

Úvod: Přehled veřejné správy v České republice

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

Úvod

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reforma veřejné správy a vládnutí v České republice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Česká republika navrhla ambiciózní program reformy veřejné správy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efektivita veřejného sektoru

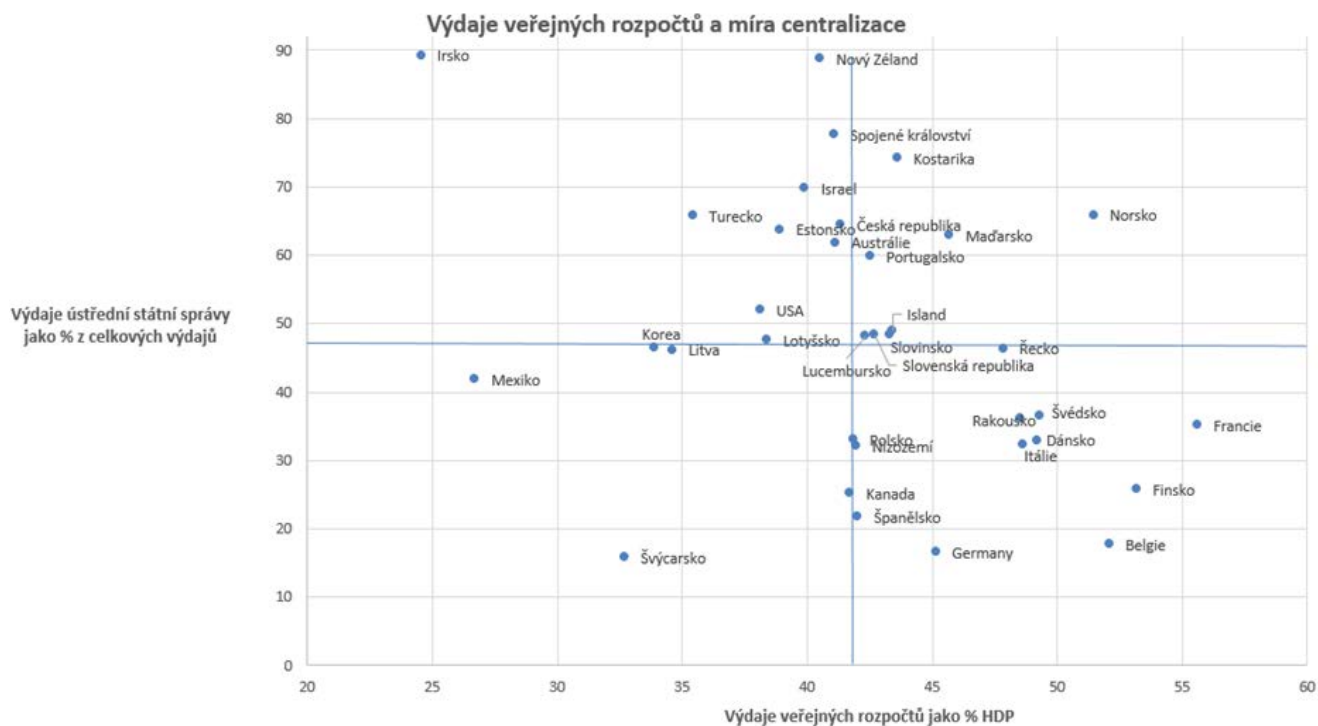
Prioritou české vlády je zvyšování efektivity veřejné správy a zmiňují ho všechny klíčové strategické dokumenty, včetně Strategie Česká republika 2030, Reformy veřejné správy a Programového prohlášení vlády. V Programovém prohlášení vlády se dočteme, že cílem je vytvořit „efektivní, moderní a profesionální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

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

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

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

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



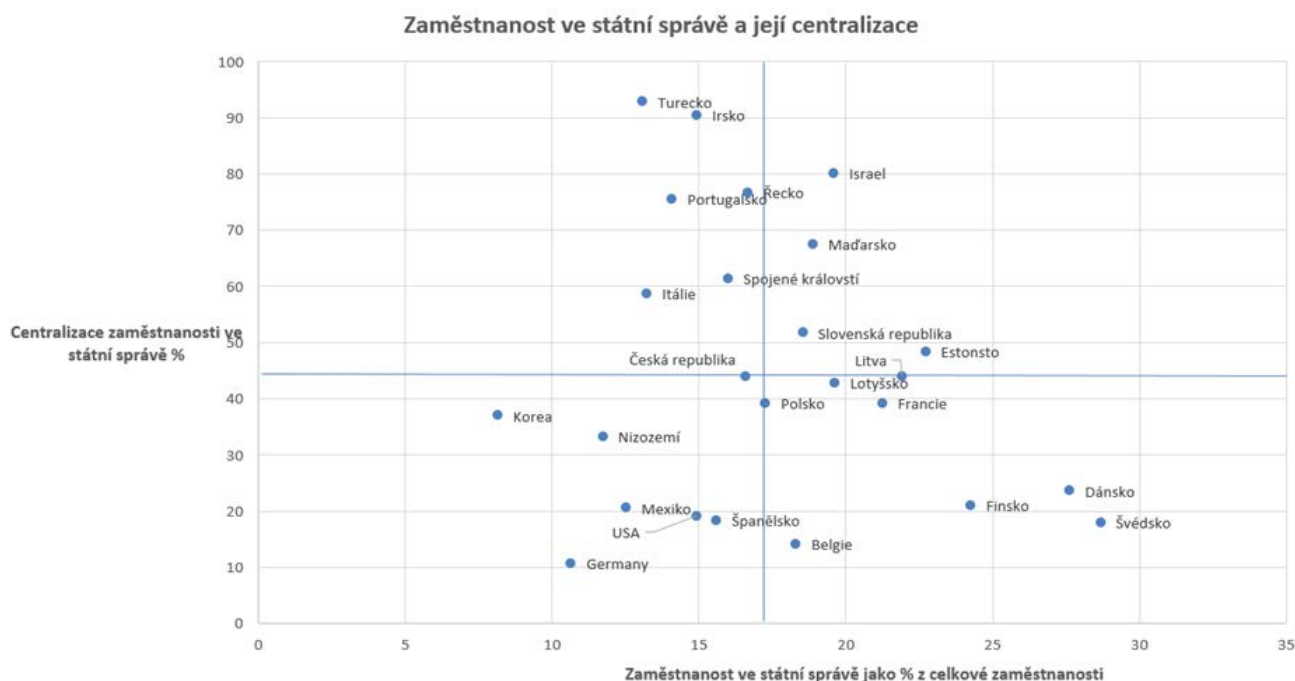
Poznámka: modré linky zobrazují průměr OECD.

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

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

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

Obrázek 2. Míra centralizace a zaměstnanost ve veřejném sektoru

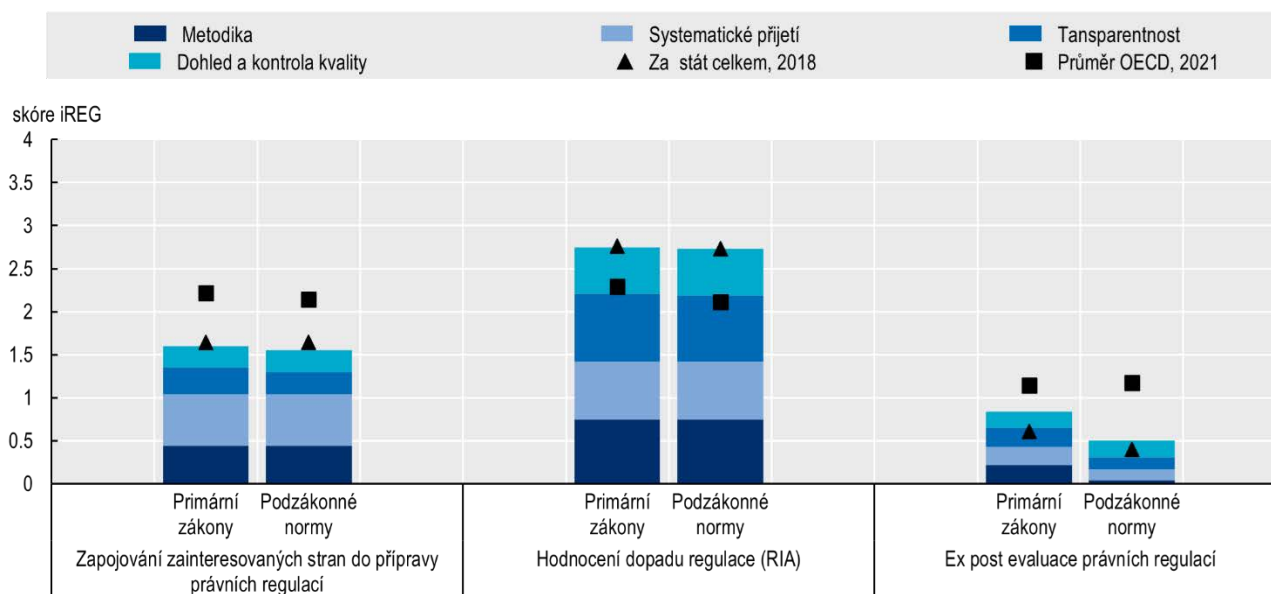


Poznámka: modré linky zobrazují průměr OECD.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

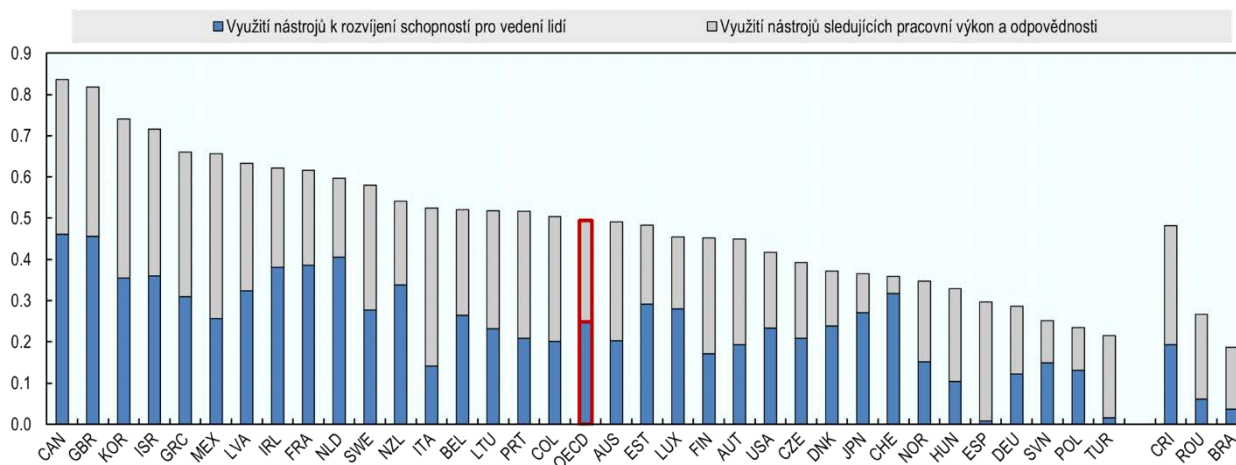
Schopnost rychle reagovat: Česká republika vytvořila koordinační mechanismy pro řešení průřezových priorit, jejichž fungování je limitováno kompetenčním zákonem, což způsobuje určitou nepružnost

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

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

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

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



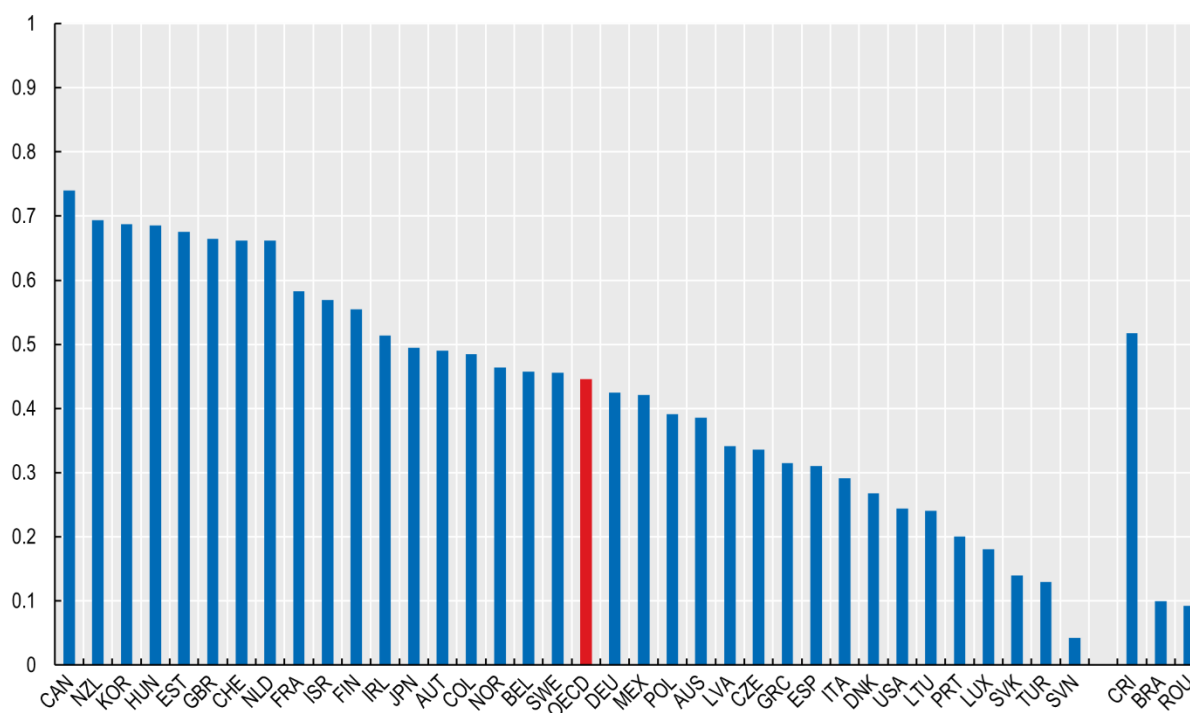
Zdroj: OECD (2021^[6]).

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

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

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

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



Poznámka: Data pro Chile a Island nebyla k dispozici.

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

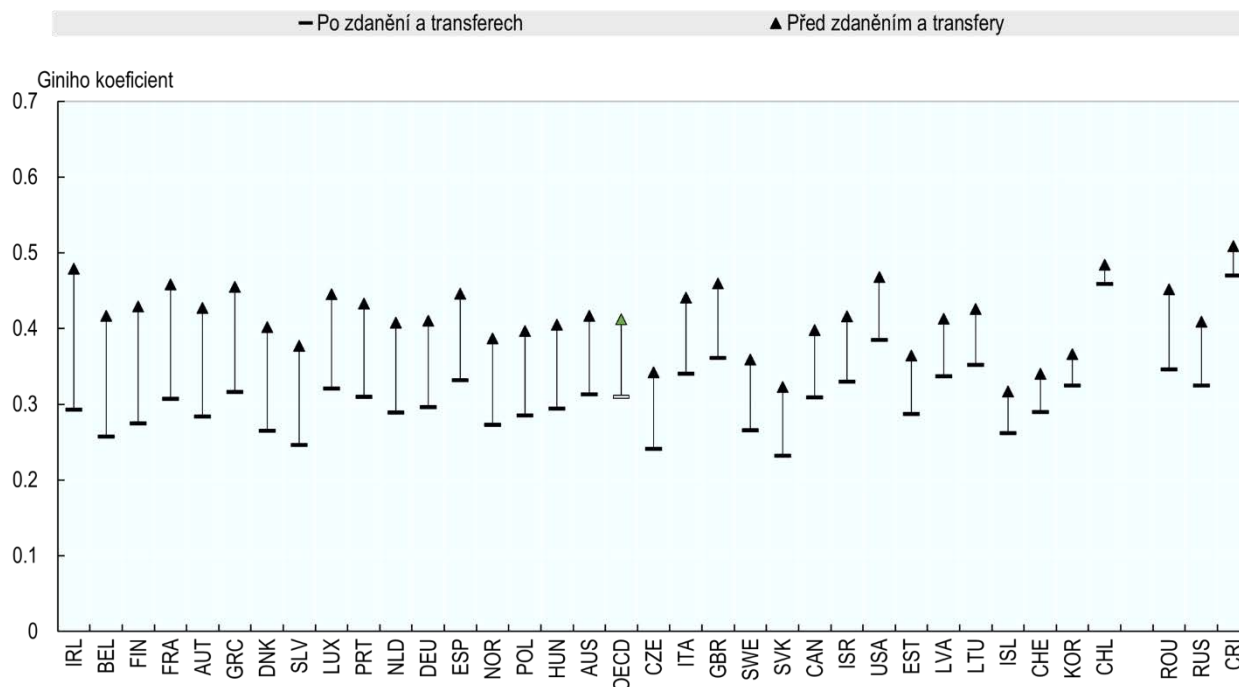
Vláda do svého Programového prohlášení zakomponovala opatření pro novelizaci zákona o státní službě s cílem státní službu zefektivnit, více ji otevřít a posílit její schopnosti mimo jiné i „umožněním účasti zájemců mimo státní službu už v prvních kolech výběrových řízení na vedoucí místa“ (Vláda České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

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

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

Obrázek 6. Giniho koeficient – země OECD

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

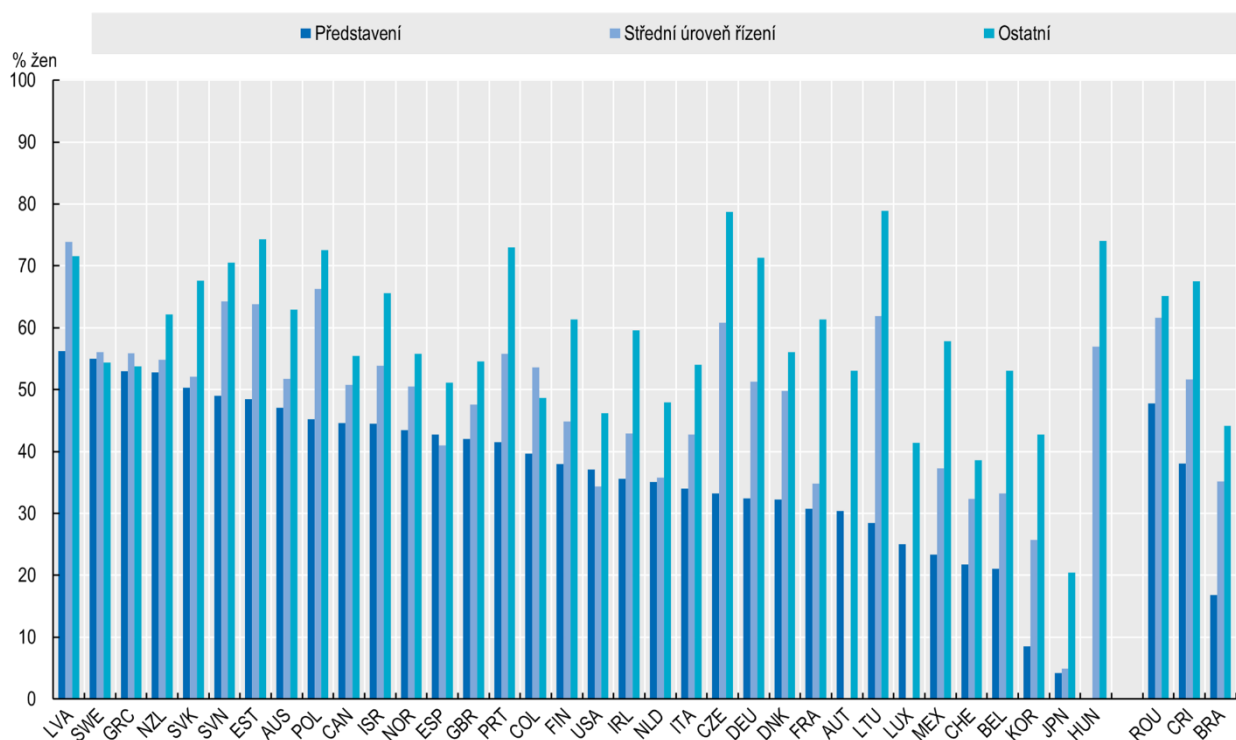


Zdroj: OECD (2021_[6]).

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

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

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



Zdroj: OECD (2021^[6]).

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

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

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

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

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

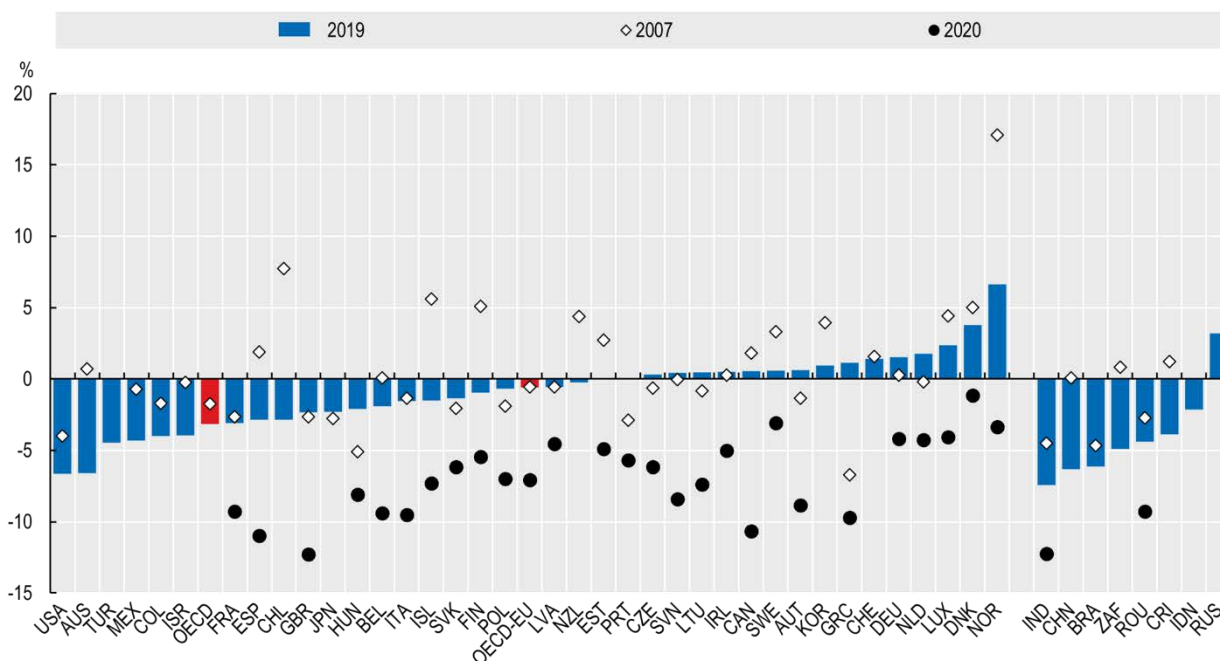
Výdaje

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

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

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

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



Zdroj: OECD (2021^[6]).

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

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

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

Trajektorii veřejných financí a výdajů ovlivňuje válka na Ukrajině

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

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

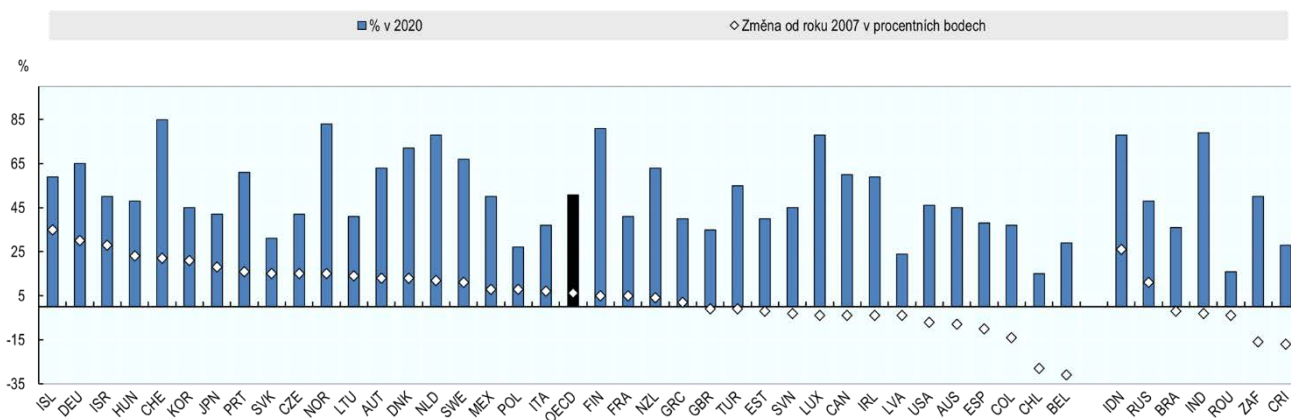
Efektivita veřejné správy v České republice by se mohla celkově zvýšit zpružněním systému veřejného vládnutí, zajištěním vyšší míry spolupráce v rámci tohoto systému a posílením jeho odolnosti tak, aby lépe zvládal otřesy, dále pak zrevidováním systému řízení státní správy a náborem, a to zejména u představených,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

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

Účast občanů na rozhodování a veřejných záležitostech a důvěra občanů

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Digitalizace

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

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

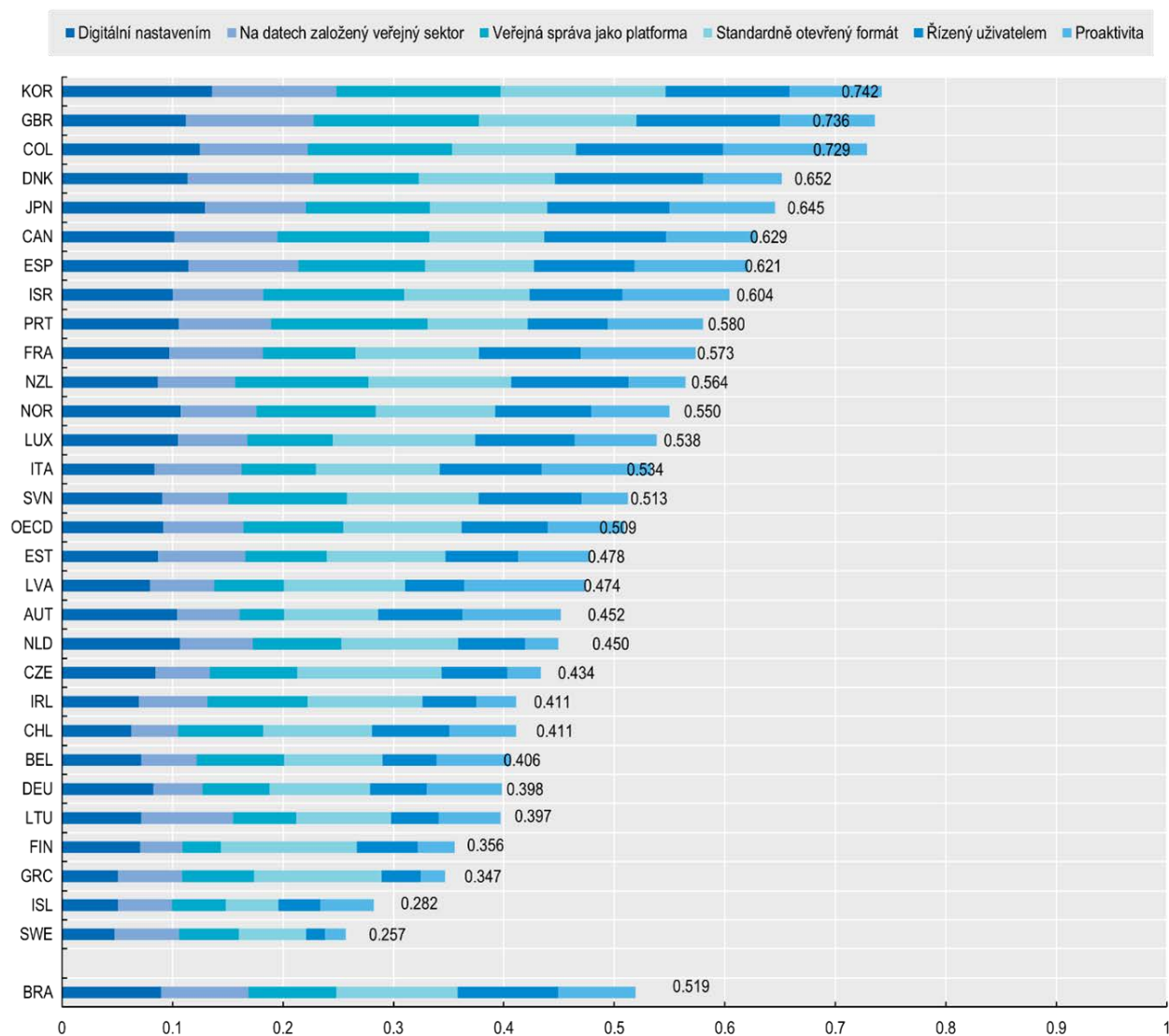
Česká republika modernizuje a digitalizuje poskytování správních agend občanům a využívá k tomu zejména projekt Czech Point vedený Ministerstvem vnitra na podporu realizace Strategického rámce rozvoje veřejné správy 2014-2020. Projekt se zaměřuje na rozvoj jednotného digitálního kontaktního místa (tzv.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

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

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

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

Obrázek 10. OECD Index Digitalizace Veřejné Správy, 2019



Zdroj: OECD (2020^[53]).

Integrita

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

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

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

Obrázek 11. Rámec integrity veřejného sektoru v České republice



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

Zdroj: OECD (2021^[58]).

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

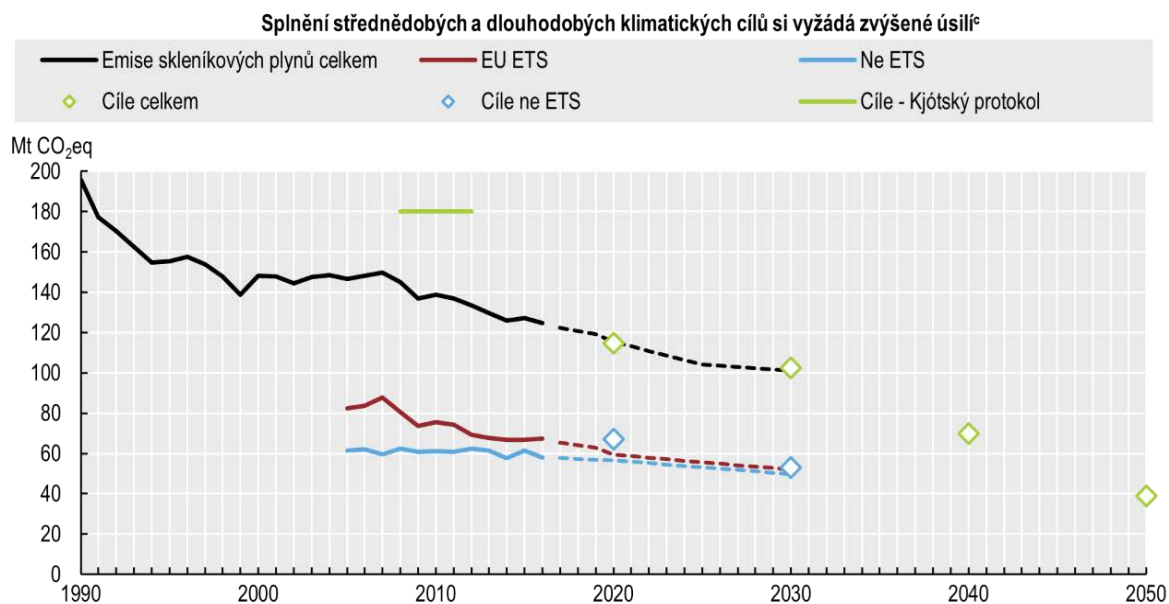
především kvůli nízké důvěře občanů v tuto oblast. Je třeba zavést opatření ve směru k zákonodárné moci a střetu zájmů v moci výkonné. Toto téma bylo pojednáno jako součást hospodářského přehledu vypracovaného pro Českou republiku v roce 2020 (*OECD Economic Survey of the Czech Republic 2020*) a je součástí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

Koordinace ochrany klimatu

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

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

Obrázek 12. Emise skleníkových plynů v České republice, 2017



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

Zdroj: OECD (2018_[14]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Odkazy

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

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

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

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

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

Poznámky

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

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

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

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

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



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), "Úvod: Přehled veřejné správy 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/10.1787/90631c35-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>.