje a uvádějí pokyny a instrukce, jak přistupovat k různým vzdělávacím zdrojům. Například odbor vzdělávání pro kompetence a učební osnovy ve státní službě Spojeného království (Government Skills and Curriculum Unit in the UK Civil Service) nedávno zveřejnil strategii, jež je základem pro vytvoření nových osnov vzdělávání pro všechny státní zaměstnance (UK Civil Service, 2021^[24]).

Česká státní správa nedisponuje žádným komplexním rámcem, jež by vymezoval kompetence. Služební předpis č. 4/2019 stanovující Rámcová pravidla vzdělávání ve služebních úřadech však obsahuje některé obecné kompetence a oblasti, na které se má vzdělávání zaměřit (např. v případech představených). Některé služební úřady mají vlastní kompetenční modely.

Obrázek 6.8. Strategie vzdělávání a rozvoje státních zaměstnanců na ústřední/federální úrovni



Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 5.

Pokud jde o organizační složku realizující vzdělávání a profesní rozvoj zaměstnanců ústřední/federální správy. Údaje OECD ukazují, že ministerstva a orgány veřejné správy realizují a organizují vlastní vzdělávání ve více než třech čtvrtinách (27 z 37) zemí OECD. Z těchto 27 zemí zřizuje naprostá většina (konkrétně 22) buď dedikované ministerstvo nebo orgán pro vzdělávání či národní vzdělávací institut veřejné správy, nebo dokonce obojí.

Ačkoli zákon o státní službě obsahuje ustanovení upravující problematiku vzdělávání a stručně se o ambicích v oblasti vzdělávání dočteme i v reformě veřejné správy, Česká republika nemá žádnou centralizovanou strategii vzdělávání státních zaměstnanců, která by tyto ambice uváděla do praxe. Proto jsou jednotlivé služební úřady v české státní správě odpovědné za provádění identifikace vzdělávacích potřeb, vypracování vlastní strategie vzdělávání a profesního rozvoje, za jeho realizaci i za vyhodnocení výsledků. V důsledku toho je zde riziko, že tato struktura může časem vést k duplikování poskytovaného vzdělávání nebo naopak k pouze dílčímu poskytování potřebného vzdělávání. Mohla by také vyústit v roztržštění rozpočtových zdrojů, které by mohly být potenciálně efektivněji využity na průřezové kompetence v celé státní správě a přinést dosažení úspor z rozsahu, zejména prostřednictvím využívání on-line vzdělávacích modulů. Tato dynamika se odráží i ve způsobu, jakým služební úřady zadávají zakázky na služby ve vzdělávací oblasti externím poskytovatelům vzdělávání. Většina služebních úřadů využívá nějakou formu externího vzdělávání a má podepsány víceleté rámcové dohody s externími poskytovateli vzdělávání. Pravděpodobně dochází k určitému duplikování poskytovaného školení. Dotazovaní rovněž uváděli, že zadávání zakázek na odbornou přípravu poskytovanou externími dodavateli

bývá náročné na administrativu. Vzdělávání větších skupin (nad určitý počet frekventantů) podléhá přísnějším pravidlům pro zadávání zakázek, což může státní správu odrazovat od rozsáhlých a průřezových typů školení.

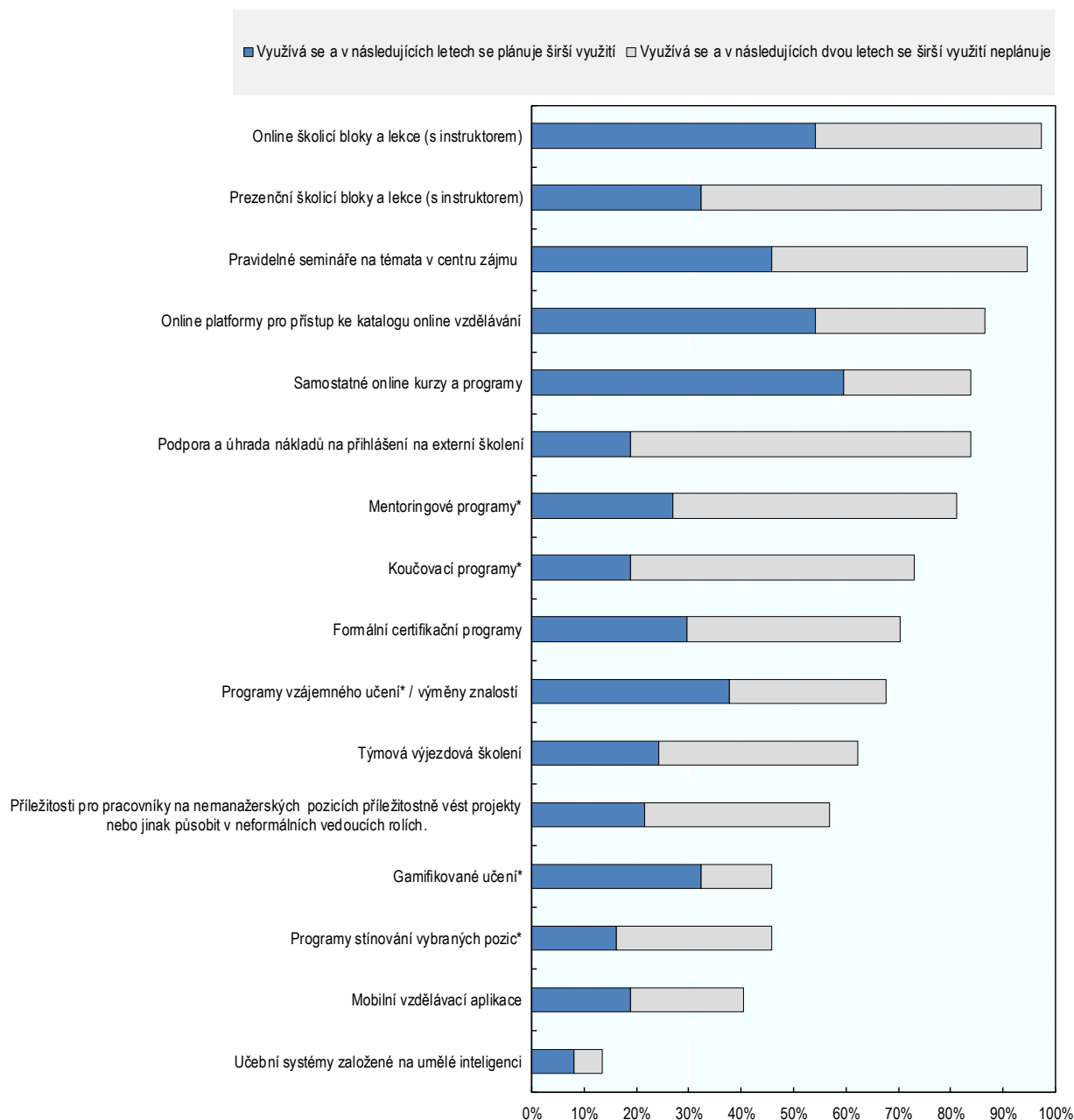
Je možné rozšířit škálu vzdělávacích nástrojů i odpovědnosti

Lidé se učí různými způsoby, některým vyhovuje spíše formální prostředí, například v kurzech vedených instruktorem nebo v učebně. Jiní mohou dávat přednost samostudiu nebo si chtějí vybrat, co se přesně budou učit. Tento aspekt je důležité vnímat, protože některé orgány veřejné služby mohou považovat školení buď za poskytovanou „výhodu“ nebo benefit, zatímco jiné ho mohou vnímat jako akci, jež se může uskutečnit pouze tehdy, pokud se prokáže přímá a explicitní souvislost mezi výkonem služby státním zaměstnancem a poskytovaným školením.

Mnozí zaměstnanci se učí neformálněji plněním pracovních úkolů nebo za pomoci mentora. Poskytování různých příležitostí ke vzdělávání a oslovení co největšího počtu zaměstnanců je pro úspěch profesního rozvoje zásadní. Výsledky učení ovlivňují i další faktory. Například zaměstnanci, kteří pečují o děti nebo mají podobné povinnosti vůči jiným osobám, mohou mít problém se účastnit školení v určitou denní dobu nebo kdekoli mimo místo bydliště. Ne všichni zaměstnanci se budou cítit dobře v roli mentora nebo lídra a tyto techniky profesního rozvoje nemusí být tou nejlepší volbou pro všechny pracovní pozice. Efektivní strategie profesního rozvoje by měly zohledňovat různé styly vzdělávání a potřeby zaměstnanců a měly by se umět flexibilně přizpůsobovat a poskytovat takové vzdělávací příležitosti, které reálně zajistí nejlepší výsledky.

Obrázek 6.9 ukazuje využití různých vzdělávacích nástrojů v zemích OECD. Nejpoužívanějšími nástroji jsou „live“ vzdělávací moduly, ať už on-line, nebo prezenční. Hned za nimi se v žebříčku nejpoužívanějších umístily pravidelné tematické semináře. Podíváme-li se na graf z hlediska plánů na zvýšení využití určitých nástrojů (tmavě modrý pruh), na nejvyšší příčce se umístily online moduly, které si zaměstnanci sami do značné míry řídí i vyhodnocují (tzv. self-directed learning). Je patrné, že ačkoli většina orgánů veřejné správy stále považuje za základ školení vedené instruktorem, mnoho z nich (62 %) plánuje zvýšit využívání školících programů, nad nimiž mají zaměstnanci větší kontrolu a mohou si do značné míry jít svou vlastní cestou vzdělávání. To je důležitý aspekt procesu vzdělávání, protože některé orgány veřejné správy uplatňují poměrně striktní přístup a o vzdělávání musí zaměstnanci formálně žádat a musí jim ho schválit nadřízení, kteří musí vidět přímou vazbu mezi požadovaným vzděláváním a pracovní náplní zaměstnance. V některých případech to dává smysl. Například státní zaměstnanec, který má v popisu práce zpracování daní, může oprávněně požadovat vzdělávání o nových právních úpravách v oblasti daní, což jiný státní zaměstnanec, který pracuje například na problematice sociální politiky zaměřené na děti, pravděpodobně nepotřebuje. Ve většině případů však poskytování společných vzdělávacích modulů zaměstnancům na vyžádání vysílá signál, že vzdělávání není něco, o co je třeba „požádat“, ale je to činnost, která je nedílnou součástí výkonu zaměstnání.

Obrázek 6.9. Využití různých vzdělávacích nástrojů



Zdroj: OECD (2020_[5]), Modul 4.

Ve státní správě v České republice odpovídají za stanovení vzdělávacích potřeb podřízených jejich představení. Jak bylo uvedeno výše, identifikace potřeb profesního rozvoje zaměstnanců jako základního manažerského úkolu každého nadřízeného ve veřejné správě je součástí doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability). Správně určit vzdělávací potřeby je však obtížné. Je třeba zkoumat nové trendy, které pravděpodobně ovlivní veřejnou správu v dlouhodobém horizontu (jako jsou četné dopady digitalizace), a velmi dobře znát schopnosti a vzdělávací ambice jednotlivých zaměstnanců i širší potřeby

týmu a celého úřadu. Vedení by se jistě mělo podílet na identifikaci a formulaci vzdělávacích potřeb, ale otázkou je, jakou podporu jim mohou poskytnout personální odbory a specializovaní pracovníci pro vzdělávání a rozvoj, kteří jsou lépe vybaveni k tomu, aby dokázali propojit potřeby zaměstnanců i úřadu s nejnvhodnějšími nástroji vzdělávání.

Přezkum struktury vzdělávání a úlohy Ministerstva vnitra

Za vzdělávání v české státní správě odpovídají služební úřady. Jejich úsilí je však roztržštěné právě proto, že Česká republika nedisponuje národní strategií vzdělávání. I když služební úřady jistě dokáží vzděláváním řešit nedostatky v kompetencích, pravděpodobně nepřispívají ke zlepšení celkových kapacit státní správy nastíněných v zastřešující strategii, jakou je například reforma veřejné správy. To částečně souvisí s ustanoveními zákona o státní službě, která dávají Ministerstvu vnitra mandát koordinovat vzdělávání, což ale v praxi není vnímáno jako širší mandát na samotnou realizaci vzdělávání. Služební úřady se navíc tradičně zdráhají „vzdát“ kontroly nad kompetencemi v oblasti vzdělávání, a to částečně kvůli nákladům na realizaci smluv uzavřených s externími poskytovateli vzdělávání na tvorbu a realizaci vzdělávacích programů, ale také kvůli představě, že národní strategie by nemusela splnit jejich specifické vzdělávací potřeby.

Reforma české veřejné správy je ambiciózní a její naplnění vyžaduje kvalifikované zaměstnance. V tomto kontextu spočívá potenciální cesta k reformě vzdělávání a rozvoje v prozkoumání tří oblastí: za první, jaké průřezové kompetence jsou potřebné v celé veřejné správě; za druhé, jak je lze stanovit ve strategii, která by poskytla jasná a společná očekávání napříč veřejnou správou; a za třetí, kdo má pro poskytování vzdělávání nejlepší předpoklady. Jak je popsáno v rámečku 6.5, irská státní správa si prošla podobným vývojem a přešla od plně decentralizované struktury vzdělávání ke kombinaci centralizovaného vzdělávání v klíčových oblastech v kombinaci se specifickým vzděláváním pro jednotlivé resorty, je-li takové vzdělávání žádoucí.

Rámeček 6.5. Jak vznikl centralizovaný systém vzdělávání a profesního rozvoje v irské státní správě

OneLearning, národní agentura pro vzdělávání a profesní rozvoj ve státní správě, je součástí irského Ministerstva pro veřejné výdaje a reformy. Agentura OneLearning byl zřízena v roce 2017 v rámci „Plánu obnovy státní služby“ z října 2014 (opatření 9). Jejím založením došlo k formálnímu uznání významu vzdělávání a profesního rozvoje jako podpory, jíž by měli využívat všichni státní zaměstnanci k tomu, aby dále rozvíjeli své základní dovednosti potřebné na jejich současných i budoucích postech a udržovali tak kulturu neustálého zlepšování kvality služeb občanům.

Agentura OneLearning centralizovala řízení a správu vzdělávání a profesního rozvoje. Nyní spravuje a rozvíjí vzdělávací aktivity pro 44 servisních orgánů státní správy a poskytuje standardizované a vysoce kvalitní vzdělávání přibližně 42 500 státním zaměstnancům v celé zemi, což má významný pozitivní dopad na celou státní správu. Zavedení dedikovaného systému řízení vzdělávání (learning management system/LMS) pro celou státní správu zefektivnilo řízení a správu vzdělávání a profesního rozvoje v celé státní správě, čímž se výrazně zvýšila schopnost jejich orgánů poskytovat zaměstnancům vysoce kvalitní vzdělávání a profesní rozvoj, jež jsou tak nyní všem dostupnější.

Před zřízením agentury OneLearning zajišťovalo 44 orgánů státní správy své programy vzdělávání a rozvoje samostatně. Neexistovala žádná synergie ani soudržnost, protože orgány státní správy si zadávaly zakázky samy. Vzdělávání v celé státní správě bylo neefektivní a aktivity se často duplikovaly, což nepřinášelo hodnotu za vynaložené peníze ani občanům, ani státní správě jako takové. Kromě toho napříč státní správou neexistoval konzistentní přístup ke vzdělávání pro státní zaměstnance.

Vytvořením agentury OneLearning a zavedením systému řízení vzdělávání irská státní správa dosáhla významného zvýšení efektivity a úspory nákladů ve státní správě, což se projevilo následovně:

- možnost přihlášení se přímo uživatelem bez nutnosti žádat nadřízeného nebo školicí sekci, kteří účastníky přihlašovali manuálně.
- centrální zadávání veřejných zakázek na tvorbu řešení v oblasti vzdělávání a profesního rozvoje, odpadla tedy nutnost zadávání veřejných zakázek všemi 44 orgány státní správy, což bylo neefektivní a vedlo k duplicitě vzdělávání v celé státní správě.
- schválení první Jednotné standardizované dohody pro účely ochrany dat ve státní správě, což vedlo ke zefektivnění a zavedení osvědčených postupů při ochraně dat.
- centrální řízení vzdělávání agenturou OneLearning odpovídající za zjišťování a plánování vzdělávacích potřeb a zajišťování administrativy po absolvování vzdělávacích aktivit po jejich ukončení, tyto úkony dříve prováděly orgány státní správy v podstatě manuálně a každý sám pro sebe.
- systém pro řízení vzdělávání je schopen zpracovávat a analyzovat informace o potřebách vzdělávání napříč státní správou.

Zdroj: Podle informací, které OECD poskytl irské Ministerstvo pro veřejné výdaje a reformy.

Vzdělávání a profesní rozvoj v územních samosprávných celcích

Cíl 4 definovaný v koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030 zakotvuje principy vzdělávání a profesního rozvoje. Zaměřuje se na posílení znalostí a dovedností úředníků územních samosprávných celků i volených zástupců samosprávných celků. Jedním z hlavních důvodů pro podporu vzdělávání se zdá být potřeba předcházet „jednání, které by mohlo být vyhodnoceno jako protiprávní“ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[11]), a to právě prostřednictvím školení, které je více přizpůsobeno potřebám úředníků, než tomu bylo v minulosti. Problematika vzdělávání volených zástupců samosprávných celků je také pokryta v koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030.

Jednou ze zvláštností struktury vzdělávání a profesního rozvoje v územních samosprávných celcích je, že formální odpovědnost za ně nese Ministerstvo vnitra, přestože není zaměstnavatelem úředníků územních samosprávných celků. Jeho hlavní úlohou je definovat minimální standardy jednotlivých typů vzdělávání úředníků a připravit strukturu vstupní zkoušky, kterou budou skládat všichni nově příchozí na úrovni územních samosprávných celků, jak je stanoveno v připravované novele zákona o úřednících územních samosprávných celků. V budoucnu nebudou muset úředníci složit obecnou část zkoušky, ale pouze odbornou zkoušku („zkoušku zvláštní odborné způsobilosti“), kterou budou muset vykonat do 18 měsíců od nástupu do funkce, aby mohli vykonávat činnosti zahrnuté do výkonu přenesené působnosti (tj. pro výkon státní správy území). Vzdělávání úředníků je z velké části zaměřeno na odbornost při výkonu správních agend. Kromě některých ad hoc iniciativ nejsou v současné době trvalou součástí vzdělávacího obsahu širší kompetence, tzv. „měkké dovednosti“. Vedoucí úřadů a vedoucí úředníci musí do dvou let od svého jmenování absolvovat povinné vzdělávání zaměřené na problematiku manažerských dovedností, personální management a řízení lidských zdrojů.

Připravovaná novela zákona o úřednících územních samosprávných celků navrhuje změny v systému vzdělávání, jež mají zjednodušit přístup ke vzdělávání úředníků územních samosprávných celků především s pomocí zjednodušení systému akreditací vzdělávacích předmětů a s tím souvisejí přísnější kontroly kvality akreditovaných vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů, jejichž počet se sníží.

Vytváření důkazní základny pro lepší politiku lidských zdrojů

V této kapitole se zabýváme výzvami spojenými se získáváním vhodných uchazečů, náborem a profesním rozvojem zaměstnanců veřejné správy v České republice. Jednou z největších překážek na cestě k lepším výsledkům v těchto oblastech je využití dat k vyvrácení nebo naopak potvrzení neoficiálních poznatků a k plánování lidských zdrojů na základě dostupných dat. Mnohé správní orgány zemí OECD v této souvislosti stále častěji vnímají data jako zásadní přínos pro zajištění řízení a prosazení inovací (OECD, 2019^[25]).

Na důležitost dat při plánování lidských zdrojů odkazuje i doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability). Ačkoli se v materiálech veřejné správy pojmy typu „analýza lidských zdrojů“, a „analýza pracovní síly“ do jisté míry překrývají, je důležité, aby veřejná správa usilovala o zužitkování údajů, které již má k dispozici, a zkoumala, jak dále získávat nové a relevantnější údaje. Doporučení vyzývá spolupracující země, aby zvolily dlouhodobý, strategický a systematický přístup k řízení lidských zdrojů založený na důkazech a inkluzivním plánování, který:

- vychází z důkazů založených na posouzení potřebných a dostupných dovedností pro splnění současných a budoucích klíčových požadavků veřejné správy a využívá data týkající se lidských zdrojů a pracovní síly pro strategickou a prediktivní analýzu a zároveň činí všechny nezbytné kroky k zajištění ochrany osobních údajů;
- stanoví strategické směry a priority za přispění příslušných zainteresovaných stran, a to zejména zaměstnanců a/nebo jejich zástupců, a vedení odpovědného za plnění takových strategických směrů a priorit;
- bere v potaz všechny relevantní aspekty řízení lidských zdrojů a zajišťuje soulad s procesy strategického plánování vlády, včetně řízení rozpočtu a výkonnosti;
- zahrnuje vhodné ukazatele pro sledování pokroku, vyhodnocuje dopad politik a procesů v oblasti lidských zdrojů a poskytuje informace nutné k příslušnému rozhodování (OECD, 2019^[6]).

Potenciál využití dat pro rozvoj strategií nábory, vzdělávání a rozvoje ve veřejném sektoru je značný. Přestože má veřejná správa k dispozici značné objemy dat vztahující se k lidským zdrojům, často se nejedná o údaje strukturované způsobem, který by umožňoval jejich strategickou analýzu. Některé z těchto nedostatků mohou být způsobeny nedostatečnou interoperabilitou personálních systémů napříč ministerstvy nebo úrovněmi veřejné správy, nebo mohou jednoduše odrážet nedostatečnou schopnost vytěžit cenné informace z velkých souborů dat a přesvědčivě je prezentovat vedení. Komplexnější přehled překážek uvádějí Fernandez a Gallardo-Gallardo (2021^[26]), viz Rámeček 6.6.

Rámeček 6.6. Co brání analýze dat týkajících se lidských zdrojů a jejímu využití

Data a modely

- nedostatečná integrace a sdílení dat
- nedostatečná data a metriky
- chybějící standardy pro data a metriky
- nekvalitní data vztahující se k lidským zdrojům

Software a technologie

- absence analytického software pro personalisty
- nekompatibilita systémů bránící slučování dat z různých útvarů

Lidé

- nedostatek analytických znalostí, dovedností a kompetencí
- absence strategického úhlu pohledu
- neschopnost sdílet informace způsobem srozumitelným pro posluchače

Vedení

- ponechání analytiky lidských zdrojů pouze na personálním odboru
- podceňování vlivu kultury
- nahrazení manažerské diskuse analýzou lidských zdrojů
- zaměření na zajímavé problémy namísto skutečných problémů subjektu

Zdroj: Fernandez, V. a E. Gallardo-Gallardo (2021), "Tackling the HR digitalization challenge: Key factors and barriers to the HR analytics adoption", *Competitiveness Review*, Díl 31/1, <http://dx.doi.org/10.1108/CR-12-2019-0163>.

Data mají značný potenciál pro získávání poznatků a informací. Bylo by například zajímavé zjistit více informací o profesních zkušenostech vysoce výkonných nově přijatých pracovníků a pokusit se identifikovat případné vzorce uplatňované předchozími zaměstnavateli, nebo jaké konkrétní vzdělávací a rozvojové aktivity nově přichozí pracovníci již dříve absolvovali. To by však vyžadovalo přinejmenším získávání dat z platforem pro nábor zaměstnanců (možná i z fyzických podkladů) a ze systémů pro řízení výkonnosti s tím, že tyto systémy by buď musely být standardizované v rámci celé veřejné správy nebo interoperabilní. Vyžadovalo by to také značně pokročilé schopnosti datové analytiky umožňující generovat smysluplné poznatky.

Použití dat k zodpovězení podobných otázek může také pomoci odhalit skryté předsudky. Například nadměrné množství nově přijatých pracovníků z relativně malého počtu elitních vysokých škol může naznačovat problémy při zajišťování rozmanitosti zaměstnanců ve veřejné správě tak, aby svým složením odrážely společnost, které má veřejná správa sloužit. Tento poznatek může posloužit jako připomenutí, že je třeba vypracovat strategie spolupráce, které se nebudou zaměřovat pouze na oslovování vybraných „elitních“ vzdělávacích institucí. Rámeček 6.7 popisuje dva příklady z Komise pro veřejné služby Nového Jižního Walesu (Public Service Commission of New South Wales) v Austrálii, které ilustrují potenciál dat pro formování strategií pro oblast lidských zdrojů.

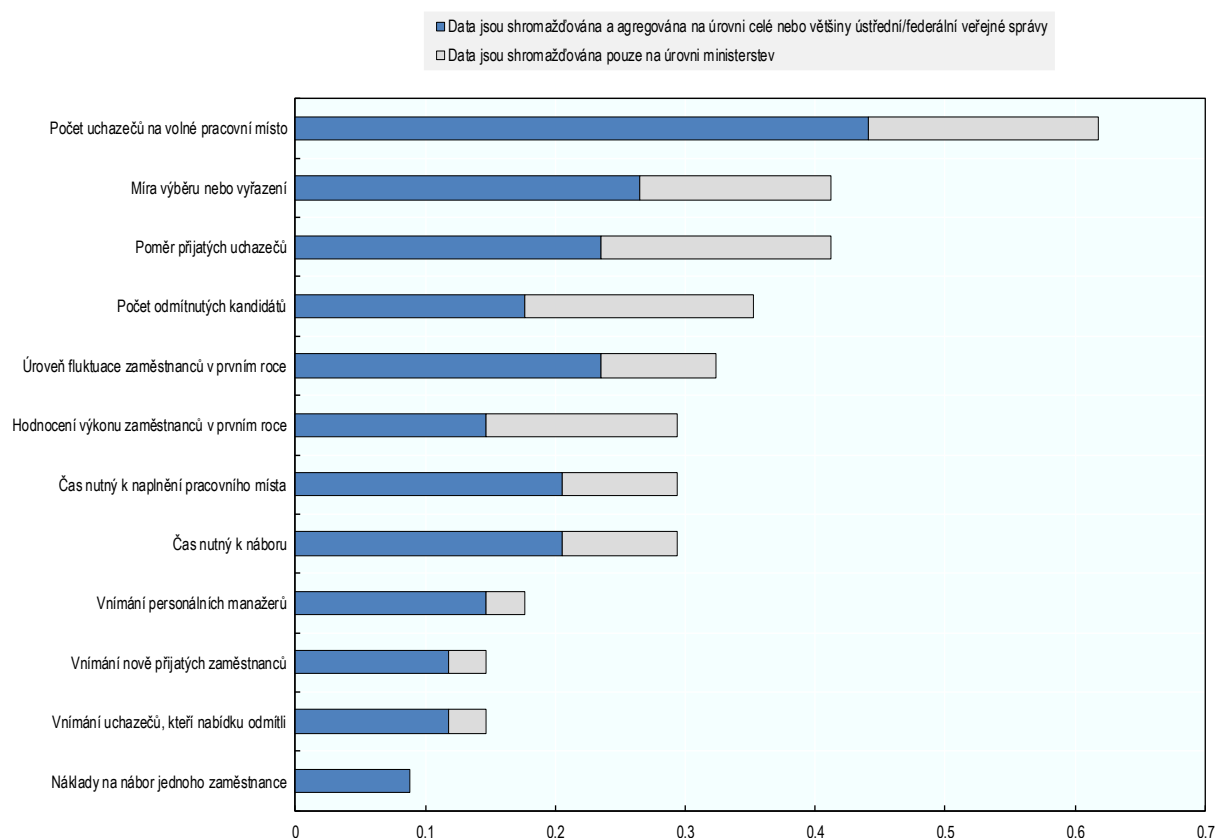
Rámeček 6.7. Prediktivní analýza k dosažení cílů v oblasti diverzity pracovní síly v Novém Jižním Walesu (Austrálie)

Za účelem sledování očekávaných výsledků při plnění cílů týkajících se diverzity zaměstnanců ve veřejných orgánech zpracovala Komise pro veřejné služby v Novém Jižním Walesu (Austrálie) model, který na základě současného stavu naboru a propouštění ve veřejném sektoru předpovídá, jaké bude zastoupení žen na vedoucích pozicích. Model byl následně rozšířen na jednotlivé klastry, přičemž jeho využití prokázalo, že pokud nebudou zavedeny rámcové iniciativy významně ovlivňující celou veřejnou správu, k posunu v zastoupení žen nedojde. Díky tomuto prediktivnímu modelu dospěla Komise pro veřejné služby k názoru, že k dosažení 50% podílu žen ve vedoucích funkcích do roku 2025 je třeba, aby šest z každých deseti zaměstnanců jmenovaných do vedoucích funkcí byly ženy, tj. je nutné změnit současný stav, kdy jsou to čtyři z deseti. Aktuální data ukazují, že je tento podíl nyní 5,5 z deseti (OECD, 2019^[25]).

Samostatná studie využila analýzu dat ke zkoumání, jak postupy zohledňující diverzitu a inkluzi ovlivňují neplánované absence na pracovišti. Zjistila, že úřady, kde se zaměstnanci cítili v práci více začlenění, vykazovaly nižší míru neplánovaných absencí než ty, kde se zaměstnanci cítili méně začlenění (New South Wales Public Service Commission, 2018^[27]).

Co to tedy znamená pro českou veřejnou správu a konkrétně její ambice v oblasti zlepšování naboru a nastavení lepší struktury vzdělávání a profesního rozvoje? Prvním krokem je zmapování již dostupných dat souvisejících s lidskými zdroji a úrovní, na kterých se nacházejí. Obrázek 6.10 například ukazuje, že relativně málo správních úřadů v zemích OECD shromažďuje centralizovaná data k důležitým ukazatelům, jako je třeba doba potřebná k obsazení pracovního místa (tzv. time-to-fill) a doba potřebná k nalezení a přijetí uchazeče (tj. doba, která uplyne od okamžiku, kdy se uchazeč přihlásí, do přijetí pracovní nabídky, tzv. time-to-hire). A přitom jsou to dvě oblasti, ve kterých by systematictější sběr dat mohl pomoci se zlepšením naborových procesů.

Obrázek 6.10. Shromažďování dat pro hodnocení rychlosti a kvality náborových procesů



Poznámka: n=34.

Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 3.

Je mnoho oblastí, kde by se dala potenciálně shromažďovat nová data. Jedná se zejména o informace o náboru, vzdělávání, mobilitě a fluktuaci. Pozornost si pro zajištění diverzity na pracovišti zaslouží i demografické údaje o zaměstnancích nebo úřednících. Průzkumy mezi zaměstnanci lze využít k získání důležitých poznatků o tom, jak situaci vnímají oni, a vůbec o jejich celkové motivaci a angažovanosti. Tyto údaje mohou být podkladem pro ukazatele produktivity a pohody zaměstnanců a lze je porovnávat mezi organizacemi, funkcemi a/nebo typy zaměstnanců. Tímto způsobem lze získat kvalitní povědomí o specifických problémech zaměstnanců. Stále více zemí tyto nástroje zavádí a spolupracuje s OECD na jejich vývoji a harmonizaci pro účely mezinárodního srovnávání.

Trvalou výzvou, kterou je třeba řešit, zůstává vybavení personálních odborů pokročilou datovou gramotností a analytickými schopnostmi potřebnými pro shromažďování dat a jejich vytěžování na smysluplné poznatky. Personální odbory musí být schopny přijímat a školit uchazeče, kteří budou umět kvalitně pracovat s daty, a navíc dokáží porozumět typům provozních a strategických výzev, jimž čelí jednotlivá ministerstva, zaměstnanci, úředníci a vedení napříč veřejnou správou. Data je nutné nejprve získat prostřednictvím odborně a správně navrženého komplexního procesu, aby byla zajištěna jejich přesnost, robustnost a spolehlivost. Teprve poté mohou být analyzována pro získání smysluplných výsledků. Oba tyto kroky vyžadují odborné znalosti. Snaha o co nejefektivnější využití dat si může také vyžádat investice do moderních analytických a vizualizačních nástrojů a také zvyšování kvalifikace pracovníků v oblasti lidských zdrojů tak, aby uměli data integrovat do optimalizace organizačních struktur a procesů.

V české veřejné správě je nutné posuzovat rozsáhlejší využití dat při plánování lidských zdrojů v kontextu širší reflexe role a rozsahu funkce personálních odborů a personalistů ve veřejné správě. Tato kapitola se zaměřila především na dvě oblasti – na nábor a výběr zaměstnanců a jejich vzdělávání a rozvoj. V obou případech se jedná o oblasti, kde mohou data sehrát zásadní roli při zvyšování efektivity a účinnosti. Nábor většího počtu kvalitnějších uchazečů a nabídka rozmanitých a poutavých vzdělávacích příležitostí mohou pomoci při naplňování velké části ambicí formulovaných v rámci reformy veřejné správy České republiky. To vyžaduje spolupráci napříč veřejnou správou a závisí na ochotě určit manévrovací prostor v rámci zákonných omezení. Pro začátek je možné doporučit dvě věci – snížení administrativní zátěže jak uchazečů, tak personalistů, a strategičtější přístup ke vzdělávání. V následující pasáži nabízíme doporučení konkrétních kroků k dosažení obou těchto cílů.

Doporučení

Posílení značky zaměstnavatele

Budování značky zaměstnavatele je důležitou podmínkou pevného zakotvení veřejného sektoru v myslích potenciálních uchazečů a budování kultury veřejné služby. Česká veřejná správa by mohla tuto problematiku podpořit řadou opatření, jako např.:

- Vypracování strategie budování značky zaměstnavatele pro českou veřejnou správu, jež by odrážela vyváženost mezi zastřešujícími postupy či nástroji a možností jednotlivých orgánů přizpůsobit strategii budování značky vlastním potřebám.
- Široké konzultace o vývoji strategie budování značky zaměstnavatele, např. prostřednictvím nástrojů, jako jsou průzkumy mezi zaměstnanci, průzkum pomocí strukturovaných skupin respondentů, pohovory a odborné konzultace, s cílem pochopit, jak je česká veřejná správa potenciálními uchazeči vnímána jako značka.
- Oceňování hodnot a úspěchů veřejné správy, např. prostřednictvím komunikačních kampaní vysvětlujících práci státních zaměstnanců a úředníků samospráv širší veřejnosti.
- Rozvíjení jednotnějšího přístupu k využívání sociálních sítí, např. centralizované využívání nástrojů, jako je LinkedIn/Facebook, a poskytování pokynů zaměstnancům, jak tyto nástroje využívat k propagaci veřejné správy jako zaměstnavatele.
- Shromažďování dat, jež napomohou pochopení dosahu a účinnosti značky zaměstnavatele.

Modernizace a zefektivnění náborového procesu

Náborové procesy v české veřejné správě se striktně řídí příslušnými právními předpisy, jež mimo jiné zajišťují spravedlnost a transparentnost. To by ale nemělo orgánům veřejné správy bránit v tom, aby se zamyslely nad způsoby, jak náborový proces pro uchazeče i personalisty zjednodušit, aby kladly větší důraz na moderní způsoby hodnocení a výběru, a mohly tak získávat lidské zdroje s potřebnou kvalifikací. Toho lze dosáhnout opatřeními, jako jsou například:

- Postupné odstraňování papírové komunikace s uchazeči;
- Zpracování nových pracovních náplní, aby byly poutavější a přístupnější pro externí zájemce;
- Přezkoumání požadavků na kompetence a dovednosti s cílem zajistit, aby se při náboru a výběrových řízeních ověřovaly právě ty kompetence, jež budou v budoucnosti potřeba;
- Zvýšení úsilí o nábor uchazečů ze sfér mimo veřejnou správu, a to na všech úrovních, za účelem získání zaměstnanců s dovednostmi a kompetencemi, které nelze snadno nalézt nebo rozvíjet v rámci veřejné správy, a současně i posílení podpory možností kariéřního rozvoje stávajících zaměstnanců;

- Rozvíjení špičkových kapacit v oblasti řízení lidských zdrojů na ústřední úrovni a v personálních odborech, neboť kvalitní personalisté jsou třeba pro realizaci různých výběrových a hodnotících procesů;
- Prozkoumání možnosti využití „blokového“ nebo „skupinového“ přístupu k náboru skupin uchazečů na specifické pozice napříč státní správou (především ekonomů nebo analytiků, u nichž jsou zásadní analytické schopnosti);
- Vypracování strategie oslovování potenciálních uchazečů např. prostřednictvím veletrhů pro absolventy vysokých škol a veletrhů pracovních příležitostí.

Přehodnocení stylu řízení představených ve státní správě

Vyšší a střední management je v české státní správě představován třemi nejvyššími stupni řízení. Pro posílení schopností státní správy při náboru uchazečů na místa představených bude třeba přehodnotit způsob řízení této specifické skupiny i jejich specifických potřeb v oblasti rozvoje a kariérního plánování. Toho lze dosáhnout opatřeními, jako jsou například:

- Jasně definování žádaných dovedností, které je obtížné získat interně, a posílení využívání externího nábory (tj. ze sfér mimo státní správu) k doplnění těchto kompetencí do vedení státní správy;
- Určení obsahu a forem vzdělávání specificky zaměřených na představené ve státní správě s cílem vybudovat soudržnou kulturu řízení;
- Vypracování strategie další práce s uchazeči, kterým jmenování na místo představeného „uniklo o vlásek“, tj. vytvoření skupiny uchazečů, kteří nebyli vybráni na volná místa ve vedení státní správy, ale ve výběrovém řízení dosáhli dobrých výsledků a mohli by mít stále zájem o vedoucí pozici ve státní správě.

Vytvoření centralizované strategie vzdělávání a profesního rozvoje ve veřejné správě

Vzdělávání a profesní rozvoj jsou klíčovými prvky reformy veřejné správy. Národní strategie vzdělávání a profesního rozvoje by pomohla zlepšit výsledky vzdělávání za pomoci následujících kroků:

- Provedení hloubkové a kvalitativní analýzy potřeb na různých ministerstvech a využití výsledků k identifikaci klíčových nedostatků v dovednostech a schopnostech;
- Vypracování rámce kompetencí vyžadovaných ve státní správě v ČR a jeho využití při koncipování strategie vzdělávání;
- Využití této strategie k rozšíření nabídky vzdělávacích příležitostí, např. prostřednictvím pilotních programů mobility a vypracování opatření pro jejich řízení;
- Zamyšlení se nad současnými institucionálními opatřeními pro zajišťování vzdělávání a rozvoje, zejména nad tím, jaké aspekty vzdělávání by mohly být poskytovány centrálně (tj. horizontálně) v rámci celé české státní správy;
- Snížení duplicity vzdělávacích modulů a zpřísnění kontroly kvality vzdělávacího obsahu;
- Zdůraznění vazby mezi vzděláváním a kariérním postupem;
- Přezkoumání role vedení při vytváření plánů vzdělávání a profesního rozvoje zaměstnanců, odklon od zadávání vzdělávacích cílů shora dolů směrem k posílení postavení zaměstnanců, kteří mohou vzít své vzdělávací potřeby do vlastních rukou, např. prostřednictvím online vzdělávání.

Efektivnější shromažďování a využívání údajů o lidských zdrojích

Používání dat a ukazatelů se ukázalo jako horizontální problém téměř ve všech tematických oblastech zkoumaných v této kapitole. Česká veřejná správa by se mohla na sběr a analýzu dat podívat strategičtěji, a to prostřednictvím následujících opatření:

- Kvantifikace problémů při náboru, např. měřením údajů, jako je doba potřebná na obsazení volného místa či volná pracovní místa nebo míra fluktuace; pokud jsou tyto nebo podobné údaje k dispozici, je třeba je prioritně předložit příslušným rozhodovacím orgánům, aby bylo možné podle potřeby upravit příslušnou politiku a procesy;
- Zvyšování kvalifikace personálních odborů a personalistů v oblasti využívání dat z datových souborů pro informování vedení;
- Investice do rozvíjení možností potřebných pro analýzu komplexních datových sad a práci s nimi, což může vyžadovat pořízení specializovaných nástrojů a/nebo získání odborných znalostí;
- Vytvoření společné vize pro rozvíjení politiky založené na datech, a to včetně dat týkajících se získávání a náboru zaměstnanců a informací o jejich vzdělávání a profesním rozvoji.

Odkazy

- European Commission (2022), *2022 Country Report – Czechia*, European Commission, Brussels, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/2022-european-semester-country-report-czechia_en.pdf. [3]
- European Commission (2021), *Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Czechia*, European Commission, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0211&qid=1632757011940>. [11]
- European Committee of the Regions (2020), *2020 Barometer of Regions and Cities*, European Committee of the Regions, Brussels, <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>. [10]
- Feldman, D., W. Bearden and D. Hardesty (2006), “Varying the content of job advertisements: The effects of message specificity”, *Journal of Advertising*, Vol. 35/1, pp. 123-141, <https://doi.org/10.2753/JOA0091-3367350108>. [18]
- Fernandez, V. and E. Gallardo-Gallardo (2021), “Tackling the HR digitalization challenge: Key factors and barriers to HR analytics adoption”, *Competitiveness Review*, Vol. 31/1, <https://doi.org/10.1108/CR-12-2019-0163>. [26]
- Gallup (2016), *How Millennials Want to Work and Live*, Gallup, <https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx>. [22]
- Gerson, D. (2020), “Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>. [19]

- Kim, S. (2012), "Does person-organization fit matter in the public sector? Testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes", *Public Administration Review*, Vol. 72/6, pp. 830-840, <https://www.jstor.org/stable/41688010>. [17]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2020), *Analýza stárnutí zaměstnanců veřejné správy, česky*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-starnuti-zamestnancu-verejne-spravy-2020.aspx>. [4]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2020), *Veřejná správa orientovaná na klienta 2030*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [1]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2018), *Veřejná správa v České republice*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicadministrationVazaAdam.pdf. [8]
- New South Wales Public Service Commission (2018), *Diversity and Inclusion in the NSW Public Sector: A Conversation*, New South Wales Government, <https://www.psc.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-03/A-Conversation.pdf>. [27]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [9]
- OECD (2021), *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>. [13]
- OECD (2020), *Composition Survey*, OECD, Paris. [7]
- OECD (2020), *Survey on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris. [5]
- OECD (2019), *OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>. [6]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [25]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [23]
- Perry, J., A. Hondeghem and L. Wise (2010), "Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future", *Public Administration Review*, Vol. 70/5, pp. 681-690, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>. [16]
- Ritz, A. and C. Waldner (2011), "Competing for future leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants", *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 31/3, pp. 291-316, <https://doi.org/10.1177/0734371X11408703>. [15]
- TLAC (2022), *Tenth Report to the Minister for Public Expenditure and Reform from the Top Level Appointments Committee: 2021 Developments & Trends*, Irish Department of Public Expenditure and Reform, <https://www.gov.ie/en/collection/baa380-top-level-appointments-committee-tlac>. [20]

- UK Central Digital and Data Office (2022), *Digital, Data and Technology Profession Capability Framework website*, <https://www.gov.uk/government/collections/digital-data-and-technology-profession-capability-framework> (accessed on 8 December 2022). [21]
- UK Civil Service (2021), *Better Training, Knowledge and Networks: The New Curriculum and Campus for Government Skills*, UK Civil Service, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952334/Campus_curriculum_Jan_2021.pdf. [24]
- Van de Walle, S., B. Steijn and S. Jilke (2015), "Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: A multilevel model of public sector employment preference in 26 countries", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 81/4, pp. 833-855, <https://doi.org/10.1177/0020852314563899>. [12]
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády*, Vláda České republiky, Praha, https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/policy-statement/policy-statement-of-the-government-193762/#internal_security_and_public_administration. [2]
- Wilden, R., S. Gudergan and I. Lings (2010), "Employer branding: Strategic implications for staff recruitment", *Journal of Marketing Management*, Vol. 26/1-2, pp. 56-73, <https://doi.org/10.1080/02672570903577091>. [14]

Poznámka

¹ Vyšší management je definován jako vedoucí pracovníci na úrovni D1 a D2, kteří jsou označováni jako „představení“ (anglicky „senior civil servant“). Anglický výraz „senior“ v tomto případě označuje kategorii, v níž je pozice zařazena, a neodkazuje na věk nebo délku kariéry či působení na dané pozici. Vyšší management na úrovni D1 a D2, pro který jsou tyto údaje uváděny, je takto označen podle Mezinárodní klasifikace zaměstnání (ISCO-08) vypracované Mezinárodní organizací práce.

7 Případová studie covid-19: Posílení koordinačních mechanismů pro účinnější krizové řízení v České republice

Po stručném úvodu věnujícím se reakci vlády České republiky na zdravotní, ekonomické a sociální dopady krize covid-19 se tato kapitola zabývá institucionálním a strategickým rámcem využívaným ústředními orgány státní správy pro krizovou koordinaci. Poté věnuje pozornost právním krizovým rámcům nouzových opatření nezbytných při tvorbě politik založených na získaných poznatcích. Následující kapitola pojednává o problémech implementace rámce krizového řízení. V závěru je uvedena řada doporučení umožňujících lepší krizové řízení v České republice.

Úvod

Pandemie onemocnění covid-19, i vzhledem ke svému extrémnímu rozsahu, významným způsobem zasáhla společnost, ekonomiku i centra vládnutí. Ačkoli většina zemí OECD měla před pandemií k dispozici rámce pro krizové řízení, žádná země nebyla plně připravena na adekvátní zvládnutí krize v rozsahu pandemie onemocnění covid-19. Centra vládnutí čelila složitým výzvám, jak rychle a v potřebném rozsahu reagovat, aby pomohla občanům a podnikům překonat dopady krize a zároveň zajistila poskytování základních služeb. Aby bylo možné zvládnout a zmírnit dopady této bezprecedentní krize, musely se vlády v zemích OECD rychle přizpůsobit situaci a vytvořit inovativní opatření a mechanismy: byly navrženy a zavedeny nové modely poskytování služeb, přijata nouzová opatření a protokoly, byly zavedeny nové koordinační mechanismy a inovativní způsoby práce (OECD, 2021^[1]).

Strategické zvládnutí novodobých krizí vyžaduje spolehlivé koordinační mechanismy, které „umožní orientaci v neznámém“ (OECD, 2018^[2]) a zajistí, aby reakce orgánů na všech úrovních veřejné správy byly účinné a koordinované. Při řízení krizových řešení a fází obnovy souvisejících s pandemií COVID-19 se jako klíčové ukázaly instituce tvořící centrum vládnutí – což jsou správní struktury podporující výkonnou moc. (viz kapitola 2) (OECD, 2020^[3]).

Před vypuknutím pandemie byl v České republice k dispozici již existující systém krizového řízení s předem definovaným institucionálním, politickým a právním rámcem. Pokud jde o infrastrukturu, vláda aktivovala svůj ústřední krizový koordinační a poradní útvar, Ústřední krizový štáb (dále jen „ÚKŠ“), a vytvořila další *ad hoc* poradní orgány, například Radu vlády pro zdravotní rizika (dále jen „Rada pro zdraví“). Vlády se však při implementaci těchto rámců a opatření potýkaly v oblasti řízení s několika problémy, které způsobily, že dopad jejich reakce na krizi byl omezený. Účinné koordinaci bránil zejména způsob spolupráce mezi předem definovaným koordinačním a poradním orgánem (ÚKŠ) a *ad hoc* vytvořenými poradními orgány (např. Rada pro zdraví), které do předem definovaného institucionálního rámce nebyly začleněny. Mezi další problémy zjištěné v případě reakce na krizi patřil nedostatek personálních kapacit pro krizové řízení ve veřejné správě, absence centralizovaných informačních systémů pro krizové řízení, které by umožňovaly reagovat na základě poznatků, absence konzistentní komunikace s klíčovými zainteresovanými stranami a širokou veřejností a absence institucionalizovaných postupů, které by zajišťovaly zapojení zainteresovaných stran do rozhodovacích procesů. Vlády nyní mají příležitost posílit krizové struktury, a to prostřednictvím Národního plánu obnovy České republiky a jeho programu reformy, s cílem obnovit a zlepšit odolnost vůči případným budoucím krizím. Za tímto účelem Ministerstvo vnitra reviduje krizovou legislativu, která by měla vstoupit v platnost v roce 2025, a jejímž cílem je posílit koordinační a regulační mechanismy pro účinnější krizové řízení.

Účelem této kapitoly není hodnotit veškeré reakce České republiky na krizi covid-19. Jejím cílem je spíše přezkoumat, jakým způsobem během pandemie fungovaly procesy řízení a regulace v praxi, aby bylo možné získat poznatky o výzvách a možnostech krizové koordinace a regulačních mechanismů, provést porovnání s ostatními zeměmi OECD, a hledat cesty, jak zlepšit celkový rámec krizového řízení a zvýšit odolnost vůči budoucím krizím. Cílem je rovněž poskytnout vhled do reformy krizové legislativy České republiky. Za tímto účelem se tato kapitola bude nejprve zabývat příslušnými institucionálními, strategickými a právními rámci platnými pro krizové řízení, včetně nových opatření přijatých k řešení dopadů pandemie onemocnění covid-19. Poté zhodnotí problémy související s implementací těchto rámců v oblasti řízení, zejména se zaměřením na témata, kterým se věnují různé kapitoly tohoto přehledu. V závěru kapitoly budou uvedena doporučení, která by vlády mohly využít k posílení koordinačních a regulačních mechanismů s cílem dosáhnout účinnějšího krizového řízení. Kapitola taktéž porovná způsob krizového řízení v České republice se zkušenostmi zemí OECD v souvislosti s reakcemi na covid-19. Zejména nedávno zveřejněná zpráva OECD s názvem *Evaluation of Luxembourg's Response COVID-19: Learning from the Crisis to Increase Resilience* (Vyhodnocení reakce Lucemburska na covid-19:

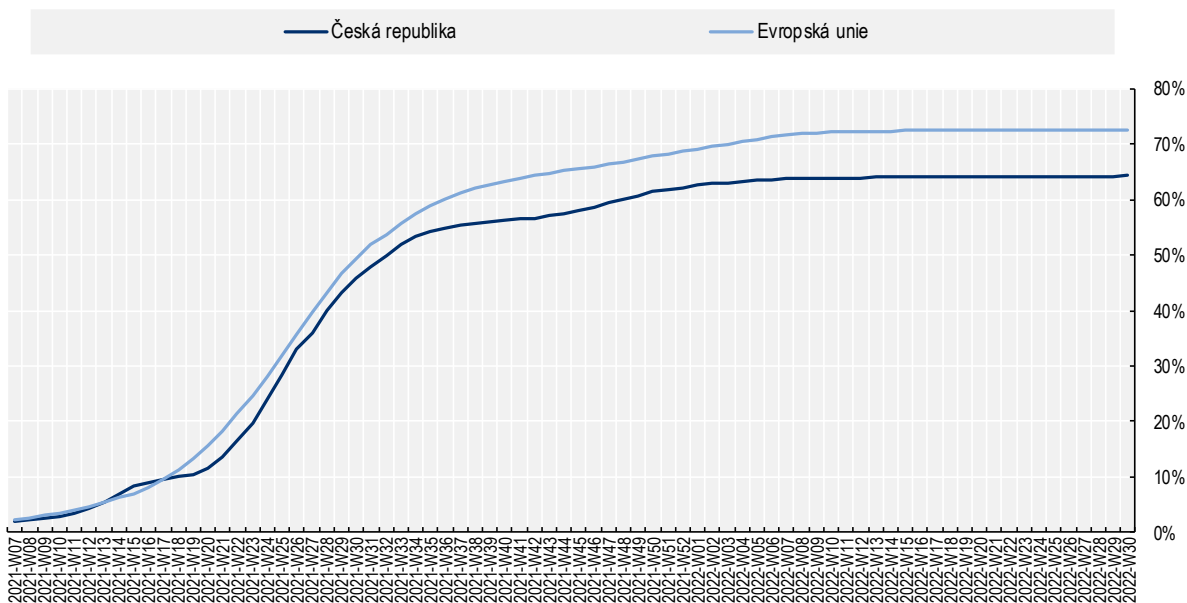
Poučení z krize a zvýšení odolnosti) je příkladem rychlé aktivace již vyspělého krizového systému v této zemi, který byl doplněn nově vytvořenými mechanismy řízení (OECD, 2022^[4]).

Přehled reakcí vlády na zdravotní, ekonomické a sociální dopady krize covid-19

Českou republiku významně zasáhly zdravotní, ekonomické a sociální dopady krize covid-19. Pokud jde o zdravotní dopady, od začátku pandemie do srpna 2022 zaznamenala země více než 4 miliony nakažených a více než 40 500 úmrtí, což je druhá nejvyšší úmrtnost na 100 000 obyvatel ve srovnání se zeměmi OECD a čtvrtá nejvyšší v Evropské unii (Johns Hopkins University, 2022^[5]).¹

Kumulativní proočkovanost celé populace v České republice dosáhla v srpnu 2022 64 %, což je pod průměrem EU, který činí 73 %, ale nad průměrem ostatních zemí středovýchodní Evropy (Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, 2022^[6]) (Obrázek 7.1). Stejně jako většinu zemí zasáhlo Českou republiku několik vln onemocnění covid-19, zejména v posledním čtvrtletí roku 2020 a v prvním čtvrtletí roku 2021, přičemž poslední vlna, během níž se šířila varianta Omicron, proběhla v zimních měsících roku 2021-22 (WHO, n.d.^[7]). To vedlo vlády k zavedení řady opatření, včetně uzávěra omezení.

Obrázek 7.1. Proočkovanost v ČR a EU k červenci 2022



Zdroj: Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (2022^[6]).

Po několika letech mohutného hospodářského růstu hrubý domácí produkt země v roce 2020 prudce poklesl na -5,5 %, a to zejména v důsledku přísné uzávěry v dubnu 2020 za účelem zvládnutí pandemie. V roce 2021 růst zrychlil a dosáhl 3,5 % díky zlepšení domácí poptávky, především pak spotřeby domácností (Ministerstvo financí České republiky, 2022^[8]). Stejně jako v případě většiny zemí OECD však oživení v roce 2022 zpomaluje v důsledku nových problémů spojených s „přerušením dodávek, růstem cen a celkovou nejistotou související s agresivní válkou vedenou Ruskem proti Ukrajině“ (OECD, 2022^[9]). Míra nezaměstnanosti v České republice byla v době před pandemií nízká a v roce 2019 činil podíl nezaměstnané pracovní síly 2 %, zatímco průměr EU byl 6,8 % a průměr v zemích OECD 5,4 % (OECD, 2022^[10]). Během pandemie sice došlo k mírnému nárůstu nezaměstnanosti, ale zůstala relativně nízká, a to na úrovni 2,5 % v roce 2020 a 2,8 % v roce 2021.

Kromě přímých zdravotních a ekonomických dopadů zasáhla pandemie prakticky všechny oblasti života lidí. Krize proto prověřila, jak rychle jsou vlády schopné reagovat, přizpůsobit se situaci a dosahovat výsledků, což přímo souvisí s důvěrou občanů ve veřejné instituce. Občané v České republice uvádějí, že mají menší důvěru ve veřejné instituce než občané v zemích OECD. Podle průzkumu Gallup World Poll (OECD, 2021^[11]) důvěřovalo státní správě pouze 34 % českých občanů, zatímco v celé OECD to bylo v průměru 49 %; parlamentu důvěřovalo 14 % občanů, zatímco v celé OECD to bylo 34 %; vládě důvěřovalo 42 % občanů, zatímco v celé OECD to bylo 51 %. Nejnovější údaje z průzkumu důvěry provedeného OECD poukazují ještě na nižší míru důvěry, kdy ve sledovaných zemích OECD, které nezahrnují Českou republiku, vládě ve své zemi důvěřují 4 občané z 10 (OECD, 2022^[11]). Důvěra je zásadní pro zajištění podpory občanů při vytváření a zavádění politik, jakožto i při poskytování služeb v době krize.

V České republice byly ke zmírnění dopadů pandemie onemocnění covid-19 do značné míry využívány měnové a fiskální politiky. Vzhledem ke zrychlujícímu se růstu inflace zvýšila Česká národní banka v období od června 2021 do června 2022 několikrát úrokovou sazbu, která v červnu 2022 dosáhla 7 % (OECD, 2022^[9]). Vlády v roce 2020 zavedly značný počet programů zaměřených konkrétně na situaci související s pandemií onemocnění covid-19, které byly většinou prodlouženy do roku 2021, a některé až do roku 2022 (OECD, 2021^[12]) (Vláda České republiky, 2022^[13]). Tyto programy byly vytvořeny za účelem zmírnění dopadů pandemie onemocnění covid-19 na občany a podniky. „Covidová“ strategie „Antivirus“ například zahrnovala programy zaměřené na udržení pracovních míst, které byly několikrát prodlouženy, a sice až do června 2022, zatímco technologický program COVID-19 pomáhal podnikům při pořízování nového vybavení, technologií a zařízení sloužících k omezení šíření onemocnění (OECD, 2020^[14]). Při poskytování záruk podnikům a podnikatelům pomáhaly rovněž následné „covidové“ programy. Stejně tak byly programy zaměřeny na odvětví, která byla během pandemie postižena nejvíce, včetně cestovního ruchu, ubytování a stravování a výroby potravin. Občané a důchodci rovněž využili řadu programů a podpůrných opatření, včetně zvýšení důchodů a odkladů splátek daní, nájemného a půjček (Vláda České republiky, 2022^[13]).

Pandemie onemocnění covid-19 představuje krizi nebývalého rozsahu, na kterou nebyla žádná země plně připravena

Doporučení Rady OECD o řízení kritických rizik vyzývá členské země, aby „vypracovaly národní strategii řízení zásadních rizik“ a stanovily za celý cyklus řízení rizik odpovědnost: za jejich identifikaci a vyhodnocení, prevenci a zmírňování, připravenost a reakce na ně, ale i za následnou obnovu (OECD, 2014^[15]). Vzhledem k důležitosti, kterou pro krizové řízení má, existovala ve většině zemí OECD národní strategie s těmito atributy, stejně tak jako v nich existovalo institucionální vedení, které by v případě krize bylo pověřeno koordinací při implementaci příslušných strategií na všech úrovních veřejné správy (OECD, 2018^[2]). Z údajů z roku 2018 vyplývá, že v podstatě ve všech zemích OECD existovaly mechanismy meziresortní spolupráce, díky kterým by byly připravené čelit závažným krizovým událostem.

Pandemie onemocnění covid-19 však ukázala, že žádná země nebyla plně připravena čelit jejím zdravotním, ekonomickým a sociálním dopadům. Z poznatků, které má OECD k dispozici, vyplývá, že po velkých katastrofách je nutné, aby země upravily své rámce krizového řízení, neboť mimořádné události, jako byla pandemie onemocnění covid-19, ukazují, že krizové plány, rámce a struktury mají sice rozhodující význam, ale nejsou dostačující, pokud je třeba čelit nepředvídatelným jevům a událostem (OECD, 2018^[2]). Značná složitost novodobých krizí, pokud jde o jejich rozsah, novost a bezprecedentní povahu, spolu s rychlými změnami způsobenými digitální transformací a „zeleným přechodem“, představují pro vlády zásadní výzvy při zvládnutí nejistoty provázející krizové situace (OECD, 2018^[2]).

Komplexní povaha novodobých krizí vyžaduje, aby vlády koordinovaně a účinně reagovaly na výzvy, které mají mnoho aspektů. To ve všech fázích krizového cyklu vyžaduje zapojení celé řady zainteresovaných stran, od různých vládních a veřejných agentur, včetně sítě spolupracujících subjektů reagujících na

mimořádné události a dalších úrovních veřejné správy (zejména pak orgánů místní samosprávy), až po občanskou společnost a soukromý sektor. Proto je jedním z hlavních problémů při zvládnutí krize právě nedostatečná koordinace a komunikace napříč vládou a se zainteresovanými stranami (OECD, 2018^[2]). Vlády reagující na krizové události potřebují s ohledem na zvýšený tlak ze strany občanské společnosti a médií doplňující strategie, „které by jim umožnily čelit neočekávaným událostem a reagovat na krizové situace bezprecedentní povahy“ (OECD, 2018^[2]). Politické vedení je tedy klíčové pro účinné řízení a koordinaci reakce vlád a národní strategie pro rizika provázející tak rozsáhlé krize, jako byla pandemie onemocnění covid-19.

V rámci svých tradičních kompetencí v oblasti strategického plánování a koordinace, jakož i s ohledem na blízkost k politickému vedení, má centrum vládnutí jedinečné předpoklady pro vedení a podporu aktivit v oblasti krizového řízení (OECD, 2020^[3]). Podle zjištění průzkumu OECD o organizaci a funkcích centra vládnutí z roku 2017 převzalo určitou odpovědnost za řízení rizik 83 % center vládnutí, přičemž více než třetina z nich převzala hlavní odpovědnost (OECD, 2018^[16]). Úlohu, kterou centrum vládnutí v dané zemi v případě krize má, může rovněž osvětlit systém podávání hlášení, který je součástí národních rámců pro krizové řízení (OECD, 2020^[3]). Podle průzkumu OECD o řízení kritických rizik (OECD, 2018^[2]) podává 13 z 34 hlavních institucí hlášení přímo předsedovi vlády, zatímco 19 podává hlášení prostřednictvím ministra. Česká republika náleží do druhé skupiny, neboť její hlavní struktura krizového řízení je podřízena Ministerstvu vnitra. Během krize covid-19 se však také ukázalo, jak důležitou a někdy až konkurenční roli centrum vládnutí a jeho koordinační struktury mají.

Během pandemie onemocnění covid-19 se ukázalo, jakou důležitost v zemích OECD mají v době krize řídicí mechanismy, a zejména pak, jak důležité je centrum vládnutí. Centra vládnutí a řada klíčových ministerstev, která v zemích OECD plní některé koordinační funkce center vládnutí, sehrály významnou roli při vedení koordinačních aktivit a strategického plánování krize jak na národní úrovni, tak na místní a regionální úrovni. Důvěru v rozhodování zajišťovaly na základě využití poznatků a také prostřednictvím účinné a konzistentní komunikace s veřejností. Tato kapitola se zaměřuje na řídicí mechanismy v České republice, zejména na úlohu centra vládnutí, klíčových ministerstev a hlavních koordinačních orgánů pro krizové řízení pandemie onemocnění covid-19, a na regulační opatření zaváděná v průběhu krize. Jak je uvedeno níže, centrum vládnutí a koordinační orgány byly v České republice při zavádění institucionálních, strategických a právních rámců pro řešení krize klíčové.

Institucionální a strategické rámce pro krizovou koordinaci v centru vládnutí a na ministerstvech

Česká republika měla před pandemií strukturu krizového řízení s příslušnými právními, institucionálními a strategickými rámci

Před pandemií onemocnění covid-19 sestávala struktura krizového řízení v České republice především z několika základních prvků: právního rámce s řadou předpisů upravujících krizové situace; institucionálního rámce s pracovním orgánem pro řešení krizových situací, hlavním věcně příslušným ministerstvem a dalšími ad hoc orgány; a strategického rámce s krizovými, epidemickými a pandemickými plány a informačními systémy pro krizové řízení. V této části budou stručně popsány jednotlivé prvky a poté bude zkoumáno, jak byly tyto prvky využívány v praxi během pandemie onemocnění covid-19.

Právní rámec krizového řízení

V České republice existuje robustní a komplexní soubor právních předpisů pro krizové řízení, které byly v platnosti již před krizí covid-19. Nejvýznamnějším z nich je zákon č. 240/2000 Sb., neboli zákon o krizovém řízení (dále jen "krizový zákon") (Parlament České republiky, 2000^[17]). Krizový zákon, schválený v roce

2000 a platný od roku 2001, stanoví povinnosti příslušných orgánů krizového řízení, kterými jsou: vláda; ústřední orgány státní správy; ministerstva a jiné ústřední správní úřady; Česká národní banka; krajské úřady a jiné orgány s působností pro území kraje; orgány obcí s rozšířenou působností. Vymezuje také konkrétní povinnosti příslušných ministerstev za krizové situace: Ministerstva vnitra (MV), Ministerstva obrany (MO), Ministerstva zdravotnictví (MZ), Ministerstva dopravy a Ministerstva průmyslu a obchodu. Tyto orgány jsou povinny zřídit centrum krizového řízení, zpracovat krizový plán a jmenovat specializovaný krizový štáb. Obecněji řečeno, krizový zákon umožňuje vládě omezit individuální svobody a práva během krizového stavu (tj. svobodu pohybu, právo na shromažďování atd.). Vládě také ukládá zřídit pracovní orgán pro řešení krizových situací a dostatečně informovat o veškerých přijatých krizových opatřeních nebo rozhodnutích. V neposlední řadě zákon také stanoví práva a povinnosti fyzických a právnických osob za krizové situace (Parlament České republiky, 2000^[17]).

Dalším důležitým předpisem je ústavní zákon č. 110/1998 Sb. ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky. Tento zákon především stanoví rámec pro vyhlášení nouzového stavu „v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod či jiných nebezpečí, která ve značné míře ohrožují životy, zdraví, majetkové hodnoty nebo vnitřní pořádek a bezpečnost“ (Parlament České republiky, 1998^[18]). Stanoví, že vlády nebo její předseda mohou vyhlásit nouzový stav nejdéle na dobu 30 dnů, která může být prodloužena pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny (Parlament České republiky, 1998^[18]). Mezi další krizové předpisy relevantní pro pandemii onemocnění covid-19 patří mimo jiné zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování.

Strategický rámec krizového řízení

Politiky pro případ krizové situace v České republice jsou popsány především v různých krizových plánech a v řadě epidemických a pandemických plánů, které byly vypracovány před vypuknutím krize covid-19 a jsou pro onemocnění covid-19 relevantní. Pokud jde o krizové plány, vlády jsou podle krizového zákona povinny „zpracovat plán, který obsahuje souhrn krizových opatření a postupů pro řešení krizových situací“ (Parlament České republiky, 2000^[17]) v oblastech, které spadají pod jejich pravomoc. Tak je tomu i ve většině zemí OECD (28), kde národní strategie řízení kritických rizik slouží k funkčním účelům, a to „formulovat, monitorovat a vyhodnocovat strategie řízení rizik, jakož i podporovat zpřesnění krizových plánů na úroveň zákonných povinností“ (OECD, 2018^[2]).

Z poznatků OECD vyplývá, že národní strategie pro kritická rizika mohou mít různé názvy a mohou být vypracovány různými orgány veřejné správy, obvykle z útvarů pracujících v centru vládnutí nebo pod ministerstvy odpovědnými za národní bezpečnost (OECD, 2018^[2]). V České republice krizový zákon ukládá zpracování krizového plánu různým úřadům, od ministerstev a dalších ústředních správních úřadů, jako je Česká národní banka, až po územní samosprávné celky, tj. obce, kraje a hlavní město Prahu. Krizový zákon rovněž stanoví zpracování plánů krizové připravenosti subjektům, které plní úkoly na základě těchto plánů, a to zejména subjektům kritické infrastruktury, tedy takovým, u kterých by narušení chodu jejich činnosti mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zajištění základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví nebo ekonomiku (Parlament České republiky, 2000^[17]).

Ve většině zemí OECD (29) se infekční nemoci považují za potenciálně kritické riziko (OECD, 2018^[2]). Je tomu tak i v České republice, která vypracovala řadu epidemických a pandemických plánů, z nichž nejvýznamnější jsou Pandemický plán České republiky a Typový plán Epidemie – hromadné nákazy osob (dále jen „Typový plán – Epidemie“). První z nich byl naposledy aktualizován v roce 2011 v návaznosti na doporučení Světové zdravotnické organizace týkající se připravenosti na pandemii chřipky a reakce na ni po vypuknutí epidemie onemocnění SARS v letech 2002/03 a pandemie onemocnění H1N1 v letech 2009/10; a také na doporučení Evropské unie (EU) týkající se pandemického plánování a komunikace. Pandemický plán České republiky proto stanovuje postupy a základní schéma reakcí v případě pandemie chřipky, s cílem zmírnit očekávané zdravotní, sociální a ekonomické důsledky (Úřad

vlády, 2011^[19]). V návaznosti na Pandemický plán České republiky vypracovalo Ministerstvo zdravotnictví v roce 2012 vlastní pandemický plán, který podrobně rozpracovává čtyři klíčové oblasti: 1) strategii očkování; 2) komunikační strategii; 3) činnost orgánů ochrany veřejného zdraví a 4) činnost poskytovatelů zdravotnických služeb (Ministerstvo zdravotnictví České republiky, 2012^[20]). Kromě toho musí územní samosprávné celky (obce, kraje a hlavní město) vypracovat specifické pandemické plány, které reagují na potřeby příslušných oblastí, a jsou tedy v praxi lépe uplatnitelné než celostátní plány a plány Ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo zdravotnictví zdůraznilo, že Pandemický plán České republiky byl vytvořen pro řešení pandemií způsobených novými variantami chřipkového viru. Epidemiologické atributy viru tedy neodpovídaly Pandemickému plánu České republiky.

Ministerstvo zdravotnictví v boji proti šíření onemocnění covid-19 vycházelo především z Typového plánu – Epidemie. Podle tohoto plánu Ministerstvo zdravotnictví od počátku pandemie postupovalo a v průběhu let 2020-21 jej několikrát aktualizovalo za účelem zapracování postupů a zkušeností získaných během krize covid -19, a to plně v souladu s postupy Světové zdravotnické organizace nebo Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí.

Zajištění funkčních informačních systémů v návaznosti na krizovou událost je zásadní pro fáze řešení a obnovy. Z tohoto důvodu představují informační systémy krizového řízení České republiky další důležitý prvek rámce krizových strategií země. Jak stanoví § 26 krizového zákona, orgány krizového řízení jsou povinny využívat informační systémy krizového řízení při plánování a řešení krizových situací, a také pro zajištění standardů dostupnosti písemných a elektronických údajů obsažených v krizovém plánu (Parlament České republiky, 2000^[17]). Informační systémy před pandemií byly využívány zejména při plánování týkajícího se státních hmotných rezerv a zásobování kritickými zdroji (např. systémy ARGIS nebo KRIZDATA) a při sdělování informací zásadní důležitosti občanům (např. systém KRIZPORT) (Vichová and Hromada, 2017^[21]). Neexistuje však žádný centrální informační systém, který by umožňoval sdílení údajů v rámci celého systému krizového řízení, a řada informačních systémů funguje jen v konkrétních krajích. Většina systémů používaných pro výměnu údajů během pandemie byla vytvořena *ad hoc*. Tyto systémy by měly splňovat následující požadavky:

- předávání informací nadřízeným, podřízeným a orgánům krizového řízení
- technické a programové přizpůsobení pro provoz ve ztížených podmínkách
- zabezpečení informací s nejvyšším stupněm utajení (Parlament České republiky, 2000^[17]).

Tyto krizové informační systémy se rovněž řídí standardy stanovenými zákonem č. 365/2000 Sb. o informačních systémech veřejné správy, který stanoví práva a povinnosti správců související s vytvářením, užíváním, provozem a rozvojem informačních systémů veřejné správy, a dále zákonem č. 99/2019 Sb., který upravuje přístup k webovým stránkám a mobilním aplikacím.

Nová krizová legislativa a systém krizového řízení, které se v současné době v České republice připravují, mají pomoci překonat nízkou interoperabilitu informačních systémů a vytvořit nový informační systém krizového řízení, který by centralizoval, shromažďoval a umožňoval sdílení údajů v době krize.

Institucionální rámec krizového řízení

Vlády nemohou zvládat krizi samy a pro účinné řešení krizí a obnovu potřebují součinnost všech orgánů veřejné správy. Stejně jako ve většině zemí OECD (33) (OECD, 2018^[22]) spočívají řídicí mechanismy krizového řízení v České republice v meziresortní spolupráci zajišťované Ústředním krizovým štábem (ÚKŠ). Podle § 24a krizového zákona je ÚKŠ pracovním orgánem, jehož úkolem je řešení krizových situací, a jeho složení a činnost upravuje vládou schválený statut a jednací řád (Parlament České republiky, 2000^[17]).

Nejnovější statut z února 2022 upřesňuje, že ÚKŠ aktivuje předseda vlády po oficiálním vyhlášení krizové situace, kterou může být nouzový stav, válečný stav, hrozba krizového stavu nebo jiné závažné situace týkající se bezpečnostních zájmů země (Vláda České republiky, 2022^[22]). Úkolem ÚKŠ je především:

- připravovat pro vládu návrhy, jak reagovat v krizových situacích
- koordinovat, sledovat a vyhodnocovat opatření přijatá a zavedená vládou, ministerstvy a dalšími správními úřady a orgány územních
- samosprávných celků
- zajišťovat koordinaci s orgány krizového řízení na místní, celostátní a mezinárodní úrovni
- koordinovat činnost krizových štábů s rozšířenou působností v krajích a v obcích (Vláda České republiky, 2022^[22]).

Ústřednímu krizovému štábu předsedá Ministerstvo obrany, pokud se krize týká vojenského ohrožení, nebo Ministerstvo vnitra, pokud se jedná o krizové situace jiného typu. Sekretariát ÚKŠ sestává ze zaměstnanců Ministerstva vnitra. Struktura ÚKŠ je flexibilní, se stálými členy v době krize a měnícím se počtem členů v závislosti na povaze krize. Zpravidla jsou v ní zastoupeni vyšší úředníci veřejné správy z klíčových ministerstev (např. financí, zdravotnictví, dopravy, průmyslu a obchodu, spravedlnosti atd.), a dále zástupci dalších orgánů, jako jsou Správa státních hmotných rezerv, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Úřad vlády, Hasičský záchranný sbor a Asociace krajů (Vláda České republiky, 2022^[22]). Tento krizový institucionální model založený na vertikální spolupráci, který se aktivuje v případě rozsáhlé krize, je uplatňován také v některých zemích OECD, například v Dánsku a Francii. Druhý nejčastěji používaný model je systém agenturní spolupráce, který je typický pro federální země, jako jsou Austrálie a Mexiko, kde jsou za krizové řízení odpovědné především orgány na úrovni místní samosprávy (OECD, 2018^[21]).

Součástí aktivace ÚKŠ je také vytvoření tematických expertních pracovních skupin, které mají za úkol poskytovat sekretariátu odborná stanoviska a informace. Některé expertní skupiny jsou vytvářeny bez ohledu na typ krizové situace a specializují se na krizovou komunikaci, zabezpečení materiálních zdrojů a koordinaci postupů s krajskými územními celky. Jiné jsou vytvářeny *ad hoc* v závislosti na typu krize, ať už se týká klimatu, nebo zdraví (Vláda České republiky, 2022^[22]). V neposlední řadě je operativní fungování ÚKŠ upraveno jednacím řádem, který stanoví technické požadavky pro jednání sekretariátu a expertních pracovních skupin, včetně podmínek pro účastníky, pořizování záznamů, protokolů a komunikace s médii (Bezpečnostní rada státu, 2022^[23]).

Je třeba poznamenat, že statut byl naposledy aktualizován k únoru 2022, přičemž byl několikrát měněn i během krize covid-19. S cílem posílit reakci na covid-19 upravila vláda během krize statut tak, aby ÚKŠ mohly předsedat další osobnosti a mohl být snížen počet expertních skupin, přičemž byla zrušena expertní skupina pro komunikaci a došlo k reformě vztahů tohoto orgánu s Národní bezpečnostní radou. Mnohé z těchto změn byly později zrušeny další vládní aktualizací statutu, která vrátila klíčové prvky statutu do stavu před vypuknutím krize covid-19. Jedna z klíčových změn se týkala předsednictví ÚKŠ. Během pandemie změnila vláda statut tak, aby předsedou ÚKŠ mohl být jmenován náměstek ministra zdravotnictví. Při poslední aktualizaci stanov byly pravomoci předsednictví ÚKŠ vráceny Ministerstvu vnitra nebo Ministerstvu obrany. V řízení ÚKŠ způsobil tento vývoj nestabilitu a zdůraznil, jak jsou pro řízení ÚKŠ a koordinaci celkového řešení krize důležité dostatečné kapacity a svolávací pravomoci.

Souvislosti zdravotní krize: Klíčové role Ministerstva vnitra a Ministerstva zdravotnictví

Vedení na celostátní úrovni je nezbytné při zavádění politik popsaných v krizových strategiích a plánech, k dosažení konzistentnosti politik a při koordinaci odpovědnosti mezi ministerstvy, krajskou a obecní úrovní správy a dalšími zainteresovanými stranami. V závislosti na povaze krize mohou země OECD tuto odpovědnost svěřit různým ministerstvům, přičemž v případě bezpečnostních rizik připadá vedení ministerstvům obrany nebo ministerstvům spravedlnosti, a v případě infekčních nemocí ministerstvům zdravotnictví. V České republice spadá tato odpovědnost pod Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo obrany (OECD, 2018^[21]). Z údajů OECD vyplývá, že zatímco 58 % zemí určilo jako orgán/subjekt odpovědný za koordinaci strategického plánování činností souvisejících s obnovou po krizi covid-19 úřad předsedy vlády/prezidenta, 30 % zemí svěřilo tuto roli jiným orgánům (mezi tyto země patří

i Česká republika, která určila Ministerstvo vnitra a Ministerstvo průmyslu a obchodu) a 12 % určilo Ministerstvo financí (OECD, 2021^[11]).

Zatímco ve všech souvislostech krizových/v celém kontextu krizových situací má v České republice klíčovou vedoucí úlohu Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany, v případě krizí zdravotních má rozhodující postavení také Ministerstvo zdravotnictví. Jako hlavní cíl stanoví krizový zákon Ministerstvu vnitra koordinaci krizového řízení, přičemž kromě toho, že plní úlohu sekretariátu ÚKŠ, má tyto zásadní úkoly:

- sjednocování postupů pro krizové řízení
- pořádání informativních schůzek a školení pro veřejné činitele z orgánů krizového řízení
- vyhodnocování připravenosti ministerstev a dalších ústředních správních úřadů na řešení krizových situací a vyhodnocování krajských
- krizových plánů
- příprava plánů školení pro orgány krizového řízení
- koordinace dalších úkolů souvisejících se zajištěním připravenosti na řešení krizových situací podle potřeby (Parlament České republiky, 2000^[17]).

Za plnění těchto úkolů je odpovědné Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru a odbor bezpečnostní politiky, které spadají pod Ministerstvo vnitra České republiky, a v případě aktivace ÚKŠ zajišťují jeho podporu. Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru pomáhá koordinovat a zavádět operativní řešení na ústřední i místní úrovni a v souvislosti s krizí covid-19 například napomáhalo při využití klíčových činností a zajištění vybavení umožňujících sledování testování, zabezpečovalo potřebnou dopravu, a distribuci vakcín. Odbor bezpečnostní politiky plní funkci sekretariátu ÚKŠ, má na starosti krizové řízení v oblasti vnitřní bezpečnosti, trvale podporuje celkový systém krizového řízení v zemi a koordinuje činnost a přípravu plánu krizového řízení ministerstva.

Také Ministerstvo zdravotnictví hrálo klíčovou roli při řešení krize covid-19. V českém zdravotnickém systému Ministerstvo zdravotnictví obvykle stanovuje strategie, plní úlohu regulátora a řídí několik poskytovatelů zdravotní péče. Dohlíží rovněž na řadu podřízených orgánů: Státní zdravotní ústav, Ústav zdravotnických informací a statistiky, Státní ústav pro kontrolu léčiv a krajské hygienické stanice – všechny tyto orgány nabyly během pandemie na významu (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2021^[24]). V souladu s krizovým zákonem Ministerstvo zdravotnictví zajišťovalo nákup a distribuci potřebných léčiv. Na žádost krajských orgánů také koordinovalo činnost poskytovatelů záchranných zdravotních služeb a poskytovatelů intenzivní nemocniční péče. V neposlední řadě Ministerstvo zdravotnictví v souladu se zákonem č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy rozhodovalo také o rozsahu zdravotních služeb zajišťovaných poskytovateli intenzivní nemocniční péče (Parlament České republiky, 2000^[17]). Těmito povinnostmi a jejich plněním bylo Ministerstvo zdravotnictví pověřeno v průběhu pandemie covid-19.

Jako hlavní ústřední orgán centra vládnutí v České republice se Úřad vlády podílel na rozhodování, řízení a zavádění opatření doporučených ÚKŠ a dalšími ministerstvy a byl pověřen projednáváním vyhodnocení schválených opatření a jejich případných úprav na jednáních vlády. Přestože Úřad vlády nebyl hlavním orgánem odpovědným za krizové řízení a za přípravu obnovy, centralizoval komunikaci schválených opatření s veřejností, která probíhala většinou prostřednictvím tiskových konferencí, a následně byla zveřejňována na centralizovaném portálu Ministerstva zdravotnictví (Ministerstvo zdravotnictví, n.d.^[25]).

Důležité úkoly při řešení dopadů pandemie měla i další ministerstva. Zejména Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo pro místní rozvoj s podporou Ministerstva financí zpracovaly kompenzační programy pro osoby postižené mimořádnými opatřeními. V rozhovorech během návštěvy zjišťovací mise OECD ministerstva konstatovala, že během řešení krize covid-19 měla dostatečnou flexibilitu, aby zvládla některé aspekty pandemie související s oblastí jejich

působnosti. Například Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy pomáhalo prosazovat strategie pro učitele a studenty, včetně zřízení speciální horké linky zaměřené na covid-19, poskytování pokynů pro distanční výuku a studium, šíření informací o vládních opatřeních a pomoci při distribuci zdravotnického vybavení.

Veřejní činitelé z různých ministerstev však upozorňovali na to, že je zapotřebí důslednějšího vedení ze strany centra vládnutí, pokud jde o politiky a opatření, jakož i komunikaci se zainteresovanými stranami, což poukazuje na některé nedostatky v jeho koordinační a vedoucí úloze zjištěné už před krizí (viz kapitola 2). Účinnější koordinaci mezi orgány odpovědnými za krizové řízení, především mezi ÚKŠ a Radou pro zdraví, mohl podpořit kabinet a případně i centrum vládnutí, čímž by se předešlo překrývání kompetencí a nejasnostem a zefektivnily by se rozhodovací procesy.

Vyhlášení nouzového stavu a stavu pandemické nouze v České republice

Stejně jako řada zemí OECD, i Česká republika vyhlásila v letech 2020-21 stav nouze a několikrát jej prodloužila. První potvrzené případy onemocnění byly zjištěny 1. března 2020. Krátce poté vyhlásila vlády 12. března usnesením č. 194 nouzový stav spolu s omezeními pro občany a podniky, a 16. března usnesením č. 203 pak uzavření hranic (Vláda České republiky, 2020_[26]). Následovala řada sociálních, zdravotních a ekonomických opatření za účelem zmírnění dopadů krize, včetně omezení společenských kontaktů, veřejných služeb a vzdělávání. Po několika prodlouženích odhlasovala Poslanecká sněmovna zachování nouzového stavu do 17. května 2020 (Poslanecká sněmovna, 2020_[27]). Po tomto datu, jak uvedla Agentura Evropské unie pro základní práva, již neexistoval právní základ pro trvání na usneseních vlády souvisejících s mimořádnými opatřeními. Proto Ministerstvo zdravotnictví zavedlo další opatření za účelem zvládnutí pandemie na základě zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví. Ta byla následně napadena u soudu jako nemající dostatečnou oporu v zákoně, tedy takovou, která by Ministerstvu zdravotnictví umožnila omezovat základní svobody a práva podle citovaného zákona o veřejném zdraví (FRA, 2020_[28]). Dne 5. října 2020 schválila Poslanecká sněmovna nové vyhlášení nouzového stavu, který byl několikrát prodloužen až do 11. dubna 2021. Další nouzový stav byl vyhlášen 26. listopadu 2021, a to na 30 dní.

Současně Parlament České republiky přijal zákon č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19. Cílem tohoto zákona, známého jako „pandemický zákon“, byla především úprava nových mimořádných opatření přijatých v době krize, která dočasně změnila další předpisy ovlivňující veřejný život, mimo jiné například omezení osobních svobod a práv, vzdělávání, zdravotnictví a zaměstnanosti (Parlament České republiky, 2021_[29]). Pandemický zákon nabyl účinnosti v únoru 2021 a jeho platnost skončila v květnu 2022, tedy v den, kdy Česká republika oficiálně ukončila stav pandemické nouze (Vláda České republiky, 2022_[30]). V průběhu pandemie bylo přijato více *ad hoc* předpisů, včetně novely krizového zákona v roce 2021, a také zákona č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů pro územní samosprávné celky a některé správní úřady. Zákon č. 35/2021 Sb. ukládá územním samosprávným celkům, včetně obcí, krajů a hlavního města, zveřejňovat právní předpisy v jednotné databázi. V následujících pododdílech budou dále analyzovány problémy krizového právního rámce v době pandemie a další část se zaměří na implementaci krizového právního rámce a krizových předpisů pro tvorbu politik založených na faktech.

V době pandemie byl v České republice aktivován Ústřední krizový štáb a další ad hoc orgány

Celkově z poznatků OECD vyplývá, že institucionální nouzová opatření pro řešení dopadů pandemie onemocnění covid-19 obecně spadají do čtyř kategorií: 1) *ad hoc* opatření; 2) existující mechanismy přizpůsobené krizi; 3) dočasné mechanismy stanovené v plánech krizového řízení, strategiích nebo zákonech o národní bezpečnosti; a 4) hybridní přístup kombinující dva nebo tři z výše uvedených mechanismů (OECD, 2020_[3]). V rámečku 7.1 jsou uvedené příklady těchto různých přístupů zemí OECD.

Rámeček 7.1. Příklady mimořádných institucionálních opatření pro řešení dopadů pandemie COVID-19

Ad hoc opatření

- V **Chile** byl zřízen mezioborový výbor, jemuž předsedá prezident a jehož členy jsou ministři zdravotnictví a náměstci ministrů všech vládních rezortů, a jehož úkolem je připravit se na další případné kroky a koordinovat opatření sloužící k ochraně obyvatelstva. V **Austrálii** byl zřízen Národní kabinet sestávající z předsedy vlády, premiérů jednotlivých států a hlavních ministrů teritorií a jehož poradními orgány jsou Australský výbor pro zásady ochrany zdraví vedený ředitelem rezortu zdravotnictví, a Národní koordinační mechanismus spadající pod Ministerstvo vnitra. Kabinet pomohl urychlit a koordinovat rozhodovací proces, a to i na místní úrovni, a byl zachován i po krizi.

Stávající mechanismy přizpůsobené krizi

- Rozhodováním týkajícím se onemocnění covid-19 byla v **Belgii** pověřena Rada národní bezpečnosti, které předsedá premiér a jejímiž členy jsou místopředsedové vlády a představitelé orgánů jednotlivých krajů. Rozhodnutí pak konkretizovaly další útvary a koordinovalo je Národní krizové centrum spadající pod Federální veřejnou službu pro správu vnitřních záležitostí (obdobu ministerstva vnitra).

Dočasné mechanismy stanovené v plánech krizového řízení, politikách nebo zákonech o národní bezpečnosti

- Ve **Francii** byl premiérem svolán Mezirezortní krizový výbor (Cellule Interministérielle de Crise), a to za účelem koordinace činnosti všech ministerstev, která byla pro řešení krize klíčová; Výbor vedl vedoucí kabinetu předsedy vlády. Francouzská vláda rovněž hojně využívala zvláštních „zasedání kabinetu obrany“, která umožňují shromáždit úzký okruh ministrů a nejvyšších úředníků za účelem přijímání důležitých rozhodnutí. Francie také přizpůsobila zaměření Rady pro obranu a národní bezpečnost na témata související s pandemií, a později vytvořila Pomocnou radu pro zdraví, jejímž úkolem bylo řídit dopady pandemie, formulovat reakce vlády na zdravotní krizi a zabývat se potřebnými zdravotními opatřeními.

Hybridní přístup

- Ve **Spojených státech** vláda zřídila Pracovní skupinu Bílého domu pro koronavirus, která pod vedením viceprezidenta řídila testování, dodávky ochranných prostředků a zmírňování následků pandemie, a zároveň aktivovala prezidentskou radu pro řízení koordinovanou Úřadem pro řízení a rozpočet, jejímiž členy byli tajemníci ministrů v roli hlavních úředníků operativy.
- V **Litvě** vláda upravila existující Operační středisko pro mimořádné situace, které podle zákona o civilní ochraně vedl ministr zdravotnictví. S ohledem na tuto skutečnost zřídila Výbor pro mimořádné situace vedený premiérem. Tento výbor je pověřen pomocí vládě, Komisi pro mimořádné situace a vedoucímu úředníkovi Operačního střediska pro mimořádné situace s řešením mimořádných událostí na celostátní úrovni.

Zdroj: Převzato z (OECD, 2020_[31]).

Stejně jako mnohé země OECD zvolila Česká republika hybridní přístup. Vlády nejprve aktivovaly stávající specializované mechanismy a vzhledem ke zdravotní povaze krize provedly změny ve statutu ÚKŠ, které umožnily jmenovat předsedou náměstka ministra zdravotnictví místo ministra vnitra (ČTK, 2020_[31]). Po

dvou týdnech byl předseda ÚKŠ na dobu trvání krize nahrazen ministrem vnitra. Současné znění statutu opět určuje, že v době krize může ÚKŠ předsedat pouze Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo obrany.

Kromě ÚKŠ byla v České republice aktivována nebo vytvořena také řada specializovaných institucionálních orgánů a neformálních skupin, které během krize hrály důležitou roli koordinační a poradní. S cílem vypořádat se s bezprecedentní složitostí pandemie covid-19 byly ve většině zemí OECD – včetně České republiky – vytvořeny nové koordinační orgány (77 %) a zvýšen počet zainteresovaných stran na koordinačních schůzkách (73 %) (OECD, 2021^[11]). V souladu s krizovým zákonem bylo vytvořeno pět expertních skupin, a to za účelem poskytovat odborné poradenství a informace sekretariátu ÚKŠ v souvislosti s následujícími tématy: 1) komunikace, která byla zrušena krátce po vypuknutí krize a znovu aktivována v nejnovějším znění statutu; 2) zabezpečení materiálních zdrojů; 3) koordinace s krajskými orgány, která je povinná bez ohledu na krizi; 4) IT podpora a 5) příprava legislativy a výklad mimořádných opatření, které vycházely z potřeb krizové situace. Kromě toho byly aktivovány i místní krizové mechanismy na úrovni krajů a obcí (Parlament České republiky, 2000^[17]).

V souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 vytvořila vláda další *ad hoc* poradní orgán: Radu pro zdraví. Tento orgán spadající do kompetencí Úřadu vlády byl zřízen usnesením vlády č. 813 v červenci 2020 za účelem poskytování poradenství v záležitostech souvisejících se strategickým postupem orgánů veřejné správy při řešení zdravotních rizik pandemie onemocnění covid-19 (Vláda České republiky, 2020^[32]). Předsedou rady byl předseda vlády a místopředsedy byli ministři vnitra a zdravotnictví; dalšími členy byli ministr obrany, vládní zmocněnec pro IT a digitalizaci, zástupce Asociace krajů České republiky, zástupce zdravotních pojišťoven a odborník v oblasti epidemiologie (Vláda České republiky, 2020^[33]).

Důležitou skutečností je, že Rada pro zdraví byla pověřena vytvořením Centrálního řídicího týmu a dohledem nad ním. Zaměření Centrálního řídicího týmu jako pracovního orgánu se po dobu trvání zdravotních rizik týkalo opatření známého jako „Chytrá karanténa“ (Vláda České republiky, 2020^[34]). Podle statutu Centrálního řídicího týmu se „Chytrou karanténou“ rozumí „postupné snižování plošných opatření přijatých vládou České republiky [...] a přijetí adekvátních centrálně řízených opatření [...] zaměřených na oblasti zvýšeného šíření viru“ (Vláda České republiky, 2020^[35]). Centrálnímu řídicímu týmu předsedá hlavní hygienik a jeho členy jsou, kromě dalších zástupců různých ministerstev, jejichž členství není stálé, také dva zástupci Ministerstva zdravotnictví a dva zástupci armády (Vláda České republiky, 2020^[34]).

Během pandemie byly aktivovány další *ad hoc* orgány, které se obvykle zaměřovaly na řešení konkrétních aspektů krize. Patřila k nim zejména Odborná pracovní skupina pro pandemii BRS vedená ministrem zdravotnictví; Pracovní skupina Rady vlády pro duševní zdraví vytvořená Národní radou vlády pro duševní zdraví; Pracovní skupina ministra vnitra pro podporu při mimořádných událostech, jejímž cílem bylo poskytovat informace veřejnosti a zlepšit koordinaci mezi všemi ministerstvy; a Komise pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění, známá jako Ústřední epidemiologická komise.

K řešení krize covid-19 přispěly i další orgány. Co se týče konkrétních ekonomických opatření souvisejících s krizí, byla to zejména Národní ekonomická rada vlády (NERV). Ta byla založena v roce 2009 jako odborný poradní orgán pro hledání řešení dopadů finanční krize z roku 2008 a její činnost byla v roce 2013 pozastavena v souvislosti s změnou vlády. K obnovení její činnosti došlo v květnu 2022 a jejím úkolem bylo předložit návrhy ekonomických opatření, veřejných investic a systémových reforem reagujících na ekonomické problémy související s pandemií onemocnění covid-19, rostoucími cenami energií a dopady ruské invaze na Ukrajinu. Národní ekonomická rada navrhla návrat k fiskální udržitelnosti snížením veřejných výdajů a zvýšením daňových příjmů prostřednictvím souboru konkrétních opatření. Mezi nejnovější návrhy patří mj. snížení budoucích výdajů na důchody, posílení efektivity veřejné správy, snížení podpor v nezaměstnanosti, zvýšení zdanění příjmů fyzických osob nebo zvýšení daně z nemovitostí (NERV, 2022^[36]).

Některé z těchto orgánů mají širší oblast působnosti než covid-19, jiné orgány a instituty byly vytvořeny za účelem poskytování strategických pokynů ke konkrétním tématům souvisejícím s pandemií. V České republice to byl případ zřízení Národního institutu pro zvládání pandemie vytvořeného Ministerstvem

zdravotnictví na počátku roku 2022. Nejdůležitějším úkolem tohoto ústavu vedeného hlavním epidemiologem bylo vydávat odborná doporučení a stanoviska pro Centrální řídicí tým, a tedy i pro Ministerstvo zdravotnictví. Dále existovaly další expertní skupiny vedené známými odborníky v oboru: Analytická skupina; Covid-19 Epidemiologie a prevence; Covid-19 Laboratorní diagnostika; a Covid-19 Léčba a klinická praxe (Ministerstvo zdravotnictví České republiky, 2022^[37]).

Překrývání pravomocí ÚKŠ a Rady pro zdraví bránilo efektivnímu rozhodování

Přestože z poznatků OECD vyplývá, že centrální vedení a koordinace jsou při řešení krize zásadní, jednotlivé země se v tomto ohledu často potýkají s problémy. Výrazné navýšení počtu mechanismů řízení, koordinace a poskytování poradenství vládě při řešení krize covid-19, které bylo sice užitečné pro shromažďování a sdílení informací a odborných poznatků i pro přijímání politických rozhodnutí, však zároveň vytvořilo několik problémů v oblasti řízení, včetně vnitřní koordinace mezi těmito orgány a mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Vznikaly tak nedostatky, docházelo k překrývání kompetencí a oslabení soudržnosti strategií (OECD, 2020^[31]).

V České republice bylo klíčovým problémem překrývání pravomocí ÚKŠ a Rady pro zdraví, neboť oba orgány měly společný cíl, a to poskytovat vládě rady a doporučení týkající se řešení dopadů pandemie. ÚKŠ zajišťoval koordinaci mezi všemi ministerstvy a poradními orgány, ale poradenství poskytovala i Rada pro zdraví. Ačkoli ÚKŠ napomáhal vládě v řešení krize, záměrem vytvoření Rady pro zdraví bylo, aby se zaměřila výhradně na otázky související se zdravím (pandemií nebo obdobnými zdravotními riziky) z hlediska strategického. Konkurojící si poradenství poskytované orgánům veřejné správy oběma orgány a důsledky, které to mělo na efektivní rozhodování, však bylo možno v praxi vnímat jako jeden z hlavních problémů, s nimiž se země potýkala během řešení dopadů pandemie. Spolupráce mezi již ustavenými koordinačními a poradními orgány (ÚKŠ) a dalšími *ad hoc* poradními orgány (např. Radou pro zdraví) jako taková vytvářela problémy a nesrovnalosti v podkladech pro rozhodování.

Na tento problém upozornily odpovědi českých ministerstev v dotazníku OECD připraveném za účelem tohoto průzkumu. Vyplynulo z něj, že dvěma hlavními problémy reakce vlády na pandemii jsou nedostatečná koordinace napříč vládou při formulování strategických řešení (63 % respondentů) a v oslovování veřejnosti pak absence jednotného narativu/jednotné komunikace ze strany vlády (75 % respondentů).² To v průzkumu potvrdilo i několik zainteresovaných stran, podle kterých souběžná existence obou poradních orgánů způsobila, že doporučení udílená vládě se často lišila, docházelo k nedorozuměním na ministerstvech a také, že vedla k nedůvěře občanů, kteří ze strany vlády slyšeli protichůdná vyjádření. Například navrhovaná opatření, která nebyla kolektivně schválena Ústředním krizovým štábem, někdy jeho členové předkládali souběžně Radě pro zdraví, což vytvářelo paralelní a konfliktní rozhodovací kanály a narušovalo práci obou orgánů.

S vědomím tohoto problému nová vláda později Radu pro zdraví a její pomocný orgán, Centrální řídicí tým, zrušila, a to v prosinci 2021 (Vláda České republiky, 2021^[38]). Všechny orgány krizového řízení byly začleněny do struktury ÚKŠ, který se pro vládu stal jediným funkčním orgánem krizového řízení.

V zájmu dalšího zlepšení koordinace a poradenství poskytovaného vládě v době krize byla odborem bezpečnostních politik Úřadu vlády pro rámeček krizového řízení vytvořena nová funkce: poradce pro národní bezpečnost. Vytvoření této pozice již bylo schváleno Bezpečnostní radou státu a usnesením vlády č. 1078 (21. prosince 2022). Jmenování pracovníka do této funkce proběhlo v souladu s usnesením č. 1103 (21. prosince 2022). Dotyčný je pracovníkem Úřadu vlády, zastává funkci tajemníka Národní bezpečnostní rady a je jmenován a odvoláván vládou na návrh jejího předsedy. Poradce pro národní bezpečnost odpovídá za koordinaci bezpečnostních a obranných strategií; poskytuje podporu předsedovi vlády a vládě v otázkách národní bezpečnosti a komplexních otázkách, jako je ekonomická bezpečnost nebo hybridní hrozby, a zastupuje zemi na mezinárodních fórech věnujících se souvisejícím otázkám.

Tento nový pracovník by také mohl podporovat koordinaci s Národní bezpečnostní radou, ÚKŠ a vládou v době krize tak, že by byl stálým členem ÚKŠ. Vzhledem k tomu, že vazba mezi ÚKŠ a kabinetem, formálně zajištěná předsedou ÚKŠ, který byl zároveň členem Bezpečnostní rady státu i kabinetu, nezabránila problémům s koordinací během krize covid-19, má toto schéma zajistit, aby vláda důsledně brala v potaz rady ÚKŠ. Aby se předešlo problémům s koordinací při řešení krizí, mohl by poradce pro národní bezpečnost jako takový být jediným kontaktem nebo koordinátorem ve vládě, který je rovněž začleněn do rámce ÚKŠ a schvaluje návrhy krizového štábu. Při řešení krize covid-19 řada zemí zvolila podobný přístup a jmenovala koordinátory krizového řízení v rámci centra vládnutí (Rámeček 7.2).

Rámeček 7.2. Příklady koordinátorů pro řešení krizových událostí pracujících v rámci centra vládnutí v době krize covid-19

V **Itálii** byl 31. ledna 2020 vedoucí odboru civilní ochrany spadajícího pod úřad premiéra jmenován zvláštním zmocněncem pro mimořádnou situaci související s onemocněním covid-19, později přejmenovaným na mimořádného zmocněnce pro zavádění zdravotních opatření za účelem zabránit šíření onemocnění covid-19. Jeho původní úloha spočívala v koordinaci různých zainteresovaných správních orgánů a ve správě finančních prostředků přidělených Radou ministrů pro účely řešení mimořádné situace, později byla rozšířena o vedení očkovací kampaně. Podobná organizační struktura byla zavedena již při pandemii SARS v roce 2003. Tato dočasná funkce byla zrušena v březnu 2022 po spuštění očkovací kampaně.

V **Argentíně** byl článkem 1 vyhlášky 287/2020 koordinací různých pravomocí a organizací veřejného sektoru při zavádění opatření a strategií doporučených národním zdravotnickým orgánem k řešení mimořádné situace související s onemocněním covid-19 pověřen vedoucí kabinetu ministrů. Za tímto účelem působil vedoucí kabinetu jako koordinátor Generální koordináční jednotky Komplexního programu prevence událostí mezinárodního významu v oblasti veřejného zdraví. Bylo stanoveno, že mimořádná zdravotní situace má trvat do 31. prosince 2022. Avšak i nyní vedoucí kabinetu ministrů stále koordinuje aktivity tohoto typu napříč různými jurisdikcemi a organizacemi veřejného sektoru (Argentinská vláda, 2022^[39]) (Argentinská vláda, 2021^[40]).

V **Lotyšsku** stanoví zákon o národní bezpečnosti podmínky pro svolání klíčového operačního orgánu pro koordinaci během stavu nouze, v tomto případě Rady pro krizové řízení, které předsedá premiér. Po vyhlášení nouzového stavu byl ředitel Státního kancléřství jmenován vedoucím interinstitucionální koordináční řídicí skupiny, kterou dne 10. července 2020 zřídil premiér, aby formulovala reakci vlády na pandemii onemocnění covid-19. Jednalo se o dočasnou, časově omezenou strukturu stanovenou v zákonech o národní bezpečnosti.

Zdroj: (OECD, 2020^[3]).

ÚKŠ byl uveden do pohotovosti z důvodu další krize, a to v souvislosti s agresivní válkou proti Ukrajině. Vlády v rámci reformy krizové legislativy pracují na reformě jeho mechanismů a procesních pravidel. Válka, která je v České republice považována za uprchlickou krizi, krátkodobě pro ÚKŠ znamenala nutnost řešit více krizí najednou. Časové překrývání však *de facto* nepředstavovalo větší problém, protože probíhala jen dvě zasedání týdně, z nichž jedno se týkalo krize covid-19 a druhé pak útočné války proti Ukrajině. Ačkoli vzhledem k válečnému kontextu a nejisté situaci mohlo vedení převzít zpět Ministerstvo obrany, zůstaly vedení a sekretariát ÚKŠ nadále v gesci Ministerstva vnitra. Jak zdůraznily zainteresované strany během rozhovorů s OECD, ÚKŠ je aktivován již téměř dva roky, což problematizuje jeho fungování v režimu *ad hoc* a mohlo by vyžadovat stabilnější ukotvení.

Přestože bylo zavedeno několik strategických opatření pro zvládnutí pandemie, nedostatečná připravenost vlády omezila jejich dopad

V mnoha zemích OECD vyšlo najevo, že krizová připravenost pro překonávání neočekávaných událostí byla nedostatečná. V roce 2018 OECD zjistila, že dvě třetiny zemí OECD prováděly cvičení zaměřená na „zkoumání možných událostí“ s cílem předvídat okolnosti, za kterých by v budoucnosti mohlo k rizikovým a ohrožujícím událostem dojít (OECD, 2018^[2]). Přesto ze zprávy OECD z roku 2022 analyzující poznatky z hodnocení reakcí na pandemii covid-19, které vypracovaly vlády, vyplývá, že „připravenost na pandemii byla obecně nedostatečná, zejména s ohledem na velké lidské a finanční náklady spojené s globálními zdravotními krizemi podobnými pandemii onemocnění covid-19“ (OECD, 2022^[41]).

Tak tomu bylo i v případě České republiky. Existující epidemické, pandemické a krizové plány měly omezený vliv na efektivnost reakce vlády na krizi covid-19. Národní pandemický plán byl považován za nedostatečný s ohledem na povahu krize covid-19, protože podle Ministerstva zdravotnictví byl vytvořen jen pro zvládnutí pandemie způsobené novou variantou chřipkového viru. Ministerstvo zdravotnictví oznámilo, že se řídilo Typovým plánem – Epidemie. O tomto plánu Ministerstvo zdravotnictví komunikovalo s krajskými orgány již v březnu 2019 a bylo ujištěno, že všechny krajské orgány jej mají vypracovaný. Typový plán – Epidemie byl Ministerstvem zdravotnictví třikrát aktualizován i v průběhu krize. Ze své podstaty zůstávají tyto plány obecnými dokumenty, které mají sloužit jako výchozí bod pro reakci vlády na mimořádné události a které je třeba před krizí a během ní upravit na všech úrovních veřejné správy. Většina zainteresovaných stran z ústřední úrovně, s nimiž se OECD během průzkumu setkala, konstatovala, že různé plány neodpovídaly aktuálním potřebám a v kontextu krize covid-19 nebyly v praxi využívány. V průzkumu, který OECD provedla v rámci tohoto projektu, byla navzdory existujícím rámcům nedostatečná připravenost (plány krizového řízení, struktura a protokoly) na tuto konkrétní krizi zdůrazněna jako jeden z klíčových problémů více než třetinou ministerstev.³

Je třeba poznamenat, že vlády přijaly řadu strategických opatření a převzaly řadu iniciativ, které umožnily odhadnout a zmírnit četné dopady krize. Mnohá z těchto opatření byla založena na digitálních inovacích a spolupráci se soukromým sektorem a s občany. Současně je však pravdou, že mnohé informační systémy a postupy existující před krizí nebyly ve stavu, kdy by s jejich využitím bylo možné spravovat, shromažďovat a sbírat data a informace ve všech orgánech státní správy a od občanů. Příkladem je projekt Chytrá karanténa, který byl poprvé spuštěn koncem března 2020 jako aplikace, jež měla krajským hygienickým stanicím umožnit sledování kontaktů s cílem předcházet přenosu onemocnění covid-19 mezi občany. Na jejím vývoji se podílela vláda, státní společnosti zabývající se informačními a komunikačními technologiemi a občané (Vláda České republiky, 2022^[13]). Vláda poté spustila projekt 2.0, v souvislosti s ním pak bylo na Ministerstvu zdravotnictví zřízeno nové oddělení operačního střediska pro mimořádné události, které podléhá přímo hlavnímu hygienikovi a jehož úkolem je analyzovat rizika s možnými dopady na veřejné zdraví a navrhnout řešení (Ministerstvo zdravotnictví České republiky, 2020^[42]).

Mezi další inovativní opatření, která byla v rámci projektu Chytrá karanténa zaváděna metodami digitalizace, patří digitální certifikát COVID s názvem „Tečka“, který umožňuje načítání, správu a prezentaci digitálních certifikátů COVID na mobilních zařízeních (Ministerstvo zdravotnictví České republiky, n.d.^[43]), a elektronická rouška s názvem „eRouška“ (s více než 1,7 milionu stažení), což je aplikace pro sledování kontaktů, která informuje uživatele v případě, že byli v kontaktu s nakaženou osobou (eRouška, n.d.^[44]). Informace o těchto preventivních nástrojích a dalších opatřeních jsou snadno dostupné v průvodci používajícím srozumitelný jazyk na Portálu nápovědy pro nástroje Chytré karantény a Očkovacím portálu občana (Ministerstvo zdravotnictví České republiky, n.d.^[45]). Tato opatření sice pomohla vládě zmírnit některé zdravotní a sociální dopady krize, avšak nedostatečná praktická příprava na širší využití informačních a komunikačních technologií vedla k improvizaci a nedostatečnému využití těchto nástrojů. Mnohé z těchto nástrojů například přišly pozdě v průběhu pandemie, narážely na technické problémy nebo o nich nebyli dostatečně informováni všichni členové společnosti, což omezilo jejich potenciál.

Právní rámce pro krizové situace a mimořádné předpisy pro vytváření strategií založených na poznatcích

Vytváření strategií založených na poznatcích v době krize

Do jisté míry lze očekávat, že v době krize „obvyklá pravidla“ nebudou platit. Skutečnost je tedy taková, že je třeba rozhodovat rychle, aby se zabránilo zhoršení situace. Přesto by rozhodnutí přijímaná během krize neměla postrádat zásady vytváření strategií založených na faktech. Existují pro to dva hlavní důvody. Za prvé, rychlé zohlednění všech dostupných informací v urychlených rozhodovacích procesech může pomoci snížit riziko selhání regulace. Za druhé, rozsah dopadů způsobených krizemi bývá velmi významný a dalekosáhlý, takže monitorování a vyhodnocování údajů má zásadní důležitost, pokud mají mimořádné předpisy fungovat tak, jak bylo zamýšleno.

Navrhování krizových předpisů

Téměř polovina zemí OECD, včetně České republiky, má výjimku z provádění hodnocení dopadů regulace (RIA) (viz kapitola 3) v případech, kdy je regulace přijímána v souvislosti s řešením mimořádné situace (OECD, 2021^[46]). Nicméně pandemie onemocnění covid-19 ukázala v jednotlivých zemích jistou operativní flexibilitu v celém spektru procesů týkajících se navrhování regulace, která má pomoci zajistit informované rozhodování, kdykoli je to možné (Rámeček 7.3).

Rámeček 7.3. Příklady flexibility při rozhodování o návrzích v krizových situacích na základě poznatků

Kanada upravila své požadavky na vyhodnocování dopadů regulace (RIA) pro potřeby návrhů souvisejících s onemocněním covid-19. Návrhy tak mohly být vypracovány s využitím upravených analytických požadavků, včetně analýzy nákladů a přínosů a analýzy malých podniků. Ty mohly vycházet z kvalitativních a kvantitativních údajů, ale požadavek na vyčíslení finančních dopadů nebyl považován za nutný. Kromě toho návrhy mohly být doporučeny k vyloučení z pravidla „jeden za jeden“ (zrušení jednoho „zatěžujícího“ návrhu, když je navržen jiný). **Spojené království** poskytlo dokument se shrnutím dopadů regulace jako doplňující informaci k prvotní reakci na pandemii onemocnění covid-19. **Finsko** uvedlo, že před zavedením opatření reagujících na pandemii covid-19 často probíhaly otevřené konzultace, ale že pro takové zapojení zainteresovaných stran platil kratší časový horizont. Několik zemí OECD použilo podobné integrované mechanismy výjimek, včetně **Koreje, Lucemburska, Nového Zélandu a Švýcarska**.

Zdroj: (OECD, 2021^[46]).

Výzkum OECD provedený během pandemie onemocnění covid-19 poukázal na dva klíčové problémy, které ztěžovaly dosažení výše uvedených cílů. Prvním byl nedostatek podrobných a spolehlivých informací o šíření viru. Druhým bylo sledování účinnosti opatření zavedených za účelem omezení šíření nákazy, tedy zpomalení jejího šíření, a snížení enormní zátěže pro systémy zdravotní péče (OECD, 2020^[47]).

S nedostatkem informací souvisí i problém srozumitelné komunikace podložených skutečností a poznatků, které byly k dispozici. Poskytování transparentních, včasných a spolehlivých informací je rozhodující strategií, která umožňuje zajistit, aby si správní orgány v očích veřejnosti zachovaly dostatečnou důvěryhodnost. Výzkumy naznačují, že zkreslování informací, zejména pokud je vnímáno jako záměrné, je zaručeným způsobem, jak ji ztratit (OECD, 2020^[48]).

Řídit předávání informací ve veřejném prostoru může být obtížnější v zemích s již existující nízkou úrovní důvěry v efektivitu státu. Čím menší důvěra, tím náročnější bude dosáhnout dobrovolného dodržování opatření ze strany občanů, ať už se budou týkat uzávěr nebo používání aplikací umožňujících sledování/trasování. Kromě toho šla pandemie ruku v ruce se záplavou informací, mezi kterými se objevovaly mylné informace (a dezinformace) týkající se pandemie, což vyžadovalo, aby vlády jednaly rychle. Pravděpodobnost problémů v oblasti komunikace se zvyšovala v situacích, kdy občané vnímali, že během počáteční fáze zvládnutí pandemie onemocnění covid-19 došlo k pochybením (OECD, 2020^[48]).

Spolu s řadou opatření a nařízení byl ve zrychleném řízení v České republice přijat pandemický zákon

Parlament České republiky přijal pandemický zákon dne 26. února 2021. Tento zákon dal Ministerstvu zdravotnictví rozsáhlé pravomoci k zavádění tzv. mimořádných opatření pro případ, že bude třeba čelit onemocnění covid-19 nebo riziku jejího opakování. Pandemický zákon definoval 13 obecných kategorií mimořádných opatření, od omezení veřejné dopravy a nařízení používání ochranných pomůcek až po testování zaměstnanců a dalších pracovníků za účelem zjištění přítomnosti viru covid-19.

Pandemický zákon zahrnoval řadu dalších ustanovení týkajících se různých bodů, včetně:

- koordinace mezi ministerstvem zdravotnictví a různými poskytovateli zdravotních služeb
- spolupráce s orgány krizového řízení
- pokut pro právnické a fyzické osoby za nedodržování mimořádných opatření
- povolení soudního přezkumu mimořádných opatření
- případných nároků na náhradu škody.

Mimořádná opatření bylo třeba zavádět s ohledem na aktuální epidemiologické rozbory, aktuální situaci související s onemocněním covid-19 a konkrétní míru rizik spojených s vymezenými činnostmi. Ustanovení mělo zajistit, aby veškerá mimořádná opatření vycházela z dostupných informací a rozborů, v souladu s výše uvedenými obecnými zásadami.

Aby bylo možno plnit stanovené požadavky, zřídilo Ministerstvo zdravotnictví řadu poradních orgánů. Tyto orgány zahrnovaly klinickou skupinu složenou z různých lékařských odborníků, centrální řídicí tým složený z IT specialistů, statistiků a spolupracujících ministerstev odpovědných za přípravu návrhů opatření, a také řadu odborných skupin pro testování, očkování, intenzivní péči a přepravu pacientů, jak je uvedeno v odpovědích na dotazník, který je součástí projektu OECD.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zdůraznilo úzkou spolupráci s odbornými subjekty, jako jsou vysoké školy, Akademie věd České republiky a epidemiologové. Zainteresované strany poskytly údaje a analýzy a přímo se podílely na přípravě návrhů opatření.

Informace a rozbory musely být zveřejněny na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví, a kromě výše uvedených položek zahrnovaly přehled týkající se míry ohrožení obyvatelstva, statistické údaje související se zvládnutím pandemie (včetně míry proočkování) a obecné informace o zavedených mimořádných opatřeních. Několik ministerstev uvedlo, že rozhodování nicméně komplikovala nesourodost údajů, jakož i jejich dostupnost, včasnost, spolehlivost, rozsah a přesvědčivost, a podle zpětné vazby sdílené ministerstvy v dotaznících OECD by se využívání údajů v praxi mohlo zlepšit. Podle vyjádření v dotazníku měla ministerstva rovněž obtíže „prorazit“ s komunikací svých sdělení v důsledku mylných informací a dezinformací.

Všechna zavedená mimořádná opatření musela být přezkoumána Ministerstvem zdravotnictví (případně Krajskými hygienickými stanicemi) nejméně jednou za dva týdny od jejich zavedení. Pandemický zákon vyžadoval, aby při přezkumu byly zváženy důvody pro prvotní zavedení opatření, což v důsledku umožňovalo zajistit, aby byly zohledněny aktuální podklady, na základě nichž bylo možno vyhodnotit, zda je zachování mimořádného opatření stále opodstatněné. Nejméně jednou za dva týdny musela vlády

povinně předkládat Poslanecké sněmovně zprávu o přijatých opatřeních, a to včetně informací o přezkumu opatření.

Mimořádná opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví obvykle neprocházela standardním legislativním procesem. Většina těchto opatření nebyla předložena ke schválení vládě prostřednictvím elektronického systému eKlep (viz kapitola 2), což znamenalo, že další ministerstva neměla možnost se k nim vyjádřit. Podle místního zdroje byla řada těchto návrhů do poslední chvíle před schválením měněna (Dobiášová, 2021^[49]). Zatímco podle pandemického zákona mělo Ministerstvo zdravotnictví povinnost konzultovat všechna ostatní ministerstva (což se podle procesních pravidel mělo dít prostřednictvím systému eKlep) a získat souhlas vlády, probíhaly tyto konzultace pouze formálně na jednotlivých zasedáních vlády.

Proces navrhování mimořádných legislativních opatření obvykle nedoprovázelo vyhodnocení dopadů regulace. Kontrola právní kvality těchto opatření byla navíc velmi omezená a standardní postup kontroly souladu s jinými právními předpisy ze strany Legislativní rady vlády (viz kapitola 3) byl vynechán. V důsledku toho byla mnohá z těchto opatření později zrušena Nejvyšším správním soudem z důvodu nedostatečné legislativní kvality i rozporu s jinými právními předpisy (Zrást, 2021^[50]). Další námitkou, kterou Nejvyšší správní soud často argumentoval proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, byla nedostatečná a většinou chybějící důvodová zpráva, která by obsahovala odůvodnění těchto opatření a vyhodnocení jejich účinnosti. Nebylo tedy zřejmé, z jakých údajů, analýz či dokumentů ministerstvo při rozhodování vycházelo. V případě mimořádných opatření však pandemický zákon vyžaduje důkladné odůvodnění. V tomto smyslu by odborná pracovní skupina pro legislativu pod ÚKŠ mohla pomoci zajistit, aby mimořádná opatření v době krize stále splňovala stanovené požadavky a nebyla v rozporu s jinými zákony, a zmírnit tak riziko zrušení opatření Nejvyšším správním soudem.

Zatímco v případě mnohých mimořádných opatření byly konzultovány alespoň některé z výše uvedených poradních orgánů, na širší diskusi s veřejností obvykle nebyl čas. To je sice pochopitelné vzhledem k nutnosti jednat rychle, ale v kombinaci s často nedostatečným odůvodněním těchto opatření v důvodových zprávách to může být jednou z příčin, proč veřejnost na tato nová opatření obvykle reagovala negativně a její ochota je dodržovat byla omezená. Dostatečná odůvodnění by pro regulované subjekty i pro média měla být primárním zdrojem informací vysvětlujících omezení jejich práv. Ministerstvo zdravotnictví ve svých odpovědích na otázky dotazníku OECD totiž uvedlo, že velkým problémem byla neochota občanů dlouhodobě dodržovat preventivní ochranná opatření vyžadující nošení roušek a nedůvěra v nově vyvinuté vakcíny. To mohlo být částečně způsobeno nedostatečnou komunikací o důvodech těchto opatření a jejich potenciálních přínosech v boji proti pandemii. Tato komunikace mohla proběhnout v rámci částečného posouzení účinnosti opatření, pokud by bylo provedeno. Pandemický zákon obsahoval ustanovení o ukončení platnosti po dvanácti měsících, které zajistilo, že operativní ustanovení týkající se vydávání mimořádných opatření zanikla, což je v souladu s obecnou osvědčenou praxí (OECD, 2020^[51]). Je však třeba poznamenat, že ne všechny země OECD taková ujednání do svých zákonů souvisejících s onemocněním covid-19 zahrnuly (OECD, 2021^[46]).

Sledování, přezkum a vyhodnocování krizových předpisů a reakcí na krizi

Sledování a vyhodnocování jsou ústředními principy cyklu regulačních strategií (OECD, 2012^[52]). Sledování má zásadní význam pro zajištění řádného zavádění regulačních opatření ze strany vlád a pro dosažení zamýšlených výsledků. Na základě vyhodnocení lze zjistit, zda regulační opatření i nadále splňují svůj účel, přičemž je třeba mít na zřeteli, že vnější i vnitřní faktory se mohou v průběhu času měnit a výrazně ovlivňovat účinnost regulačních opatření (OECD, 2020^[51]).

Vlády v několika zemích OECD provedly vyhodnocení svých opatření proti šíření onemocnění covid-19, a to přesto, že prioritní byly jiné činnosti. Částečně je pravdou, že rozhodnutí byla přijímána ve spěchu bez spolehlivých podkladů. Dále je pravdou, že rozsah dopadů mnoha opatření proti šíření onemocnění covid-

19 byl dalekosáhlý, takže bylo důležité, aby vlády mohly posoudit, zda výsledky byly takové, jak se původně očekávalo, i to, zda důsledky nebyly nežádoucí.

OECD shromáždila a porovнала zkušenosti vlád s hodnocením různých opatření během prvních patnácti měsíců pandemie. Její průzkum se zaměřil na tři klíčové oblasti cyklu řízení rizik: 1) připravenost, 2) krizové řízení a 3) reakce a obnova. Z provedených hodnocení vyplynuly následující poznatky:

- Připravenost na pandemii byla obecně nedostatečná, zejména jsou-li brány v potaz významné lidské a finanční náklady spojené s globálními zdravotními krizemi podobnými pandemií onemocnění covid-19.
- Vlády přijaly rychlá a rozsáhlá opatření ke zmírnění hospodářských a finančních dopadů pandemie, ale měly by pečlivě sledovat dlouhodobé rozpočtové náklady těchto opatření.
- Důvěra vyžaduje transparentnost, a to nejen prostřednictvím časté a cílené krizové komunikace, ale především zapojením zainteresovaných stran a veřejnosti do rozhodování souvisejících s riziky (OECD, 2022^[41]).

Mnohé programy, které měly pomoci podnikům, byly sice v zásadě zavedeny rychle a včas, ale jejich účinnost a význam byly nedostatečné. Hodnocení zdůraznila, že vlády musely často upravovat cíle a způsoby uplatnění těchto programů tak, aby zohledňovaly změny v restriktivních opatřeních nebo reagovaly na chyby v původních návrzích a lépe se zaměřovaly na potřebné. S ohledem na tyto skutečnosti některá hodnocení zmiňují, že tyto změny způsobily nejasnosti ve sděleních týkajících se oprávněnosti podniků čerpat z těchto programů, a tím účinnost opatření snížily (OECD, 2022^[41]).

Ukázalo se, že v případě bezprostřední reakce na krizi způsobenou onemocněním covid-19 chyběla v České republice, zejména v centru vládnutí, analytická způsobilost pro přípravu strategií a předpisů založených na faktech a údajích, a to především na vědeckých důkazech, analýze trendů vývoje pandemie a hodnocení dopadů možných opatření a předpisů. Tato analytická způsobilost má v době krize klíčovou důležitost jako informovaná podpora orgánům veřejné správy při přípravě rychlých reakcí založených na „nejspolehlivějších dostupných“ poznacích. Nedostatečná analytická způsobilost v době krize je v případě České republiky odrazem obecných nedostatků v tvorbě politik založených na faktech a lze ji pozorovat i v běžných obdobích. Za účelem vybudování systému podpory při poskytování informací a jejich rozborů, kterých je třeba při přípravě strategií a politik, jakož i při jejich sdílení mezi napříč celou vládou, je tedy nutné posílit analytickou způsobilost na Úřadu vlády i v ministerstvech (viz kapitola 3).

Provádění hodnocení strategií v oblasti řízení rizik a po katastrofách má zásadní význam. Díky nim mohou být získané poznatky začleněny do plánů krizové připravenosti a odolnosti a také umožňují zlepšit tvorbu a zavádění opatření týkajících se veřejnosti. Z vyjádření jedenadvaceti zemí OECD vyplývá, že jejich vlády využily výsledky následných hodnocení krizové situace k revizi svých strategií v oblasti řízení rizik (OECD, 2018^[2]). Během pandemie onemocnění covid-19 bylo ve většině zemí OECD (11/18), které se zúčastnily průzkumu, provedeno alespoň jedno vyhodnocení v každé z klíčových fází cyklu řízení rizik (OECD, 2022^[41]).

V České republice je podle krizového zákona hodnocením činnosti vlády za krizových stavů pověřen ÚKŠ (Parlament České republiky, 2000^[17]). Za účelem revize strategií řízení rizik bylo v zemi provedeno několik hodnocení souvisejících s reakcí vlády na krizi. Vlastní hodnocení příslušných orgánů zapojených do řešení krizové situace, včetně Hasičského záchranného sboru a odboru bezpečnostních politik Úřadu vlády, provedlo na konci roku 2021 Ministerstvo vnitra. Provedlo také vyhodnocení za účelem přípravy nové právní úpravy krizového řízení, která by měla být předložena vládě do konce roku 2023. Tato hodnocení byla údajně provedena za účasti ÚKŠ, ale jejich výsledky nebyly zveřejněny ani schváleny vládou a zůstaly interními dokumenty. Nedošlo tedy ke sdílení a poskytnutí informace o názoru vlády jako celku.

Řadu ekonomických hodnocení zaměřených na reakci vlády na krizi provedl rovněž Nejvyšší kontrolní úřad. Jednalo se například o efektivnost prostředků vynaložených na informační podporu protiepidemických aktivit (Nejvyšší kontrolní úřad, 2022^[53]). V této fázi však ústřední orgány státní správy jako celek neposkytly žádné formální celostátní vyhodnocení celého systému svého krizového řízení, které by obsahovalo společné hodnocení postupů a nedostatků zjištěných během krizového řízení souvisejícího s pandemií onemocnění covid-19. Nebylo vydáno ani žádné nezávislé vyhodnocení, jako například ve Švédsku, kde vznikla nezávislá komise Corona (Rámeček 7.4). To však komplikuje zajištění účinného, transparentního a dialogu o revizi řídicích struktur a protokolů, který by měl být společně veden všemi ústředními orgány státní správy.

Rámeček 7.4. Švédská komise Corona

V červnu 2020 jmenovala švédská vláda specializovanou nezávislou komisi, jejímž úkolem bylo vyhodnocovat kroky, kterými vláda, správní orgány, krajské a obecní orgány reagovaly na pandemii onemocnění covid-19. Komise s názvem „Corona Commission“, předložila v únoru 2022 závěrečnou zprávu, ve které se konstatovalo, že ačkoli Švédsko prošlo pandemií relativně dobře, reakce orgánů veřejné správy na pandemii byla pomalá a nedostatečně řízená, přičemž v ní bylo poukázáno na nedostatky v úlohách různých orgánů a v celkové koordinaci a komunikaci. Ve zprávě byla rovněž zdůrazněna potřeba lepších opatření pro prevenci a kontrolu nemocí založených spíše na faktech a údajích než na radách, doporučeních a dobrovolných opatřeních. Hodnocení komise poskytlo švédské vládě cenné poznatky o aspektech jejich systému krizového řízení, které je třeba reformovat. Zpráva byla rovněž zpřístupněna veřejnosti.

Zdroj: Komise Corona (2022^[54]).

Problémy při zavádění systému krizového řízení

Zavádění právních, institucionálních a strategických krizových rámců do praxe se během pandemie onemocnění covid-19 potýkalo s řadou problémů. Tento oddíl se zmíněným výzvám věnuje ve vztahu k tématům, kterými se zabývají jednotlivé kapitoly tohoto přehledu. Krize mohou být příležitostí k transformaci a reformám, které posílí krizovou strukturu, s cílem obnovit a zvýšit odolnost vůči budoucím krizovým událostem. Klíčovými aspekty těchto snah jsou mechanismy řízení a koordinace.

Shromažďování a analýza informací a údajů během krize představovaly pro centrum vládnutí a ministerstva komplexní výzvu, která bránila rychlému a informovanému rozhodování

Klíčovým prvkem pro usnadnění meziresortní koordinace a rozhodování založeného na poznatcích během krize jsou spolehlivé informace, sběr údajů a jejich rozbor. Poznatky získané během pandemie onemocnění covid-19 prokázaly, že informace a údaje mohou zachránit životy, ale aby to bylo možné, musí být připravené záruky, nástroje a mechanismy, které zajistí, že informace budou stále k dispozici. V České republice představovaly pro orgány veřejné správy hlavní problém informace a údaje. Lze konstatovat, že 50 % ministerstev, která se zúčastnila průzkumu OECD, totiž uvedlo jako jeden z klíčových problémů reakce na pandemii potíže se shromažďováním informací a poznatků (zdravotních, vědeckých, jiných), o které by bylo možné se opírat při krizovém rozhodování.⁴ Ve zprávě OECD *Hodnocení reakce Lucemburska na onemocnění covid-19* bylo zdůrazněno, že Lucembursko při zvládnutí krize vykazovalo intenzivní meziresortní koordinaci, spolupráci s místními zainteresovanými subjekty a komunikaci s veřejností (OECD, 2022^[4]). OECD vládě a ministerstvům doporučuje posílit využívání

poznatků a vědeckého poradenství. Na druhou stranu se respondenti z České republiky během průzkumu zmínili o nedostatku informací v počátečních fázích pandemie. Přestože se vládě podařilo vytvořit řadu systémů pro centralizaci informací a portálů pro jejich zveřejňování, externí zainteresované strany hlásily potíže s využíváním a rozbohem informací a údajů. Organizace občanské společnosti a odborníci, s nimiž OECD vedla rozhovory, poukazovali na nedostatečnou užitečnost a na opožděné zveřejňování zdravotních údajů týkajících se pandemie na vládním portálu, což zpomalovalo řádné vyhodnocení situace.

S ohledem na tyto skutečnosti se Ministerstvu zdravotnictví podařilo zřídit portál informačního systému s neustále aktualizovanými informacemi a údaji souvisejícími s pandemií (např. dostupnost lůžek intenzivní péče, ventilátorů, lůžek, zdravotnického personálu atd.). Za tímto účelem vytvořila specializovaná organizační složka, Ústav zdravotnických informací a statistiky, informační panel a koordinovala činnost s orgány místní samosprávy, které disponovaly většinou informací a údajů. Systém byl spuštěn po třech měsících a informace byly aktualizovány denně, a to i pomocí vizualizací a informativních grafických prvků (Ministerstvo zdravotnictví, n.d.^[25]). Cílem je, aby portál sloužil i v případě jiných mimořádných událostí. Přestože jsou údaje k dispozici i v otevřeném formátu, zainteresované strany během průzkumu zmínily, že jim jistě potíže činila orientace v něm a ani jeho používání nebylo uživatelsky přívětivé. Další výzvou byla nedůvěra občanů a médií k údajům. Důležitější však je hodnocení Nejvyššího kontrolního úřadu, ze kterého vyplývá, že Ministerstvo zdravotnictví „nepřipravilo informační podporu pro řešení epidemických situací [...], nedefinovalo potřeby pro rozvoj informačních a komunikačních technologií ve zdravotnictví [...] a nesledovalo a nevyhodnocovalo efektivnost a hospodárnost výdajů" (Nejvyšší kontrolní úřad, 2022^[53]).

Navzdory tomuto systému byl sběr informací a údajů a jejich analýza klíčovým problémem, který přetrvával po celou dobu krize, a to ze dvou hlavních důvodů. Účastníci průzkumu poukázali na nedostatečnou metodičnost a systematičnost sdílení informací mezi všemi ministerstvy. Ačkoli stávající informační systémy krizového řízení poskytují východiska pro sdílení a standardizaci informací, zainteresované strany během průzkumu zmínily, že se to v praxi nedodržuje. Shromažďování informací a údajů v rámci vládních institucí zůstává příliš často neformálním a decentralizovaným procesem, který je záležitostí jednotlivých ministerstev a orgánů místní samosprávy, což se ještě silněji projevilo během krize. V praxi mají ministerstva a další veřejné instituce tendenci pracovat nezávisle, shromažďovat vlastní údaje, vytvářet vlastní statistiky a využívat různé zdroje informací. Druhý problém byl spíše technického rázu. Jakmile vláda začala během krize usilovat o shromažďování informací a údajů, vyvstaly technické obtíže související s centralizací a standardizací informací, které měly usnadnit jejich rozbor potřebný pro informované rozhodování. Podle zainteresovaných stran, s nimiž se OECD setkala, komplikoval ministerstvům a občanské společnosti rozbor údajů souvisejících s onemocněním covid-19 jejich nejednotný formát a nedostatečná porovnatelnost (z hlediska rozsahu, časového rámce a zeměpisného prostoru) (Munich, 2020^[55]). Absence platformy pro sdílení údajů mezi ministerstvy vyvolává navíc obavy, že nebude zajištěna interoperabilita předávání informací, která by fungovala v rámci celého krizového systému. V Lucembursku byl například vyvinut systém rychlého monitorování infekčních nemocí s názvem Qlik napomáhající shromažďování, sledování a sdílení informací, které měly sloužit jako podklady pro naléhavá strategická řešení. Tento systém však nebyl kompatibilní s jinými informačními systémy v Lucembursku (OECD, 2022^[4]).

Nabízí se tedy možnost posílit stávající informační systémy krizového řízení a současně vytvořit potřebné technické podmínky pro veřejné činitele, jakožto i nastavit standardy, které usnadní interoperabilitu využívání informací a údajů v celém krizovém systému. V zájmu zlepšení rozhodovacích procesů v době krize pracuje Generální ředitelství hasičského záchranného sboru v souladu s novou krizovou legislativou na vývoji nového informačního systému krizového řízení, který má centralizovat, shromažďovat údaje a zlepšit rozhodování založené na poznatcích. Kromě toho by Česká republika mohla následovat příkladu Mexico City, kde byl na základě spolupráce mezi různými subjekty vypracován protokol, který má v době krize zajistit dostupnost informací a zvýšit tak jejich transparentnost (Rámeček 7.5).

Rámeček 7.5. Protokol města Mexico City k přístupu k informacím v době krize

V návaznosti na zemětřesení v roce 2019 a pandemii onemocnění covid-19 v roce 2020 se vláda v Mexico City rozhodla vytvořit protokol k přístupu k informacím a zvýšení jejich transparentnosti v době krize. Jsou v něm nastíněna opatření týkající se minimální možné míry transparentnosti, kterou v krizových situacích musí dodržovat orgány, na něž se vztahuje zákon o přístupu k informacím, orgány dohledu i občané a komunity, a to v každé fázi krizové situace: prevence, reakce a obnovy. Tato opatření mohou zahrnovat digitalizaci dokumentů, výběr informací, které by měly být zveřejněny a šířeny během mimořádné situace, a způsob monitorování a vyhodnocování opatření v oblasti přístupu k informacím za mimořádných okolností.

K vytvoření protokolu vláda využila metodu otevřeného a participativního procesu.

- Nejprve uspořádala šest diskusí s účastí zainteresovaných stran spolupracujících na vytvoření předběžného návrhu konceptů, plánů a definic, které mají být do protokolu zahrnuty.
- Za druhé byl ve spolupráci s Národním centrem prevence katastrof a externími odborníky na řízení rizik rozpracován obsah protokolu. V této fázi byly vybidnuty tři spolupracující skupiny, každá s účastí více subjektů, aby společně revidovaly obsah návrhu a dohodly se na konečném dokumentu.
- Za třetí, jakmile byl protokol vešel v platnost, byl společně se zainteresovanými stranami společně vypracován soubor nástrojů, který měl různým subjektům pomoci při jeho zavedení.

Protokol je napsán srozumitelným jazykem a reflektuje různé potřeby všech sektorů společnosti. Lze ho také přizpůsobit jakémukoli krizovému kontextu a obsahuje doporučení, jak se vyhnout šíření falešných zpráv během krize.

Zdroje: INAI (2020^[56]); INFOCDMX (2021^[57]).

Absence konzistentní komunikační strategie spolu s šířením mylných informací a dezinformací měla během krize negativní dopad na akceptování rozhodnutí vlády a důvěru v ni

Ukázalo se, že krizová komunikace je důležitá pro šíření a podporu informací o zavádění zdravotních opatření a strategií obnovy. V krizích velkého rozsahu, jako byla pandemie onemocnění covid-19, má srozumitelná komunikace a transparentnost rozhodovacích procesů přímý dopad na důvěru občanů ve vládu (OECD, 2018^[2]). V této souvislosti z poznatků OECD vyplynulo, že centra vládnutí pomáhala zajistit konzistentnost sdělení vlády, jak interních, tak určených veřejnosti a občanské společnosti, oslovit konkrétní skupiny obyvatelstva a usnadnit dialog s občany, s cílem vytvořit strategie a služby přizpůsobené jejich potřebám a očekáváním. Nicméně, 58 % center vládnutí označilo za nejvýznamnější komunikační problém krizovou komunikaci (OECD, 2021^[58]).

Absence konzistentní komunikační strategie navíc podnítila šíření mylných informací a dezinformací. Zejména dezinformace, definované jako nepravdivé informace vědomě sdílené s cílem způsobit škodu, byly pro země OECD klíčovým problémem, který měl dopad na reakce vlád, jelikož docházelo k podkopávání důvěry, posilování obav a někdy i k chování s neblahými důsledky (OECD, 2020^[59]). Je tedy zřejmé, že řešení problému dezinformací během krize vyžaduje koordinované úsilí všech zainteresovaných stran, a jasnou vůdčí úlohu veřejného sektoru. Z toho vyplývá, že strategická a transparentní komunikace by měla být prioritním úkolem veřejných institucí na všech úrovních (OECD,

2020^[59]). Podle zjištění OECD je „otevřenost rozhodovacích procesů zásadní, protože vlády usilují o získání pozornosti občanů v přesyceném mediálním prostředí, a lze ji zaručit jen tak, že veřejná komunikace bude pravidelná, transparentní a přesvědčivá, s cílem dosáhnout porozumění ze strany cílové skupiny“ (OECD, 2022^[41]).

Během pandemie onemocnění covid-19 přesto v České republice podle ministerstev, která se zúčastnila průzkumu OECD (75 % respondentů), byla nejvýznamnějším problémem absence jednotného narativu a konzistentní komunikace s veřejností ze strany všech vládních institucí.⁵ Toto zjištění potvrdila během průzkumu řada stakeholderů z veřejného sektoru a občanské společnosti, které poukázaly na obecně nedostatečnou koordinaci při centralizaci informací a v případě sdělení určených veřejnosti. To byl problém především pro interní komunikační a vykazovací procesy, které, jak bylo uvedeno výše v souvislosti s informacemi a údaji, bránily efektivní spolupráci napříč vládou.

V České republice mělo centrum vládnutí stálý krizový komunikační tým pro boj s dezinformacemi. ÚKŠ sice měl expertní skupinu pro krizovou komunikaci, ale ta byla, než došlo k jejímu znovuzřízení, na určitou dobu zrušena. Překrývání pravomocí různých orgánů, například ÚKŠ a Rady pro zdravotnictví, vedlo k tomu, že veřejnost dostávala protichůdné informace zpochybňující schopnost vlády vést krizové řízení. Přestože ministerstva vyvíjela samostatné úsilí a v jednotlivých sektorech byly vypracovány plány krizové komunikace, výsledkem byly jen další nejasnosti a větší nedůvěra občanů.

S cílem vytvoření jasného rámce strategické krizové komunikace vzniká v České republice na základě poučení z pandemie onemocnění covid-19 v současné době strategie krizové komunikace, jejíž součástí budou konkrétní protokoly a standardy pro všechny orgány veřejné správy pro případ krize. V zemi by mohl být zefektivněn systém krizové komunikace také na základě komunikační strategie využívané v souvislosti se stávající uprchlickou krizí. S cílem zajistit konzistentnost sdělení vlády určených jak pro interní komunikaci, tak pro komunikaci s občany, zavádí a vytváří Ministerstvo vnitra jednotné materiály, které budou sdíleny s jednotlivými ministerstvy. To umožní zajistit, aby v komunikaci s veřejností všechna ministerstva používala stejné materiály a videa týkající se uprchlické krize. Aby úsilí dosáhnout tohoto výsledku bylo koordinované a efektivní, existuje na ministerstvech systém kontaktů, který prostřednictvím sítě vládních komunikátorů umožňuje šíření připravených materiálů. Vedle různých rámců krizové komunikace představují v tomto ohledu další užitečné příklady kostarické komunikační rozhodovací schéma a švýcarská diverzifikace komunikačních kanálů (Rámeček 7.6).

V případě Lucemburska byla komunikace rychlá a využívající širokou škálu kanálů od tištěných novin, sociálních sítí, rozhlasu a televize až po plakáty a vývěsní tabule. V komunikaci a šíření zpráv bylo patrné silné vůdčí postavení mluvčího vlády jmenovaného premiérem a ministrem zdravotnictví (OECD, 2022^[41]).

Rámeček 7.6. Komunikace během krize: Příklady z Kostariky a Švýcarska

Kostarické rozhodovací schéma krizové komunikace

Kostarické rozhodovací schéma krizové komunikace představuje systematický přístup k šíření zpráv směrem k obyvatelstvu prostřednictvím vypracovaných struktur a protokolů, které lze přizpůsobit povaze krize. Jeho účelem je vytvořit jednotný postup a přeskupit řídicí a komunikační zdroje tak, aby ministerstvo pro komunikaci mohlo rychle a účinně reagovat na příslušné nepříznivé události nebo velké mediální krize ovlivňující fungování a vnímání vlády. Schéma je sestaveno následujícím způsobem:

1. Prvotní reakce

Počáteční reakce závisí na typu krize. Krize se dělí na dva typy:

- Katastrofa nebo mimořádná událost, politická, finanční a environmentální krize: Počáteční reakcí je aktivace krizového výboru.

- Právní, osobní a sexuální krize: Prvotní reakcí je uskutečnění úřední schůzky mezi ministrem a ředitelem pro komunikaci. Po této schůzce je aktivován krizový výbor.

2. Vypracování plánu

Druhým krokem je vypracování plánu krizové komunikace, a to na základě definování způsobu sdělování, formátů, komunikovaných „produktů“ a jmenování specializovaného týmu.

3. Akce

Třetí a poslední složka zahrnuje konkrétní komunikační akce:

- informování koordinátorů.
- navržení týmu, který se ujme vedení krizového řízení, a rozdělení úkolů.
- vytvoření týmového komunikačního kanálu (např. skupiny na platformě WhatsApp).
- využívání předem definovaných „produktů“ a formátů.
- monitorování krizových komunikačních aktivit.

Diverzifikace komunikačních kanálů v době krize ve Švýcarsku

Za účelem informování svých občanů o situaci a opatřeních omezujících šíření infekčního onemocnění využívala švýcarská vláda různé vnější komunikační kanály. Kromě častých tiskových konferencí Spolkové rady a odborníků využívala spolková správa k šíření informací plakátovací kampaně, webové stránky, sociální média a aplikaci „ALERTSWISS“. Například během nejvyššího stupně ohrožení pořádala Spolková rada tři tiskové konference týdně, které každý druhý týden doplňovaly tiskové brífinky s odborníky.

Z hodnocení provedeného švýcarským spolkovým kancléřstvím vyplývá, že využití různých komunikačních kanálů umožnilo vládě oslovit velkou část obyvatelstva a bylo obzvláště účinné.

Zdroje: OECD (2021^[58]); upraveno podle vstupních dat, která kostarická vláda poskytla v rámci průzkumu OECD z roku 2020 „Understanding Public Communication“ (Porozumění komunikaci s veřejností); Krizový komunikační plán, ministerstvo komunikace, říjen 2019 (OECD, 2022^[41]); a Švýcarské spolkové kancléřství (2020^[60]).

Absence institucionalizovaných postupů umožňujících zapojení občanů a zainteresovaných stran do rozhodovacích procesů souvisejících s reakcemi na onemocnění covid-19 negativně ovlivňovaly ochotu rozhodnutí akceptovat

Aby bylo možné zvládnout dlouhodobé zdravotní, ekonomické a sociální důsledky krize, je rozhodující celospolečenské úsilí. Pokud jde o reakci na krizi a úsilí o obnovu, je zásadní koordinace napříč vládou, v oblasti strategií, mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy a s občanskou společností (OECD, 2020^[3]). Analýza hodnocení OECD totiž ukázala, jak důležité je zapojit zainteresované strany a veřejnost do rozhodovacího procesu souvisejícího s riziky (OECD, 2022^[41]). Z údajů OECD vyplývá, že ve většině členských zemí probíhaly konzultace se zainteresovanými stranami při navrhování strategií pro řešení krize covid-19 (20 zemí), v souvislosti s obdobím obnovy (18 zemí) a v souvislosti s kampaněmi, jejichž cílem bylo informovat zainteresované strany o návrzích těchto strategií (19 zemí) (OECD, 2021^[11]).

Jinak tomu bylo v České republice, kde pro fáze reakce a obnovy po krizi covid-19 neexistovaly žádné procesy umožňující účast zainteresovaných stran (OECD, 2021^[11]). Podle zjištění zmíněných v kapitolách 1 a 2 má česká vláda řadu poradních a pracovních orgánů česká zkratka je PPOV, dále jen „poradní orgány“) a cílem některých z nich je zapojit občany a konkrétní skupiny do strategického poradenství. Jedná se zejména o rady Odboru lidských práv a ochrany menšin při Úřadu vlády. Poznatky shromážděné pro tento přezkum naznačují, že fungování poradních orgánů do značné míry závisí na

politické vůli nejvyšších činitelů státní správy a na profilu jejich členů. Kromě toho neexistuje žádný poradní orgán, jehož úkolem je krizové řízení. V expertních skupinách ÚKS jsou kromě dalších členů také externí subjekty, což je pouze případ odborníků zaměřených na určité tematické oblasti. Jejich zapojení je skutečně klíčové, protože napomáhá zohledňování vědeckých a technických odborných znalostí při rozhodování na základě poznatků, které umožňují vytváření informovaných strategií souvisejících s pandemií a jejími následky (OECD, 2020^[3]).

Do přípravy strategií řešení a obnovy je však také třeba zapojit občany a organizace občanské společnosti, a to za účelem posílit jejich přesvědčivost a důvěru v jejich smysluplnost, které mají v krizových situacích při zavádění nouzových opatření a opatření na obnovu zásadní důležitost. Například zavedení celospolečenské diskuse ve Finsku umožnilo jednotlivcům, aby přímo vysoce postaveným veřejným činitelům poskytli zpětnou vazbu, vyjádřili obavy a kladli otázky, což vládě zase umožnilo lépe pochopit očekávání dotčených stran v souvislosti s krizí (Rámeček 7.7).

Rámeček 7.7. Celospolečenská diskuse ve Finsku

V souvislosti s reakcí na covid-19 spojily v březnu 2020 své síly finské Ministerstvo financí, organizace občanské společnosti Dialogue Academy a nadace Timeout Foundation, které ve Finsku zahájily celospolečenskou diskusi. Jejím cílem bylo zapojit občany do řešení krize a naslouchat, jak se s ní vyrovnávají, a porozumět jejich potřebám. Cílem iniciativy bylo také zapojit do uspořádání této diskuse celou řadu aktivních účastníků. Sešlo se více než 80 organizací a aktivních účastníků, včetně organizací občanské společnosti, obcí, vládních úřadů, nadací a jednotlivců.

Od dubna do června 2020 se uskutečnilo 162 diskusí, do kterých aktivně přispělo více než 1 100 účastníků. Cílem těchto diskusí bylo především zvýšit vzájemné porozumění jednotlivých účastníků. Zvláštní pozornost byla věnována zapojení menšin a zranitelných skupin, jejichž hlasy nemusí být tak výrazné slyšitelné jako hlasy jiných demografických struktur. Díky tomuto partnerství se vládě podařilo oslovit širokou škálu skupin, včetně vězňů, osob poskytujících sexuální služby, příbuzných pacientů s duševním onemocněním, učitelů, sociálních pracovníků, dětí, starších osob a důchodců. Všechny diskuse byly zdokumentovány a použity k vytvoření komplexního přehledu, který byl zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva financí.

Zdroje: OECD (2021^[58]); https://avoinhallinto.fi/assets/files/2020/11/Policy_Brief_1_2020.pdf.

Digitalizace veřejných služeb se během krize výrazně zlepšila, ale je třeba pokračovat v úsilí k zajištění digitálního začlenění dalších oblastí, a zároveň ve zjednodušování a digitalizaci administrativních postupů

Krize covid-19 urychlila přechod vlád na digitální technologie, protože bylo nutné pokračovat v poskytování bezproblémových služeb občanům a ve sdílení informací a údajů, a to i v době uzávěr a omezujících opatření. Ačkoli pandemie urychlila fungování online, rozsah a rychlost probíhající digitální transformace se v dopadu na jednotlivé segmenty obyvatelstva značně lišily, a to tak, že některé z nich zatím plně nevyužily jejich výhod. Mezi nerovnostmi, které odhalila pandemie onemocnění covid-19, se „digitální propast“ ukázala jako klíčový faktor ohrožující efektivní, vstřícné a dostupné poskytování veřejných služeb v zemích OECD.

Také v České republice krize napomohla urychlování digitalizace ve veřejné správě a v oblasti veřejných služeb. Tento trend podporuje snahy o zavádění digitalizace ve státní správě v souladu s reformou veřejné správy. Podle Eurostatu se podíl všech obyvatel využívajících veřejné služby online zvýšil z 54 % v roce 2019 na 68 % v roce 2021, což je více než průměr v zemích EU, který činí 58 %

(Eurostat, 2022^[61]). K dalším nástrojům vyvinutým nebo upraveným během pandemie onemocnění covid-19 patří Portál občana a také digitalizace konkrétních strategických oblastí, jako jsou sociální služby, zdravotnictví a vzdělávání. To se odrazilo také v prioritách nové vlády, která digitální transformaci zařadila mezi klíčové prvky reformy veřejné správy, a na Úřadu vlády jmenovala náměstkyni ministra pro digitalizaci, jehož úkolem je agendu digitalizace řídit. Hodnocení České republiky podle indexu digitalizace ekonomiky a společnosti Evropské unie (DESI) navíc také uvádí, že ačkoli jsou v České republice základní digitální dovednosti vyšší než průměr v zemích EU (60 % oproti 54 %), je stále co zlepšovat (DESI, 2022^[62]).

I navzdory tomuto pokroku však podle zjištění vyplývajícího z průzkumu OECD stále přetrvává „digitální propast“, která různým skupinám neumožňuje přístup k veřejným službám online. Vláda i zástupci občanské společnosti zdůraznili, že „digitální propast“ prohlubuje nerovnosti v souvislosti s věkem, příjmy a zeměpisnou polohou. Je proto třeba vyvinout další úsilí k zajištění digitálního začlenění všech segmentů společnosti a zároveň pokračovat ve zjednodušování a digitalizaci administrativních postupů.

Nedostatek zdrojů ve veřejné správě měl negativní vliv na reakci vlády na krizi

Pandemie onemocnění covid-19 urychlila transformaci veřejných služeb a činností úředníků, zlepšila jejich schopnost poskytovat služby digitálně a umožnila efektivněji komunikovat s občany. Široké využívání nových digitálních nástrojů, větší flexibilita v oblasti možností práce na dálku a kombinované pracovní činnosti, jakožto i zvýšená mobilita pracovníků byly typickými rysy mnohých správních orgánů v České republice, stejně jako ve všech ostatních zemích OECD. Během první vlny pandemie onemocnění covid-19 v prvním čtvrtletí roku 2020 pracovala v 19 z 25 (76 %) zemí OECD více než polovina státních zaměstnanců na dálku a většina z nich očekávala, že v nadcházejících letech podíl práce na dálku vzroste. V České republice bylo toto číslo vyšší; na dálku totiž pracovalo 70 % státních zaměstnanců (OECD, 2021^[11]).

Ačkoli se veřejná správa dokázala rychle přizpůsobit, několik zainteresovaných stran uznalo, že nedostatky v oblasti personálních kapacit související jak s lidskými, tak finančními zdroji, byly ve veřejné správě významným problémem, který komplikoval reakce vlády v době pandemie. V souladu se zjištěními uvedenými v kapitole 6 existuje v rámci úsilí o zlepšení strategií nábory a kariérního růstu příležitost zlepšit schopnosti a kompetence, které úředníci veřejné správy potřebují, aby byli dostatečně připraveni čelit krizovým situacím. Je možné, že do budoucna bude také třeba přepracovat strategie a postupy týkající se práce na dálku, aby bylo zajištěno bezproblémové fungování veřejné správy a zároveň byly zachovány strategie práce na dálku, které se během krize osvědčily.

Doporučení

Na základě zkušeností získaných během pandemie i krize související s přílivem uprchlíků z Ukrajiny aktualizovalo Ministerstvo vnitra v roce 2022 statut ÚKŠ a připravuje revizi krizové legislativy. Návrh by měl být předložen vládě České republiky do konce roku 2023, poté bude předložen Parlamentu a očekává se, že vstoupí v platnost v roce 2025. Následující doporučení poskytují podklady pro reformu krizové legislativy s cílem posílit koordinační a regulační mechanismy, které by umožnily účinnější krizové řízení.

- Posílení institucionálního a strategického rámce krizové koordinace:
 - Zajistit rozsáhlé konzultace a zapojení vládních i externích stakeholderů do aktualizace národního krizového plánu a rámce, jak to v současné době provádí Ministerstvo vnitra se záměrem zajistit rychlejší a účinnější reakce na budoucí krize, ať už zdravotní či nezdravotní, a využít podpory a vedení nového národního bezpečnostního poradce; vyhodnotit využití Typového plánu - Epidemie během pandemie onemocnění covid-19 prostřednictvím konzultací

se všemi krajskými orgány a zainteresovanými stranami, které se od roku 2019 podílely na jejich přípravě, a s těmi, které je využily během krize covid-19, a prostřednictvím jejich úpravy s cílem zvýšit jejich využití v případě budoucí pandemie (Ministerstvo zdravotnictví).

- Ve struktuře národního krizového plánu zajistit, aby za krizových situací existovalo jasnější vymezení rolí, pravomocí a odpovědností příslušných aktivních účastníků, jako jsou ministerstva a další ústřední správní úřady, včetně České národní banky a územních samosprávných celků. To zahrnuje širokou škálu rolí potřebných při koordinaci opatření zaváděných vládou, poradenství v oblasti konkrétních témat souvisejících s povahou krize, odpovědnost za zavádění opatření, komunikaci a shromažďování a sdílení údajů. Na tato vymezení by mohl dohlížet ÚKŠ s cílem zajistit koordinovaný přístup, který by také na všech úrovních a ve všech sektorech mohl napomáhat aktivním účastníkům při výměně osvědčených postupů týkajících se jednotlivých krizových plánů, zjišťování nedostatků týkajících se kapacit a zajišťování připravenosti na budoucí krizové situace.
- Posílit kapacity krizového řízení v centru vládnutí, které by umožnily efektivnější vedení v době krize, a zajistit, aby vláda v krizových situacích náležitě zohledňovala doporučení ÚKŠ zprostředkované poradcem pro národní bezpečnost. Mohla by být posílena opatření ÚKŠ, aby se posílilo jeho začlenění do rozhodovacích procesů, například zajištěním funkčního propojení s Úřadem vlády. Vzhledem k tomu, že propojení mezi ÚKŠ a kabinetem zajišťované předsedou ÚKŠ a Bezpečnostní radou státu nezabránilo nesrovnalostem a problémům souvisejícím s koordinací během pandemie, mohl by poradce pro národní bezpečnost pomoci s podporou koordinace mezi ÚKŠ a kabinetem a zajistit, aby návrhy ÚKŠ byly posouzeny a následně schváleny vládou, jako je tomu v řadě zemí OECD (včetně Itálie, Lotyšska, Lucemburska a Nového Zélandu) (OECD, 2020_[3]). S ohledem na tyto skutečnosti by taková funkce, podpořená příslušným personálem, měla existovat jak na Úřadu vlády, tak v ÚKŠ, což by umožnilo lepší propojení s agendou předsedy vlády a rychlejší rozhodování.
- Posílení krizového právního rámce a krizových právních předpisů pro tvorbu politik založených na poznatcích:
 - Vytvářet krizové právní předpisy na základě všech dostupných faktů s cílem omezit riziko legislativních problémů, poskytovat řádné zdůvodnění jejich nutnosti a napomáhat ve sdělování účelu právních předpisů postiženým občanům a podnikům. ÚKŠ by například mohl zavést proces revize plánů reakcí a na tento proces dohlížet, aby zajistil, že plány budou aktualizovány a všechny zkušenosti získané během předchozích krizí do plánů reakcí průběžně zapracovávány.
 - Pokud krizová legislativa neprobíhala v souladu se standardními zákonodárnými procesy, je třeba do krizových zákonů začlenit výslovná ustanovení o shromažďování údajů a potom je podrobit sledování a hodnocení jejich účinnosti a efektivity.
 - Podpořit nezávislé, celostátní hodnocení celkové reakce vlády a dalších veřejných subjektů na krizi a zpřístupnit jeho výsledky veřejnosti. Publikovat hodnocení vypracovaná Ministerstvem vnitra a zajistit jejich sdílení alespoň mezi všemi orgány ústřední státní správy.
 - Vláda by mohla využívat prostředků pro vyhodnocování rizik a na jejich základě identifikovat budoucí rizika, a to i jiného typu, než bylo onemocnění covid-19. Zohlednit důležitost vědeckých poznatků při rozhodování prostřednictvím zavedení stálého systému vědeckého poradenství poskytovaného vládě a sestavení seznamu národních odborníků z různých oblastí a organizací s cílem zlepšit rozhodování založené na faktech.
 - Vypracovat protokoly a postupy pro shromažďování údajů o relevantních výsledcích a základních službách, aby bylo možné se lépe připravit na budoucí krize.
 - Posílit kapacity centra vládnutí k provádění analýz za normálních okolností i v době krize, s cílem zvýšit jejich kvalitu a rychlost provádění při přípravě mimořádných předpisů, opatření a

politik. Analytické kapacity lze podpořit zřízením analytické jednotky na Úřadu vlády a stejný model je možno aplikovat i na ministerstvech (viz kapitola 3).

- V případě odborné pracovní skupiny ÚKŠ posílit legislativní kapacity umožňující prosadit, aby mimořádná opatření v době krize byla stále v souladu s požadavky právních předpisů a nebyla v rozporu s jinými zákony, a tak předejít případnému zrušení opatření jinými orgány.
- Pokračování v úsilí o vybudování spolehlivého informačního systému krizového řízení, který poskytuje jasné rámce a standardy pro sdílení informací a údajů mezi ministerstvy a který v době krize zajišťuje interoperabilitu s dostatečnými technickými a lidskými zdroji nezbytnými pro účinnější tvorbu politik založených na faktech.
 - Měl by být zřízen jediný vládní portál pro sdílení a sledování informací v době krize nebo by měl být využit již existující portál, který by zajistil možnost rychlého sběru a sdílení údajů na všech úrovních. Jakýkoli nový portál musí být kompatibilní se stávajícími IT systémy využívanými v České republice a musí být vyvinut na základě konzultace s hlavním architektem informačních technologií pro Ministerstvo vnitra a příslušnými subjekty zainteresovanými v České republice na digitalizaci.
 - Je třeba upravit protokoly k ochraně a sdílení údajů s cílem zajistit, zejména v době krize, možnost jejich využití a sdílení pro relevantní analýzy, opatření a sledování.
- Doplnění právě probíhajícího posilování rámce strategické krizové komunikace jasnými protokoly a standardy určenými všem veřejným orgánům pro případ, že by došlo ke krizi.
 - Vůdčí úlohu vlády a jednotnou komunikaci mohou podpořit jasně vymezené role pro šíření vládních informací prostřednictvím mluvčího na vysoké úrovni jmenovaného předsedou vlády.
 - Na Úřadu vlády posílit strategické zdroje pro komunikaci s veřejností s cílem podpořit roli předsedy vlády.
 - Posílit transparentnost řízení krizí prostřednictvím objasnění odpovědnosti každého orgánu podléajícího se na řízení krize občanům, sdílení hlavních opatření přijatých ÚKŠ s veřejností a rozšíření obousměrné komunikace s občany v krizových situacích na více kanálů.
 - Rozvíjet kapacity k přípravě nástrojů a komunikačních materiálů v případě krize s cílem poskytnout je občanům a orgánům různých úrovní veřejné správy a institucím, stejným způsobem jako Ministerstvo vnitra činí v souvislosti s uprchlickou krizí; pod vedením Úřadu vlády a s podporou Ministerstva vnitra přizpůsobit tento model jiným typům krizí.
 - Zajistit přístup umožňující poskytování informací prostřednictvím různých digitálních i nedigitálních kanálů, například televize, sociálních sítí, novin či webových stránek vlády a ministerstev s cílem oslovit všechny demografické skupiny.
- Institucionalizace participativních mechanismů a zapojení širšího okruhu zainteresovaných stran do procesu rozhodování v krizových situacích za účelem zvýšení podpory a posílení důvěry v reakci vlády:
 - Zvážit vytvoření stálé skupiny odborníků s cílem zajišťovat podporu celostátním, krajským a obecním ÚKŠ, která by během krize konzultovala občanskou společnost na všech úrovních a byla podporována digitálními i nedigitálními mechanismy. Spolu s odborníky z akademického prostředí a uživateli státních služeb vytvořit v době krize pracovní skupiny při krizových štábech (ÚKŠ).
 - Do řízení krize co nejdříve zapojit občanskou společnost, místní aktivní účastníky (obce, policejní složky, školy atd.) a nevládní zainteresované strany.
 - Zřídit konzultační fóra s cílem vytvořit mechanismy pro zapojení občanů do řešení krizí, například umožnit sdružením uživatelů veřejných služeb nebo zástupcům určitých zranitelných skupin společnosti spolupráci s expertní skupinou (kterou by mohl vést ÚKŠ) a účast na online konzultacích, a prostřednictvím konzultačních fór umožňujícím při aktualizaci krizových plánů

a v době krize diskusi s jednotlivými občany. Při konzultaci postižených občanů a podniků (ačkoli v době krize pravděpodobně s jistými omezeními) by měly být jasně vysvětleny důvody a cíle politik, jichž má být dosaženo, ve snaze přispět k posílení dobrovolného dodržování předpisů.

Odkazy

- Argentinská vláda (2022), *Health Emergency: Decree 867/2021, Government of Argentina*, Buenos Aires, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/255070/20211224>. [39]
- Argentinská vláda (2021), “Resolutions of the Ministry of Health related to the health emergency are extended as complementary regulations until 31 December 2022”, *Argentinská vláda*, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/resoluciones-del-ministerio-de-salud-vinculadas-la-emergencia-sanitaria-se-prorrogan-como>. [40]
- Bezpečnostní rada státu (2022), *Usnesení bezpečnostní rady státu č. 6 ze dne 1. února 2022, Bezpečnostní rada státu*, https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/pracovni-vybory/ustredni-krizovy-stab/Jednaci-rad-UKS_1.pdf. [23]
- Corona Commission (2022), *Summary of the Final Report: Sweden During the Pandemic*, Corona Commission, Stockholm, https://coronakommissionen.com/wp-content/uploads/2022/02/summary_20220225.pdf. [54]
- ČTK (2020), „Vláda aktivovala Ústřední krizový štáb, povede ho náměstek Prymula“, *Lidovky*, https://www.lidovky.cz.translate.google.com/domov/vlada-aktivovala-ustredni-krizovy-stab-povede-ho-prymula.A200315_232323_In_domov_ele?_x_tr_sl=cs&_x_tr_tl=en&_x_. [31]
- DESI (2022), *Czech Republic in the Digital Economy and Society Index*, European Commission, Brussels, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-czech-republic> (accessed on 31 August 2022). [62]
- Dobiášová, M. (2021), „Jak vznikají nezákonná opatření“, *Seznam Zprávy*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/jak-vznikaji-nezakonna-covidova-opatreni-obchazenim-vladnich-pravidel-167312>. [49]
- eRouška (n.d.), „eRouška – chráním sebe, chráním tebe“, *webová stránka*, <https://erouska.cz>. [44]
- Eurostat (2022), “E-government activities of individuals via websites (data set)”, <https://data.europa.eu/data/datasets/okhlmlcog7ucnzs9igydra?locale=en> (accessed on 31 August 2022). [61]
- Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (2022), *COVID-19 Vaccine Tracker*, <https://vaccinetracker.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#uptake-tab>. [6]
- FRA (2020), *Coronavirus Pandemic in the EU: Fundamental Rights Implications*, *Agentura Evropské unie pro základní práva*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/cz_report_on_coronavirus_pandemic_june_2020.pdf. [28]

- INAI (2020), “Información de Iberoamérica para hacer frente a los desafíos derivados por la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19 (Information from Ibero-America to face the challenges derived from the health emergency caused by COVID-19)”, web page, <https://micrositios.inai.org.mx/acciones/covid19>. [56]
- INFOCDMX (2021), *Protocolo de Apertura y Transparencia ante el Riesgo: Prevención, Reacción y Recuperación (Opening Protocol and Transparency Before Risk: Prevention, Reaction and Recovery)*, Institute of Transparency, Access to Public Information, Protection of Personal Data, and Accountability of Mexico City, https://infocdmx.org.mx/micrositios/2021/protocolo-apertura-y-transparencia/assets/files/inicio/Protocolo_Apertura_Transparencia_Riesgo.pdf. [57]
- Johns Hopkins University (2022), “Mortality analyses”, Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality> (accessed on 9 August 2022). [5]
- Ministerstvo financí České republiky (2022), *Makroekonomická predikce - listopad 2022*. [8]
- Ministerstvo zdravotnictví (n.d.), *COVID Portál*, <https://koronavirus.mzcr.cz>. [25]
- Ministerstvo zdravotnictví České republiky (2022), „Ministr zdravotnictví ustavil národní institut pro zvládání pandemie, povede ho epidemiolog Roman Chlíbek, webová stránka, <https://www.mzcr.cz/tiskove-centrum-mz/ministr-zdravotnictvi-ustavil-narodni-institut-pro-zvladani-pandemie-povede-ho-epidemiolog-roman-chlibek/#:~:text=Ministr%20zdravotnictv%C3%AD%20Vlastimil%20V%C3%A1lek%20ustavil,Centr%C3%A1ln%C3%AD%20C5%99%C3%ADd%C3>. [37]
- Ministerstvo zdravotnictví České republiky (2020), „Government approves incorporating the Smart Quarantine under the Ministry of Health, new exemptions from wearing masks, and the cancellation of shopping hours for seniors“, webová stránka, <https://koronavirus.mzcr.cz/en/government-approves-incorporating-the-smart-quarantine-under-the-ministry-of-health-new-exemptions-from-wearing-masks-and-the-cancellation-of-shopping-hours-for-seniors>. [42]
- Ministerstvo zdravotnictví České republiky (2012), *Pandemický plán rezortu zdravotnictví, Ministerstvo zdravotnictví České republiky, Praha*, <https://www.mzcr.cz/pandemicky-plan-rezortu-zdravotnictvi>. [20]
- Ministerstvo zdravotnictví České republiky (n.d.), „Nápověda pro aplikaci Tečka, webová stránka, <https://ockodoc.mzcr.cz/napoveda/tecka/cz>. [43]
- Ministerstvo zdravotnictví České republiky (n.d.), *Nápověda pro Očkovací portál občana, webová stránka*, <https://ockodoc.mzcr.cz/napoveda/ocko/cz>. [45]
- Munich, D. (2020), „Informovanost o šíření covid-19 vážně“, <https://blog.aktualne.cz/blogy/daniel-munich.php?itemid=37466>. [55]
- Nejvyšší kontrolní úřad (2022), *Kontrolní akce 21/35: Peněžní prostředky na informační podporu protiepidemických činností, Nejvyšší kontrolní úřad, Praha*, https://www.nku.cz/assets/konzavery/K21035_en.pdf. [53]
- NERV (2022), *Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR, Národní ekonomická rada, Praha*, <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>. [36]

- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, Vydavatelství OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>. [11]
- OECD (2022), *Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response: Learning from the Crisis to Increase Resilience*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2c78c89f-en>. [4]
- OECD (2022), "First lessons from government evaluations of COVID-19 responses: A synthesis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paříž, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/first-lessons-from-government-evaluations-of-covid-19-responses-a-synthesis-483507d6/#boxsection-d1e30> (accessed on 28 August 2022). [41]
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1*, Vydavatelství OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/62d0ca31-en>. [9]
- OECD (2022), "Unemployment rate (indicator)", <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>. [10]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [1]
- OECD (2021), *OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/66c5ac2c-en>. [12]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [46]
- OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, Vydavatelství OECD, Paříž, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [58]
- OECD (2020), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: The role of centres of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paříž, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/#back-fnotea0z2> (accessed on 10 August 2022). [3]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020*, Vydavatelství OECD, Paříž, <https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en>. [14]
- OECD (2020), "Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paříž, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc>. [48]
- OECD (2020), "Removing administrative barriers, improving regulatory delivery", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paříž, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1>. [47]
- OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>. [51]

- OECD (2020), "Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paříž, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/transparency-communication-and-trust-the-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus-bef7ad6e> (accessed on 29 August 2022). [59]
- OECD (2018), *Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309272-en>. [2]
- OECD (2018), *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paříž, <http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>. [16]
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD, Paříž, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405> (accessed on 18 August 2022). [15]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [52]
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2021), *Czech Republic: Country Health Profile 2021*, State of Health in the EU, Vydavatelství OECD, Paříž, <https://doi.org/10.1787/8b341a5e-en>. [24]
- Parlament České republiky (2021), *Zákon č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů*, *Parlament České republiky, Praha*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-94>. [29]
- Parlament České republiky (2000), *Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*, *Parlament České republiky, Praha*, [https://www-zakonyprolidi-cz.translate.google.com/cs/2000-240?x_tr_sl=cs&x_tr_tl=en&x_tr_hl=cs&x_tr_pto=](https://www.zakonyprolidi-cz.translate.google.com/cs/2000-240?x_tr_sl=cs&x_tr_tl=en&x_tr_hl=cs&x_tr_pto=). [17]
- Parlament České republiky (1998), *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky ze dne 22. dubna 1998*, *Parlament České republiky, Praha*, <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1998/110.html>. [18]
- Poslanecká sněmovna (2020), „Zápis 47. schůze, 28. dubna 2020“, *webová stránka*, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/047schuz/47-1.html#q5>. [27]
- Švýcarské Spolkové Kancléřství (2020), *Report on the Evaluation of the Crisis Management during the COVID-19 Pandemic*, Švýcarské spolkové kancléřství, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/64454.pdf>. [60]
- Úřad vlády (2011), *Pandemic Plan of the Czech Republic*, *Úřad vlády, Praha*, https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/wepub/5520/14510/Pandemic%20Plan%20of%20the%20Czech%20Republic%20_2011_.pdf. [19]
- Vichová, K. and M. Hromada (2017), "The comparative analysis of crisis management information systems in the Czech Republic", *8th International Conference on Information, Intelligence, Systems & Applications (IISA)*, <https://doi.org/10.1109/IISA.2017.8316361>. [21]

- Vláda České republiky (2022), „*Measures adopted by the Czech Government against the coronavirus*“, *webová stránka*, <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/#general>. [13]
- Vláda České republiky (2022), *Pandemic Act COVID Portal*, *Vláda České republiky, Praha*. [30]
- Vláda České republiky (2022), *Příloha usnesení vlády ze dne 9. února 2022 č. 78, Statut Ústředního krizového štábu*, *Vláda České republiky, Praha*, https://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/pracovni-vybory/ustredni-krizovy-stab/statut-UKS_2.pdf. [22]
- Vláda České republiky (2021), „*Rada vlády pro zdravotní rizika*, *webová stránka*,, https://www.vlada.cz/cz/ppov/rada_vlady_pro_zdravotni_rizika/uvodni-text-rada-vlady-pro-zdravotni-rizika-183146. [38]
- Vláda České republiky (2020), „*Přehled vládních usnesení od vyhlášení nouzového stavu*, *webová stránka*, <https://www.mpo.cz/en/guidepost/for-the-media/press-releases/overview-of-government-resolutions-since-the-declaration-of-the-state-of-emergency--253720>. [26]
- Vláda České republiky (2020), „*Úvodní text, Integrovaný centrální řídicí tým*“, *webová stránka*, https://www.vlada.cz/cz/ppov/rada_vlady_pro_zdravotni_rizika/integrovaný_centralni_ridici_tym/uvodni-text-integrovaný-centralni-ridici-tym-183148. [34]
- Vláda České republiky (2020), *Statut – Rada vlády pro zdravotní rizika*, *Vláda České republiky, Praha*, https://www.vlada.cz/assets/ppov/Rada_vlady_pro_zdravotni_rizika/Rada-vlady-pro-zdravotni-rizika---Statut.pdf. [33]
- Vláda České republiky (2020), *Statut: Centrální řídicí tým COVID-19*, *Vláda České republiky, Praha*, https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/01-Statut-CRT_final.pdf. [35]
- Vláda České republiky (2020), *Usnesení vlády České republiky ze dne 27. července 2020 č. 813*, *Vláda České republiky, Praha*, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABS9C7WTF>. [32]
- WHO (n.d.), *Czechia: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard With Vaccination Data*, <https://covid19.who.int/region/euro/country/cz> (accessed on 17 August 2022). [7]
- Zrást, T. (2021), „*Přehledně: 13 verdiktů proti opatřením*“, *iRozhlas*,, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prehledne-soud-opatreni-verdikt-zruseni-ministerstvo-zdravotnictvi-covid_2106200600_tzr. [50]

Poznámky

¹ Podle analýzy úmrtnosti založené na údajích Centra pro koronaviry Univerzity Johna Hopkinse měla Česká republika v srpnu 2022 druhou nejvyšší úmrtnost na 100 000 obyvatel mezi 38 zeměmi OECD po Maďarsku a čtvrtou v rámci 27 členských zemí Evropské unie po Bulharsku, Maďarsku a Chorvatsku.

Úmrtnost na 100 000 obyvatel představuje celkovou populaci dané země s potvrzenými případy i zdravými lidmi (Johns Hopkins University, 2022^[5]).

² Průzkum byl zpracován jako součást Přehledu fungování veřejné správy České republiky. Procenta jsou vypočtena na základě odpovědí, které obdrželo osm ústředních orgánů státní správy: Ministerstvo vnitra - Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřad vlády, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo průmyslu, Ústřední krizový štáb a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

³ Viz poznámka 2.

⁴ Viz poznámka 2.

⁵ Viz poznámka 2.

Přehled o stavu veřejné správy

ČESKÁ REPUBLIKA

ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ K MODERNĚJŠÍ A EFEKTIVNĚJŠÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Přehled o stavu veřejné správy v České republice identifikuje prioritní oblasti pro reformu veřejné správy v České republice a nabízí doporučení pro posílení efektivity, rychlosti a reakceschopnosti veřejné správy v ČR. Přehled nejprve zprostředkovává pohled na efektivitu veřejné správy a její schopnost řešit současné výzvy v oblastech, jako jsou digitalizace a klimatická změna. Poté analyzuje celou řadu zásadních a prioritních oblastí veřejné správy včetně zapojování občanů, koordinace a strategického plánování vedených z centra vládnutí, informovaného rozhodování (EIDM) ve veřejné správě, veřejné správy na úrovni krajů a obcí, řízení lidských zdrojů ve veřejné správě a využívání elektronických nástrojů veřejné správy. Součástí Přehledu je i případová studie o opatřeních a předpisech v oblasti veřejné správy během pandemie onemocnění covid-19. Přehled o stavu veřejné správy v ČR obsahuje doporučení pro veřejnou správu v ČR, která jí pomohou s uskutečněním a se splněním cílů koncepce rozvoje veřejné správy s názvem Klienty orientovaná veřejná správa 2030 a v konečném důsledku také s realizací dlouhodobé vize a závazků udržitelného rozvoje.

Iceland 
Liechtenstein
Norway grants

2023



TIŠTĚNÁ VERZE ISBN 978-92-64-77155-0
PDF ISBN 978-92-64-72575-1



9 789264 771550