

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.

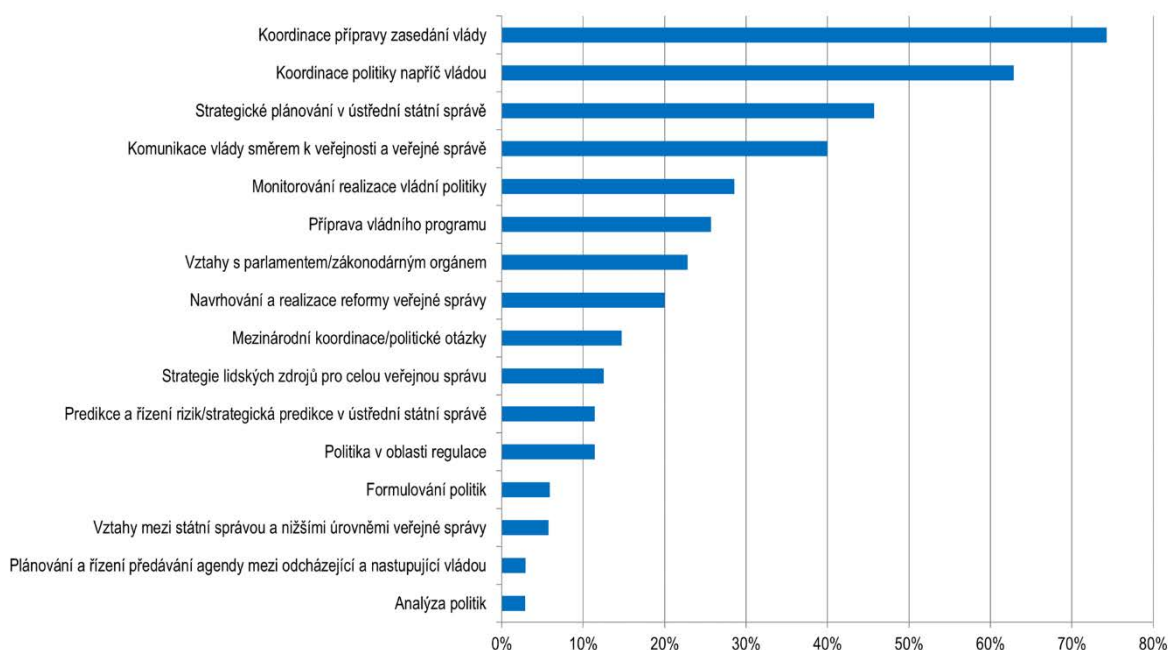
V České republice je Úřad vlády „ústředním orgánem státní správy“. Úřad vlády je klíčovým subjektem centra vládnutí, který plní funkce, jako je příprava zasedání vlády a koordinace napříč ministerstvy. Jeho úloha je stručně a velmi obecně popsána v kompetenčním zákoně z roku 1969 (Vláda České republiky, 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 garnituru. 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.

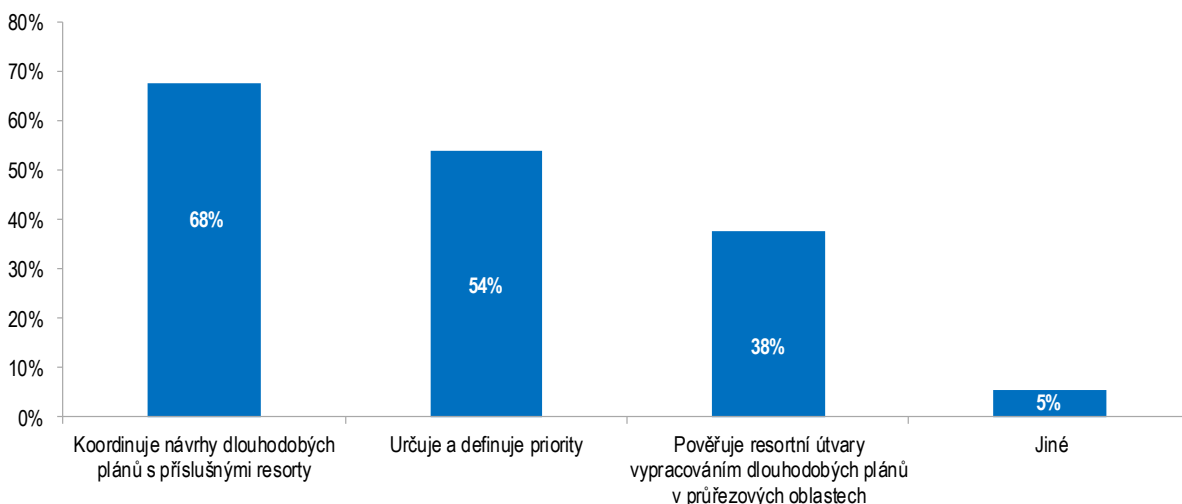
Strategické plánování: Posílení role centra

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 reform 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_[2]). 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_[2]).

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 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]).

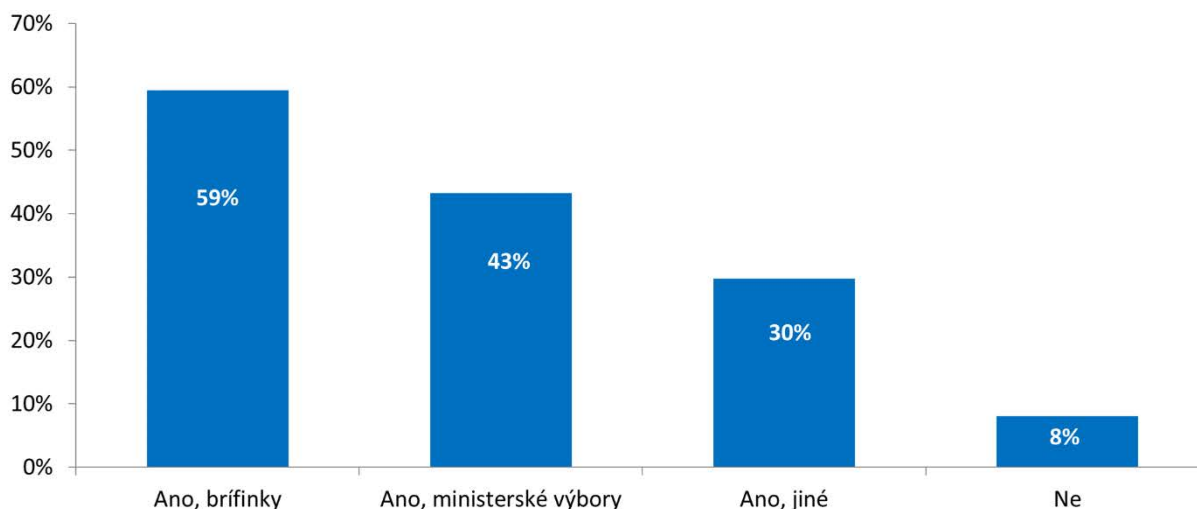
Česká republika zřídila řadu nástrojů pro meziresortní koordinaci, zejména meziresortní výbory a veřejné poradní orgány pod centrem vládnutí nebo ministerstvy, které podporují koordinaci a soudržnost politik v různých oblastech. Zhruba desítky těchto výborů spadá do působnosti centra vládnutí a zabývá 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 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 prioritou 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 Řídicího 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

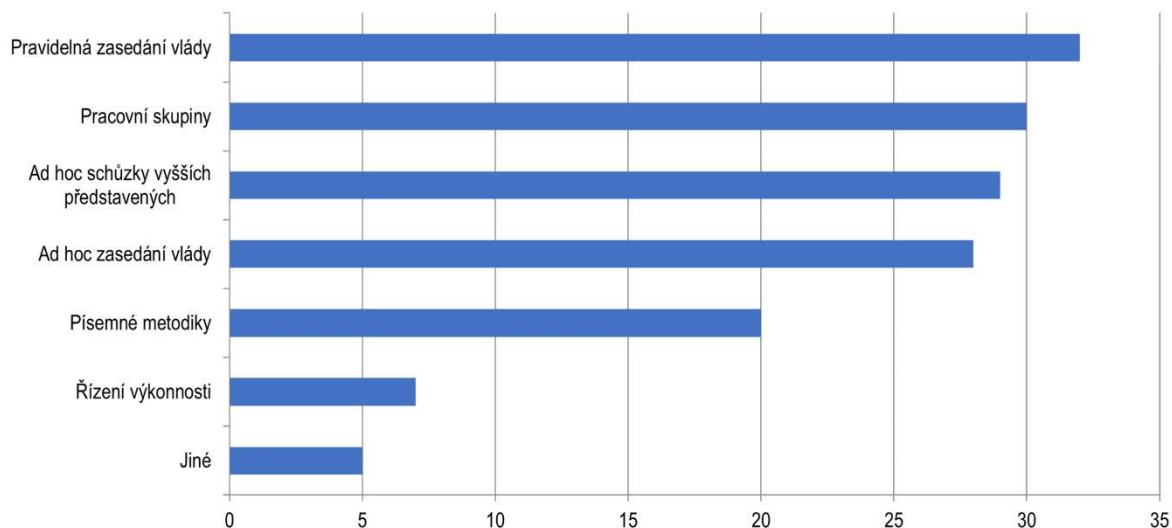
V zemích OECD centra vládnutí hrají klíčovou roli při určení a promítnutí priorit do resortních programů a opatření. Centrum vládnutí využívá k řízení priorit, ovlivňování strategií, politik a opatření vypracovávaných ministerstvy a k zajištění souladu s vládním programem meziresortní koordinační orgány. 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 efektivity 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 meziresortní 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 jednatelů 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 pozici 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.

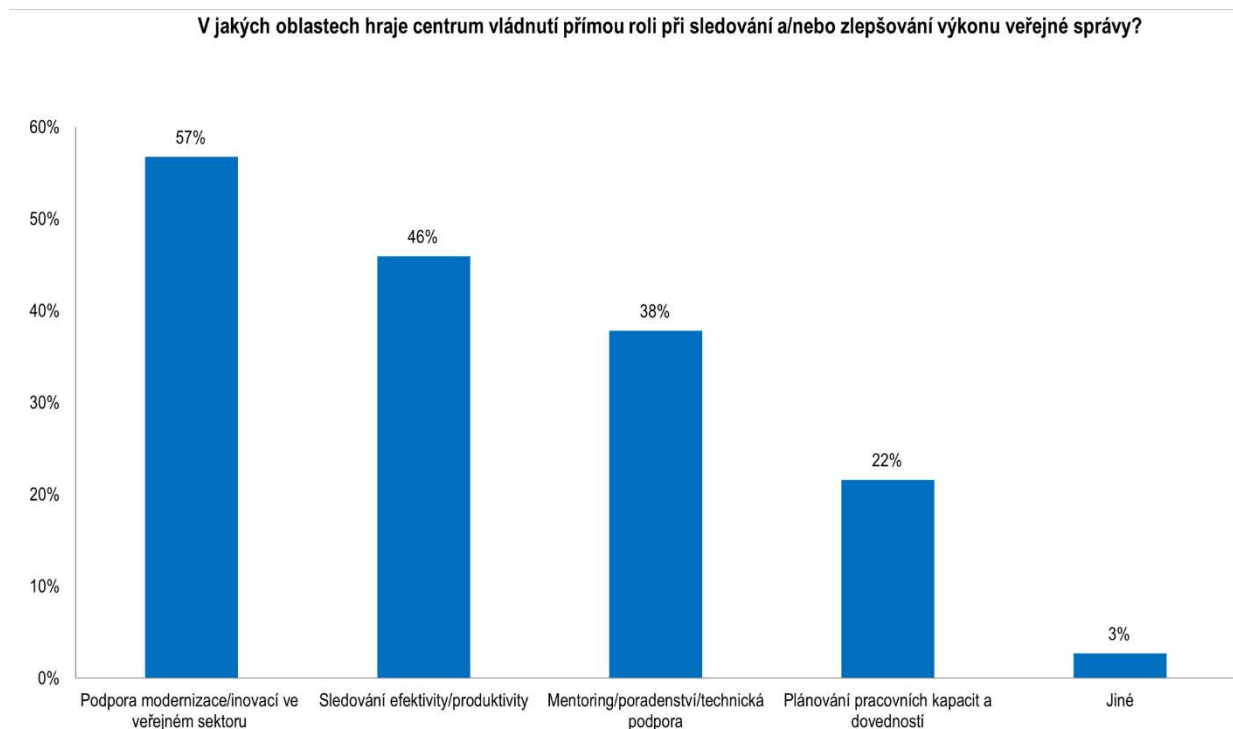
KOVES je řízena Ministerstvem vnitra a projednávána ve zvláštní pracovní skupině Rady pro veřejnou správu

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> [31]
(accessed on 12 May 2022).
- Vláda České republiky (2022), *Jednací řád vlády*, [33]
<https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200>.
- 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*, [46]
<https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Statut-Rady-2022.pdf>.
- 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, [7]
<https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/rules-of-procedure-of-the-government-20989>.
- 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, [39]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/923311468337217269/pdf/600920BRI0GET010BOX358310B01PUBLIC1.pdf>.

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.“



From:

OECD Public Governance Reviews: Czech Republic

Towards a More Modern and Effective Public Administration

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), "Koordinační kapacita řízená z centra vládnutí v České republice", in *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/29560404-cs>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.