ROLE ÚŘADŮ VLÁD VE VYBRANÝCH ZEMÍCH OECD

ANALÝZA MODELŮ KOORDINACE ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD - Analýza modelů koordinace ústřední státní správy

Autor:	Vojtěch Sedláček
Grafická úprava:	Štěpánka Steinbachová
Vydává:	Úřad vlády ČR, odbor reformy regulace a ústřední státní správy Nábřeží Edvarda Beneše 4, 11801 Praha 1
Autorská práva:	Úřad vlády ČR
Vydání:	první
Vytiskl:	oddělení polygrafie Úřadu vlády ČR
Místo a rok vydání:	Praha, 2005

ISBN 80-86734-47-1

„Reforma úřadu vlády je jak důležitá tak uskutečnitelná. Schopnost vytvářet a implementovat koherentní politiky je významná pro evropskou integraci. Ještě významnější je pro úspěšné členství po vstupu do Evropské unie.“

SIGMA (2004)

Autor by rád poděkoval zaměstnancům jednotlivých úřadů vlád, konkrétně Frederiku Agerhemovi, Bożeně Czajové, Marcu Gerritsenovi, Anně Jamborové, Alison Mableové, Peteru Ryanovi, Danielu Trnkovi a Branko Vidičovi, za jejich spolupráci. Poděkování patří též zaměstnancům odboru reformy regulace a ústřední státní správy Úřadu vlády ČR za jejich odborné vedení, rady a připomínky.

Vážení čtenáři,

mým přáním je, aby státní správa zlepšovala své služby vůči občanům a politikům, aby poskytovala jen kvalitní a žádané služby a nadměrně přitom občany nezatěžovala regulačními opatřeními a administrativou. Vstupem naší země do Evropské unie v květnu 2004 vzrostl tlak na efektivnější fungování státní správy, a to zejména z hlediska způsobu tvorby vládních politik, zabezpečení jejich soudržnosti a kontroly jejich realizace. Předpokladem pro zdárné naplnění přání občanů a politiků je efektivnější koordinace na centrální úrovni státní správy a existence odpovídajících odborných kapacit.

Evropské i mimoevropské státy OECD reagují na tuto výzvu různým způsobem. Společným jmenovatelem jejich opatření je však zpravidla zřízení tzv. centra vládnutí. Jeho postavení a způsob organizace odrážejí principy politického systému dané země. V České republice není role centra vládnutí dostatečně definována. Úřad vlády České republiky, ačkoli na tuto funkci aspiruje z logiky svého postavení v rámci ústřední státní správy, pro ni dosud nemá náležitou systémovou oporu.

Tato publikace nabízí celou škálu námětů a příkladů jak uvedené téma vládnutí uchopit v podmínkách české státní správy a jak vymezit roli samotného Úřadu vlády České republiky s ohledem na aktuální výzvy prohlubující se evropské integrace a globalizace.

Text této publikace vznikl v rámci prací na zlepšování fungování státní správy v gesci Úřadu vlády České republiky. Publikace byla vytvořena zejména jako podkladový materiál pro návrhy na zlepšení úlohy Úřadu vlády České republiky v procesu tvorby a koordinace vládních politik.

Ing. Aleš Šulc
vedoucí Úřadu vlády České republiky

OBSAH

Úvod....15

Cíle a struktura studie....17

Kapitola 1.Centrum vládnutí: role úřadu vlády v moderní státní správě....23

1.1.Faktory vyvolávající potřebu změny....23

1.2.Faktory ovlivňující podobu úřadu vlády....25

1.3.Typy úřadů vlád....26

1.4.Funkce úřadu vlády....28

Kapitola 2.Metody koordinace ústřední státní správy – role úřadu vlády v koordinaci průřezových agend....35

2.1.Úvod....35

2.2.Postavení úřadu vlády v systému státní správy....36

2.3.Koordinace průřezových projektů....40

2.4.Řízení konkrétních průřezových projektů....41

2.5.Další průřezové agendy v gesci úřadu vlády....43

Kapitola 3.Modely úřadů vlád....52

3.1.Rozlišení úřadů vlád podle poslání....52

3.2.Charakteristiky administrativního modelu úřadu vlády....53

3.3.Charakteristiky koordinačního modelu úřadu vlády....54

Kapitola 4.Doporučení a názory mezinárodních organizací a expertů 58

4.1.Úřad vlády jako garant spolehlivosti vlády....59

4.2.Sílící potřeba efektivní a důsledné koordinace – úřad vlády v pojetí OECD a SIGMA....63

Přílohy....66

Strategické plánování a meziresortní koordinace 68

Teorie a praxe správních reforem....74

Webové stránky úřadů vlády / premiéra....82

Zdroje....84

SOUHRN

Rostoucí složitost současného světa a nové globální problémy a výzvy si kladou nebývalé nároky na schopnost vlád rychle a efektivně reagovat na měnící se podmínky. Rostoucí počet problémů a úkolů, s nimiž se musí státní instituce potýkat, se promítá do celkového nárůstu složitosti i počtu činností státní správy. V této situaci se klíčovým prvkem pro dosažení efektivního výkonu stává koordinace státní správy jako takové.

Cílem této studie, která je zadána v rámci probíhající reformy ústřední státní správy v České republice, je identifikace modelů koordinace ústřední státní správy ve vybraných zemích OECD[1]. Pozornost je věnována především postavení, struktuře a funkci úřadu vlády zejména v procesu koordinace průřezových projektů.

Studie je rozčleněna do čtyř částí. První část se zabývá postavením, rolí a funkcemi úřadu vlády v moderní státní správě. Řada současných procesů, jako je decentralizace či politická a ekonomická globalizace, svým způsobem oslabuje pozici ústřední vlády. Přičte-li se k těmto procesům výše zmíněný obecný nárůst složitosti současné společnosti, vzniká situace, kdy schopnost centrální vlády koordinovaně a efektivně řídit zemi může být ohrožena. Východiskem z této situace je vytvořit protiváhu těmto procesům, tedy posílit koordinační schopnosti centra vládnutí, což se fakticky ve většině vyspělých zemí realizuje prostřednictvím rozšiřování funkcí a odpovědností úřadů vlád jednotlivých států. Konkrétní podoba těchto úřadů je pak ovlivněna řadou faktorů, z nichž nejvýznamnějším je politický systém daného státu, resp. systém uspořádání vlády - tedy její kolegiální či naopak hierarchický charakter. Co se funkcí úřadů vlád týče, lze říci, že jelikož úřad vlády je orgánem, který slouží vládě, jsou jeho funkce odvislé od pravomocí a povinností vlády v tom kterém systému. I přes výše uvedené rozdíly mezi jednotlivými zeměmi lze identifikovat obecné funkce, jež v té či oné míře plní naprostá většina úřadů vlád ve vyspělých zemích. Podle Peterse (2000) mezi tyto funkce patří:

- systémové řízení, tímto termínem se rozumí obecný přehled a často i přímé zasahování do záležitostí obrany, bezpečnosti a zahraničí. Specifickou otázkou je řízení vztahů s Evropskou unií (je-li země jejím členem) a s nižšími územně správními celky;
- zajišťování dobrého vládnutí;
- řízení státního aparátu;
- koordinace jednotlivých vládních politik;
- poradenství v otázkách politik;
- politické řízení, tímto termínem se rozumí řízení vztahů s parlamentem, mezi koaličními partnery (jde-li o koaliční vládu) a s hlavními zájmovými skupinami a médii.

[1] Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

K obdobným závěrům došel i výzkum OECD a programu SIGMA[2], na jehož základě se ukazuje výhodné pohlížet na úřad vlády jako na koordinační orgán, jehož funkcí je:

- koordinace přípravy schůzí vlády;
- koordinace činností k zabezpečení právní jednoty navrhované legislativy;
- koordinace přípravy vládního programu, strategických priorit a dlouhodobých plánů a zajišťování jejich kompatibility s rozpočtem;
- koordinace přípravy obsahu navrhovaných opatření, jež mají být projednána na schůzi vlády;
- koordinace vládních komunikačních aktivit;
- koordinace sledování výsledků vládních politik;
- koordinace vztahu s jinými státními orgány (parlamentem, prezidentem);
- koordinace specifických horizontálních strategických priorit (Evropské integrace, reformy státní správy).

Druhá část studie analyzuje výsledky dotazníkového šetření realizovaného Úřadem vlády ČR ve vybraných zemích OECD[3]. Cílem tohoto šetření bylo shromáždit data o metodách koordinace průřezových projektů a roli a významu jednotlivých úřadů vlád[4] v těchto procesech. Z osmi dotazovaných zemí je pouze ve dvou případech úřad vlády vnímán jako úřad administrativní povahy, jenž zajišťuje chod vlády po organizační stránce a plní poradní funkci, a to v Polsku a na Slovensku. V ostatních zemích je ve větší či menší míře akcentována jeho koordinační role. Co se týče významu úřadu vlády v procesu koordinace průřezových agend, v žádné z dotazovaných zemí není tato role posuzována jako minimální, pouze Česká republika a Slovinsko ji hodnotí jako středně významnou. V ostatních dotazovaných státech je role úřadu vlády v koordinaci průřezových projektů posuzována jako velmi významná. Specifickým nástrojem meziresortní koordinace je strategické plánování a řízení[5]. Kapacity pro strategické plánování v rámci úřadu vlády podle výsledků dotazníků neexistují pouze v České republice a na Slovensku. Z výsledků dotazníků pak dále vyplývá, že se úřady vlády v řadě zemí řídí, či se významnou měrou podílejí na koordinaci mnoha průřezových agend, jako je regulatorní reforma, reforma a modernizace státní správy či řízení lidských zdrojů ve státní službě.

[2] Program SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je společnou iniciativou OECD a Evropské unie. Cílem programu je podpořit kvalitu vládnutí a řízení státní správy především v zemích střední a východní Evropy.

[3] S prosbou o vyplnění dotazníku byly osloveny Francie, Irsko, Itálie, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie. Vyplněné dotazníky zaslali zpět zástupci Irska, Nizozemí, Polska, Slovenska, Slovinska, Švédska a Velká Británie.

[4] V některých systémech existuje zvlášť úřad sloužící vládě jako celku a zvlášť úřad sloužící výhradně premiérovi. Toto rozlišení nebylo v dotazníku zohledněno, pod pojmem „úřad vlády“ se tak rozumí obě tyto instituce.

[5] Podrobněji o tomto tématu pojednává příloha Strategické plánování a meziresortní koordinace.

Na základě první a druhé části studie jsou identifikovány dva teoretické modely úřadu vlády – administrativní a koordinační. Kritériem pro toto rozlišení je poslání, které úřad v rámci daného správního systému plní. Posláním úřadu vlády administrativního typu je především zajišťovat technický a administrativní servis vládě. Na straně druhé se nacházejí úřady vlády, které fungují jako vrcholné orgány státní správy. Jejich posláním je koordinovat činnost ústřední státní správy jako celku.

Předností úřadu vlády v administrativním pojetí jsou především relativně nižší provozní náklady. Na druhé straně neexistence dobře pracujícího vrcholného koordinačního centra může při složitosti současných úkolů státní správy vyústit v neefektivní fungování státní správy jako celku (například duplicity ve výkonu státní správy, nesoulad či dokonce protichůdnost jednotlivých resortních návrhů a politik atd.). Přesto je administrativní model úřadu základem, z něhož je důslednými reformami možno přejít k úřadu koordinačního typu.

Předností úřadu vlády koordinačního typu je především zajištění vzájemného souladu mezi jednotlivými vládními politikami a tím i efektivnějšího fungování státní správy. Jde de facto o rozšíření úřadu administrativního typu o koordinační dimenzi, neboť k zajišťování chodu vlády po technické stránce se přidává aktivní podpora vlády v rozhodování a výkonu moci nad ostatními složkami státní správy. Tyto činnosti jsou zajištěny řadou mechanismů jako je strategické plánování a řízení či monitorování implementace přijatých rozhodnutí.

Relativní nevýhodou tohoto modelu úřadu vlády ve srovnání s předchozím jsou vyšší provozní náklady. Lze však předpokládat, že jsou zanedbatelné v porovnání s očekávanými přínosy v podobě zefektivnění fungování státní správy. Úřad vlády v této podobě má také velmi vysoké nároky na profesní úroveň a dovednosti svých zaměstnanců.

Zatímco koordinační model je bližší většině vyspělých západních zemí, prvky administrativního modelu převažují v postkomunistických, především pak balkánských zemích.

Potřeba existence mechanismů a kapacit zajišťující koherenci vládních politik se promítá i do doporučení významných mezinárodních organizací a zahraničních expertů. Poslední část studie nabízí přehled vybraných doporučení týkajících se jak obecně role úřadu vlády v moderní státní správě, tak doporučení týkajících se konkrétně Úřadu vlády ČR.

ÚVOD

„Svět je čím dál tím složitější.“ S tímto tvrzením se dnes setkáváme stále častěji. S nebývalou rychlostí a naléhavostí se objevují témata, problémy a krizové situace, jež nemají historický precedent. Na pozadí komplexních procesů globalizace a evropské integrace se vynořují zcela nové palčivé otázky, hrozbou globálního terorismu počínaje a stárnutím evropské populace konče. Tyto výzvy si v naprosté většině případů žádají rychlou a efektivní odpověď ze strany státu. Ústřední státní správa jakožto nástroj k realizaci vládních politik se tak dostává do situace, kdy jsou kladeny nebývalé nároky na její výkon a schopnost adaptovat se tak, aby byla novým problémům schopna efektivně čelit. Čím se tyto „nové“ problémy liší od „starých“? Patton (1993) uvádí několik atributů, které tyto nové, pozornost státu vyžadující problémy, charakterizují:

Lze je obtížně exaktně definovat.

Jen zřídka jsou tyto problémy čistě technického či čistě politického rázu.

Řešení těchto problémů nelze teoreticky otestovat. Zda je navržené opatření účinné prokáže až praxe.

Dalším, a z hlediska této studie podstatným rysem problémů a výzev moderní společnosti je jejich **průřezový charakter.** Tímto termínem zde rozumíme skutečnost, že tyto problémy jsou obtížně řešitelné v rámci jednoho existujícího orgánu státní správy. Jejich řešení si naopak žádá součinnost více subjektů či orgánů státní správy. Kdykoli se pak na řešení konkrétního problému podílí více subjektů, stává se klíčovým úkolem **koordinace.**

Metody koordinace ústřední státní správy coby předmět výzkumu mají svá specifika. Přestože je jim věnována určitá pozornost ze strany odborné veřejnosti, většina vědeckých prací na toto téma se nachází na takové úrovni obecnosti, že jejich praktické užití je problematické. V praxi samotné pak tyto metody často vznikají operativně jako reakce na nově se objevující podmínky, přičemž úředníci nejsou nijak motivováni k jejich systematickému shrnování za účelem sdílení s jejich zahraničními partnery.

Přesto je to právě zkoumání zahraničních zkušeností, které může být zdrojem inspirace při koncipování reformy vlastní státní správy. Poučením se z nejlepší praxe, ale také z chyb a selhání ve fungování státní správy v zahraničí se lze vyvarovat řady omylů a chybných kroků při volbě a zavádění optimálních metod koordinace ústřední správy ve vlastním státě.

CÍLE A STRUKTURA STUDIE

Cílem této studie je identifikovat modely uspořádání a koordinace ústřední státní správy ve vybraných zemích OECD. Pozornost bude věnována především postavení, struktuře a funkci úřadu vlády zejména v procesu koordinace průřezových projektů.

Záměrem autora této práce není pouhý popis formálního uspořádání administrativy ve vybraných zemích. Studie zasazuje státní správu do širších sociálních, ekonomických a politických souvislostí. Bude se tak snažit odpovídat na otázky, zda lze dané uspořádání vzhledem k ostatním analyzovaným zemím považovat za efektivní při řešení konkrétních úkolů a dále zkoumat jak obecné trendy ve vývoji moderní ústřední správy tak konkrétní, v praxi užívané postupy řešení vybraných průřezových projektů, jako je reforma státní správy či reforma regulace.

Studie je rozdělena do čtyř částí. První část se zabývá problematikou postavení, role a funkce úřadu vlády v moderní státní správě z teoretického hlediska a shrnuje výsledky současných výzkumů v této oblasti.

Ve druhé části jsou zpracovány výsledky dotazníkového šetření provedeného ve dvanácti vybraných zemích OECD[6].

Na základě výsledků dotazníkového šetření a předchozích výzkumů jsou identifikovány modely úřadů vlád, jejichž podrobnějším popisem na vybraných příkladech se zabývá část třetí.

Čtvrtá, závěrečná část obsahuje také přehled doporučení, která k dané problematice publikovaly významné zahraniční instituce a experti.

V příloze studie je uvedena kapitola zabývající se specifickou otázkou kapacit pro strategické plánování při úřadu vlády, dále příloha věnovaná obecné teorii reforem veřejné správy, která zasazuje studii do širšího kontextu reformy ústřední státní správy v České republice, v jejímž rámci je vypracována. Na závěr je připojen seznam internetových stránek úřadů vlád vybraných evropských zemí.

[6] S prosbou o vyplnění dotazníku byly osloveny Francie, Irsko, Itálie, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie. Vyplněné dotazníky zaslali zpět zástupci Irska, Nizozemí, Polska, Slovenska, Slovinska, Švédska a Velká Británie.

Metodologie analýzy

> *„Kapacity států a mezinárodních organizací porozumět dynamice změn a procesů ve veřejné správě a jejich vlivu na schopnost vlád řídit stát v dlouhodobém horizontu jsou stále v ranných fázích vývoje. V současné době postrádáme jak koncepční nástroje tak empirické informace k postižení tohoto fenoménu.“*
>
> OECD (2003, strana 15)

Tento citát[7] pocházející z nedávno publikovaného materiálu OECD dokládá, jak problematickým tématem je analyzování a hodnocení výkonu státní správy. Zatímco v privátním sektoru lze na efektivitu podniku usuzovat například z jeho zisku, **při hodnocení výkonnosti státní správy jednoznačný indikátor chybí**. Výkon národního hospodářství může být ovlivněn celou řadou faktorů a je tak možné, že země, která má vysoce efektivně fungující státní aparát, bude vykazovat nepříznivé hospodářské výsledky například v důsledku hospodářského cyklu. Do spokojenosti občanů s fungováním státní správy se může promítat averze či náklonnost k současné politické reprezentaci; sám fakt, že jsou občané s fungováním správy spokojeni, nenapovídá nic o její ekonomické efektivitě. Stejně tak „tvrdá“ data o počtu úředníků či finanční nákladnosti chodu státního aparátu neříkají nic o schopnosti státní správy plnit zadání politické reprezentace. Tyto skutečnosti zde problematizují použití exaktních výzkumných metod, založených na tvrdých datech.

Východiskem z této situace je mezinárodní komparace ve smyslu kvalitativního výzkumu. Je možné posoudit, zda se to či ono řešení, ta či ona v praxi použitá metoda jeví jako efektivnější, popřípadě vhodná doporučení pro vlastní správní aparát.

Hledání podkladů pro formulaci těchto tvrzení však není nejsnazší. Jak zmiňuje též úvod této studie, řada vědeckých prací v této oblasti je odtržená od praxe a vlády samy necítí potřebu publikovat materiály detailně popisující chod jejich aparátu. Jistou pomoc v této situaci nabízí mezinárodní organizace, především OECD, a program SIGMA. Jejich aktivity se zabývají jak zkoumáním správních aparátů jednotlivých států, tak jejich srovnáváním. Přesto však, alespoň pokud je autorovi známo, nebyl dosud realizován mezinárodní výzkum zabývající se specificky metodami koordinace ústřední státní správy (dále jen „ÚSS“) a průřezových projektů.[8]

[7] Veškeré citace z anglických originálů jsou vlastním autorovým překladem.

[8] S dotazem, zda podobný výzkum existuje, byla kromě výše uvedeného OECD a SIGMA kontaktována EIPA (European Institute of Public Administration – Evropský institut pro veřejnou správu), NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – síť institucí a škol pro veřejnou správu ve střední a východní Evropě) a Center for Applied Policy Research při univerzitě v Mnichově.

Zkoumání a komparace samotných úřadů vlád má jisté limity, na které je třeba upozornit. Jak poukazuje Peters (2000), řada procesů uvnitř exekutivy je příliš subtilních, než aby mohly být zaznamenány vnějším pozorovatelem. Pravomoci některých úředníků či politiků jsou definovány mlhavě a jejich skutečná pozice je dána až praxí. Významnou roli také často hrají neformální poradci, kteří však stojí mimo oficiální struktury a dokumentaci. Srovnávání také komplikuje rozličnost jednotlivých systémů, kde zjevně odlišné instituce plní stejné funkce, či naopak instituce se shodným označením slouží zcela jiným účelům. Úřady vlád jakožto centrum exekutivy musí navíc často reagovat na nové podmínky změnami své struktury. Řada relativně nových materiálů o jejich fungování tak již nemusí odpovídat skutečné praxi.

TEORETICKÁ VÝCHODISKA

ANALÝZA MODELŮ KOORDINACE ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

Kapitola 1. CENTRUM VLÁDNUTÍ: ROLE ÚŘADU VLÁDY V MODERNÍ STÁTNÍ SPRÁVĚ

„Panuje obecná shoda, že posledních třicet či čtyřicet let existuje ve většině průmyslově vyspělých zemí setrvalý trend posilování politického jádra exekutivy a v jejím rámci pak posilování role jejího vedoucího premiéra.“

Peters (2000, strana 7)

V současné odborné literatuře se stále častěji objevuje pojem centrum vládnutí (center of governance). V souvislosti s „novou generací reforem“[9] se pak hovoří zejména o **měnící se roli centra, o posilování jeho významu a jeho řídící a koordinační úlohy**. Co si však pod pojmem centrum představit? OECD (2004) definuje tento termín jako formální a neformální struktury sdružené kolem úřadu premiéra nebo prezidenta, úřadu vlády, úřadu sestavujícímu rozpočet a úřadu pečujícímu o lidské zdroje ve státní správě. Fakticky lze tedy prohlásit, že **institucionálním vyjádřením centra vládnutí je úřad vlády.**

1.1. Faktory vyvolávající potřebu změny

Řada celospolečenských procesů, jež probíhají v současné době, **má za následek oslabování vlivu centrální vlády**. Na prvním místě je třeba jmenovat **globalizaci**. Zde lze rozlišit rovinu **politickou a hospodářskou**. V politické rovině se v našich podmínkách jedná především o proces integrace do struktur Evropské unie, který znamenal přesun některých pravomocí z centrální vlády na unijní orgány. V hospodářské rovině bývá jako jedna z důsledků globalizace uváděna doposud nevídaná mobilita na straně nadnárodních korporací, pro něž dnes není zásadní problém přesouvat výrobu mezi jednotlivými státy. Potřeba přilákat zahraniční investice či alespoň udržet stávající zahraniční podniky na svém území pak vytváří na národní vlády nemalý tlak zejména při formulování daňové politiky.

Na druhém místě je možné jmenovat **decentralizaci**. Vedle řady pozitiv, jež tento proces nepochybně přináší, poukazuje mnoho autorů na skutečnost, že delegací pravomocí na samostatné územní celky dochází nevyhnutelně k oslabování centrální vlády.[10]

Přičte-li se k těmto procesům výše zmíněný obecný nárůst složitosti současné společnosti, vzniká situace, kdy schopnost centrální vlády koordinovaně a efektivně řídit zemi může být

[9] Viz Příloha, kapitola Teorie reforem

[10] Viz například Prud, Remy (1995) - The dangers of decentralization. The World Bank Research Observer 1995

ohrožena. Východiskem z této situace je vytvořit protiváhu těmto procesům, tedy posílit koordinační schopnosti centra vládnutí, což se fakticky ve většině vyspělých zemí realizuje prostřednictvím rozšiřování funkcí a odpovědností jejich / vlastních úřadů vlád. Jak uvádí citát, jež otvírá tuto kapitolu, tento trend je patrný již několik desítek let.

Peters pak v detailním rozboru uvádí politické faktory, které posilování role vlády a premiéra, potažmo role úřadu vlády, zapříčiňují:

- **Volební tlak** – vlády jsou vnímány jako odpovědné za plnění předvolebních závazků i celkovou hospodářskou situaci země. V současné době dochází v řadě vyspělých států ke změně povahy voličstva, jež je méně vázáno tradiční identifikací s konkrétní stranou a více orientováno na výsledky. Výsledný tlak se odráží ve snaze vlád získat větší vliv nad probíhajícími procesy.
- **Rostoucí naléhavost otázek bezpečnosti, obrany a diplomacie**. Současná světová bezpečnostní situace, nad níž se klene hrozba globálního terorismu, vyžaduje, aby vláda v otázkách obrany a bezpečnosti hovořila jedním, jasným hlasem. Například efektivní koordinace sektorů obrany a bezpečnosti je v současné době nejen komplikovaná, ale především nezbytná.
- **Rostoucí poptávka po koordinaci jednotlivých domácích politik**. Obecný růst vládních výdajů, který je patrný v naprosté většině zemí OECD, a následné zmnožování úkolů a činností, jimiž se státy zabývají, vedou k nárůstu složitosti státních aparátů. Nárůst složitosti organizačního uspořádání, funkcionální specializace a posílení autonomie jednotlivých ministerstev daly vzniknout řadě nových institucí, jež plní rozličné veřejné úkoly. To si klade nové nároky na koordinační, řídící a monitorovací schopnosti vlády.

OECD (2004) pak v souvislosti se změnou role centra vládnutí uvádí tyto faktory:

- **Rostoucí složitost společnosti**: obecné procesy, jako rozvoj informační společnosti, způsobují, že "život se stává složitější" (strana 4). V tomto kontextu **sílí role centra coby instituce, která komunikuje jednotlivé politiky s veřejností**. Centrum se tak musí nově učit „umění přesvědčovat"(strana 4).
- **Rostoucí síla rozpočtu**: podíl vládních výdajů na HDP výrazně roste od šedesátých let minulého století. Určitá míra růstu veřejných výdajů je udržitelná za ekonomického růstu. Nároky na veřejné rozpočty však mají tendenci prudce stoupat v době recese, což vytváří fiskální nestabilitu. Mnoho zemí OECD reaguje na tento fakt **užší provázaností rozpočtového procesu na politické agendy, a to i v institucionální podobě.**
- **Tlak na výkon**: s rostoucími nároky na výkon veřejné správy, ať již jsou způsobeny vyostřenou mezinárodní konkurencí či tlakem ze strany veřejnosti, dává sílit metodám jako **rozpočtování a řízení zaměřené na sledování cílů a výsledků**.

1.2. Faktory ovlivňující podobu úřadu vlády

Výše uvedené trendy a procesy tedy vyvolávají potřebu posílení koordinačních kapacit úřadů vlád. Tato změna se však vždy děje v určitém rámci, jenž je tvořen politickým a administrativním kontextem té které země. **Podoba, struktura a funkce úřadu vlády je tak vždy ovlivněna či přímo determinována řadou faktorů, obvykle souhrnně označovaných jako politický systém.**

1.2.1. Politický systém

Typologií politických systémů existuje celá řada. Pohybujeme-li se v rámci demokratických zřízení, bývají politické systémy obvykle rozlišeny podle rozložení moci výkonné na systémy parlamentní, prezidentské a poloprezidentské. Peters (2000) pro potřeby komparativní analýzy úřadů vlád 12 vyspělých zemí rozlišuje systém westminsterský, kam z analyzovaných zemí řadí Velkou Británii, Austrálii a Kanadu, ostatní parlamentní systémy a systémy poloprezidenstké a prezidentské. Toto rozlišení má své opodstatnění, neboť westminsterský systém má svá specifika[11].

Jiné rozlišení používá pro účely komparace úřadů vlád ve svých dokumentech OECD. To fakticky kopíruje rozlišení politologické, je však terminologicky a obsahově modifikováno tak, aby nejlépe odpovídalo potřebám analýzy. Kritériem, které OECD (2004a) pro tyto účely používá, je uspořádání centrální vlády vycházející z daných ústavních principů té které země.

Typologie politických systémů podle OECD:

a) Kolegiální systémy

Tento typ je mezi zeměmi OECD nejrozšířenější. Jde o parlamentní systém**, kde vláda tvoří klíčový element v rozhodovacím procesu. Důraz je přitom kladen na její kolektivní odpovědnost.** Existence vlády bývá zakotvena v ústavě a její pravomoci bývají obvykle upraveny zákony. V těchto systémech obvykle parlament vyslovuje důvěru vládě jako celku, nikoli pouze premiérovi, jež následně jmenuje ministry. „V těchto systémech je vláda jedinečným (ačkoli ne jediným) centrem rozhodování“ (OECD, 2004a, strana 6).

V rámci toho systému však existuje řada variant. Zatímco kupříkladu v Nizozemí jsou schůze vlády klíčovým prostorem pro rozhodování, v Německu bývají jednotlivé problémy na schůzi vlády předkládány spíše pro schválení poté, co je rozhodnutí učiněno na základě bilaterálních dohod mezi kancléřem a ministrem.

[11] Viz Příloha, kapitola Teorie a praxe reforem veřejné správy, poznámka o administrativní kultuře

b) Prezidentské systémy

Oproti předchozímu modelu je v tomto případě **vláda jednoznačně podřízena jejímu předsedovi**, může být dokonce vnímána jako jeho specifický poradní sbor. V této situaci nejsou pravidelné schůze vlády nezbytné. **Zodpovědnost v těchto systémech pak neleží na vládě jako celku, ale výhradně na prezidentovi**.

c) Hybridní systémy

V těchto **poloprezidentských systémech je výkonná moc rozdělena mezi prezidenta a předsedu vlády**. President je podobně jako v prezidentských systémech volen všelidovou volbou, zatímco premiér je svou legitimitou vázán na parlament. Pozice prezidenta je v těchto systémech silná především v zahraničních záležitostech, otázkách obrany, ale také hraje významnou úlohu při jmenování řady veřejných činitelů. Co se institucionálního uspořádání týče, bývá v těchto systémech zřetelně odlišen personál a kapacity sloužící prezidentovi a premiérovi. OECD (2004a) konstatuje, že většina politické agendy bývá i v těchto systémech záležitostí vlády a premiéra.

OECD (2004a) i Peters (2000) shodně poukazují na skutečnost, že v některých tradičně parlamentních systémech sílí role premiéra natolik, že je v nich možno vysledovat rysy typické pro systémy prezidentské. Jako příklad bývá uváděna Velká Británie či Španělsko, ovšem podle OECD (2004a, strana 7) „...je tato tendence patrná ve většině zemí OECD."

1.2.2. Volební systém

Volební systém, resp. systém uspořádání politických stran hraje významnou roli. Také do uspořádání úřadu vlády se může „jedno" či „vícebarevnost" vlády promítnout. **V některých případech bývá existence koaliční vlády důvodem pro vznik specifických útvarů pro koordinaci koaličních vyjednávání právě při úřadu vlády**.

V neposlední řadě má na podobu úřadu vliv osobnost a styl předsedy vlády, a to bez ohledu na politické uspořádání. To, nakolik se premiér obklopuje „svými lidmi", do jaké míry cítí potřebu komunikovat s veřejností, jaký styl jednání s ministry preferuje, atd. se může do značné míry promítnout do uspořádání a chodu jeho úřadu.

1.3. Typy úřadů vlád

Na základě předchozího rozlišení uspořádání centrální vlády formuluje OECD tři modely úřadů vlád: quasi-legislativní, politický a poradenský. **Quasi-legislativní model**, který je běžný ve většině zemí Evropy, odpovídá situaci, **kdy je hlavní funkcí vlády koncipování a schvalování zákonů a regulace** (jež musí často následně projít legislativním procesem), či

obecněji zabývání se agendou na velmi konkrétní úrovni. Z toho vyplývá, že úřady vlád tohoto typu vyžadují silné kapacity pro legislativní analýzu. **Pro schůze vlád v tomto případě bývá charakteristické velké množství materiálů**, nezřídka náročných na odbornost, z čehož vyplývá, že **úřad vlády musí být schopen takové schůze jednak dobře zvládat po organizační stránce, a pak musí zajistit, aby se jednotliví ministři byli schopni orientovat i v materiálech mimo jejich odbornost**.

Oproti tomu **vlády, jimž odpovídá politický model rozhodují v méně konkrétní rovině, formulují priority a strategie**, zatímco jejich konkrétním rozpracováním jsou pověřeny jiné orgány (ministerstva či ministerské výbory). Ve srovnání s předchozím modelem se schůze vlád nepotýkají s takovým množství materiálů. Ovšem také **formulace obecného směřování vládní politiky a strategických priorit si žádá kvalifikovanou podporu**. Tento model je typický pro země Commonwealthu. **Mezi quasi-legislativním a politickým modelem neexistuje ostrý předěl**, řada úřadů vlád vykazuje znaky obou těchto modelů.

Poradenský model je charakteristický pro prezidentské systémy, kde není kladen důraz na kolegiální rozhodování.

Z hlediska typologie úřadů vlád se objevuje otázka rozlišenosti úřadu vlády a úřadu premiéra. Zatímco úřad vlády slouží vládě jako kolektivu, úřad premiéra slouží výhradně jemu. V některých zemích existují tyto instituce jako zcela rozlišené (Velká Británie), jinde je úřad premiéra součástí úřadu vlády. Ukazuje se však, že „...toto rozlišení je méně důležité, než se může zdát. I když jde o dvě oddělené instituce, spolupracují velmi úzce. A v zemích, kde jsou naopak kombinovány, existuje jasné rozlišení jejich funkcí“. (OECD 2004a, strana 10)

1.4. Funkce úřadu vlády

V obecné rovině lze říci, že jelikož úřad vlády je orgánem, který slouží vládě, jsou jeho funkce odvislé od pravomocí a povinností vlády v tom kterém systému. I přes výše uvedené rozdíly mezi jednotlivými zeměmi lze identifikovat obecné funkce, jež v té či oné míře plní naprostá většina úřadů vlád. Peters (2000) identifikuje na základě komparace úřadů vlád dvanácti vyspělých zemí tyto obecné funkce úřadu vlády:

- **Systémový management**. Tímto termínem se rozumí **obecný přehled a často i přímé zasahování do záležitostí obrany, bezpečnosti a zahraničí** (především v otázce hájení obchodních zájmů státu), neboť tato témata se v poslední době stávají úzce provázanými s otázkami domácí politiky. Specifickou otázkou **je řízení vztahů s Evropskou unií** (je-li země jejím členem) **a s nižšími územně správními celky**.
- Zajišťování dobrého vládnutí. Snaha o hladký a koordinovaný chod vlády obnáší především shromažďování informací o jednotlivých navrhovaných politikách, poskytování právních i politických rad ministrům připravujícím legislativu, organizace oběhu vládních dokumentů, podkladových materiálů a časových rozvrhů pro schůze vlády, péči o premiérův program, předávání vládních rozhodnutí dotyčným resortům a monitorování implementace přijatých politik jak v rovině legislativy tak v praxi.
- **Řízení státního aparátu**. Vláda má značný vliv na personální politiku ve státní správě. Mnoho vlád usiluje o zavedení programů **reformy státní správy** a tato agenda, či některá její část, bývá často v určité formě svěřena úřadu vlády.
- **Koordinace politik**. Peters v této souvislosti hovoří o negativní koordinaci. Jejím cílem je **zajistit, aby politiky jednotlivých resortů byly konzistentní** a v souladu, což posouvá úřad vlády do **role prostředníka či arbitra**, především v otázkách finančních zdrojů. Z toho vyplývá **potřeba úzké vazby na resort financí,** „...jejíž absence může být velmi zničující pro vládu a ekonomiku.“ (Peters 2000, strana 12) Negativní koordinace rovněž zahrnuje **integraci jednotlivých, často porůznu rozesetých politik do konzistentního logického celku souladného s vládními prioritami**, či, v případě koaličních vlád, dohled nad dodržováním koaličních dohod.
- **Poradenství v otázkách politik**. Tradiční funkcí úřadu vlády je „říkat pravdu vládnoucím“, **radit, ale též varovat politické vůdce před nechtěnými dopady navrhovaných politik**. K této reaktivní poradenské úloze, která obnáší vyjadřování se k již zformulovaným návrhům, se přidává pozitivní koordinace – **formulace vlastních návrhů strategií či definice obecných priorit vlády jakožto rámce pro vládní politiku a následná kontrola jejich dodržování ze strany zbytku kabinetu**. Tento trend vyústil ve formování kapacit pro strategické plánování a tvorbu dlouhodobých prognóz při řadě úřadů vlád. Cílem těchto inovací je posílení koordinačních kapacit vlády.

- **Politický management**. Tímto termínem se rozumí **řízení vztahů s parlamentem, mezi koaličními partnery** (jde-li o koaliční vládu) **a s hlavními zájmovými skupinami**. Roste také důležitost schopnosti komunikace s veřejností, které dává při úřadech vlád řady zemí vzniknout rozsáhlým útvarům pečujícím o **vztah k médiím**.

Jiný přístup k popisu funkcí úřadu vlády nalezneme v materiálu SIGMA (2004), který říká, že „Je užitečné posuzovat všechny funkce úřadu vlády jako koordinační. Obecně lze říci, že **úřad vlády je zřídkakdy zodpovědný za specifické oblasti politiky** (ačkoli existují výjimky). Místo toho je úřad vlády koordinátor, jehož **posláním je … zajistit, aby různé elementy pracovaly efektivně jako celek.**“ (strana 15) V materiálu je tak identifikováno **osm koordinačních funkcí úřadu vlády:**

- **Koordinace přípravy schůzí vlády.** Tato funkce obnáší především **časové organizování schůzí, přípravu agendy, zajišťování oběhu dokumentů a nastavování termínů pro odeslání materiálů ze strany ministerstev.** K přípravě schůzí patří i kontrola jednotlivých materiálů, jak po formální, tak obsahové stránce. **V řadě zemí úřad vlády kontroluje správnost analýz a podkladových materiálů, jež mají být na schůzi projednávány, zajišťuje dodatečné analýzy a komentáře.** V některých systémech je však běžné přinášet materiály k projednání přímo na schůzi vlády, tedy aniž by předtím prošly výše popsanými procesy na úřadu vlády. To v posledku komplikuje rozhodování vlády, proto se taková praxe různými způsoby reguluje.

- **Koordinace činností směřujících k zabezpečení právní jednoty navrhované legislativy.** Tato funkce je zásadní především v systémech s quasi-legislativním modelem (viz výše), kde vláda hraje významnou úlohu v legislativním procesu. Většina úřadů vlád zemí OECD má rozsáhlé kapacity pro **ověřování souladnosti navrhovaných předpisů s existující platnou legislativou**, v systémech s politickým modelem není této aktivitě v rámci úřadu vlády věnována taková pozornost.

- **Koordinace přípravy vládního programu, strategických priorit a dlouhodobých plánů a zajišťování jejich kompatibility s rozpočtem.** Vytyčování strategických priorit a specifikace postupů k jejich dosažení patří ke klíčovým funkcím vlády a jejího předsedy. Základní vytyčení cílů bývá předmětem programového prohlášení vlády, ovšem rozpracováním jednotlivých bodů do podoby konkrétních opatření bývá pověřena resortní administrativa. Zatímco jednotlivá ministerstva rozpracovávají koncepce a strategie v oblasti své působnosti, úřad vlády zajišťuje koordinaci těchto aktivit mezi jednotlivými resorty tak, aby jednotlivé resortní návrhy byly v souladu s prioritami vlády jako celku, v návaznosti na rozpočtový proces. V některých zemích úřad vlády monitoruje činnost ministerstev ve strategických oblastech a pravidelně o nich informuje předsedu vlády. V řadě zemí existují pro tuto činnost institucionalizované struktury v rámci úřadu vlády. Činnost a poslání těchto strategických jednotek se však v různých systémech liší, pokrývá spektrum aktivit od formulace dlouhodobých strategií a prognóz až po monitorování jednotlivých resortů či sledování dopadů přijatých opatření.

- **Koordinace přípravy navrhovaných opatření, jež mají být projednána na schůzi vlády.** Tento bod úzce navazuje na bod předchozí. Konkrétní politiky bývají ve většině zemí navrhovány ministerstvy. „Na druhé straně politická rozhodnutí jsou kolektivní zodpovědností vlády, je proto nutné zajistit, aby konkrétní návrhy jednotlivých ministerstev byly řádně připraveny, aby odpovídaly vládním plánům, načasování a prioritám a aby neodporovaly jiným rozhodnutím. To je koordinace politik a ta přirozeně patří na úřad vlády coby centrální instituci sloužící vládě.“ (strana 26) Úřad vlády tak kontroluje, zda bylo příslušné téma náležitě posouzeno, či zda je dodaný analytický materiál na odpovídající odborné úrovni. K roli úřadu vlády v této souvislosti také neodmyslitelně patří poskytování adekvátního množství doprovodných informací k navrhovaným opatřením předsedovi vlády. Významná je též role úřadu vlády v připomínkovém řízení a při řešení neshod mezi jednotlivými resorty. V řadě zemí funguje úřad vlády v takových případech jako arbitr, jež zajišťuje vyřešení neshod mezi jednotlivými ministerstvy ještě před přednesením návrhu vládě.

- **Koordinace komunikace.** Konzistentní a koordinovaná komunikace s veřejností je v zájmu každé vlády. Jak uvádí materiál SIGMA, každé vládní opatření má své „vítěze a poražené“. V této souvislosti je nutné vládní opatření náležitě vysvětlit, aby byla veřejností lépe přijímána. Komunikace s veřejností se tak stává klíčovou oblastí. Také v této oblasti hraje úřad vlády koordinační úlohu, a to v řadě rovin. **Vláda jako celek má vždy svého mluvčího, který potřebuje dostatečný personál k tomu, aby mohl tuto funkci plnit. To platí i v případě předsedy vlády**, od nějž se očekává, že bude schopen hovořit za vládu jako celek. **Další úlohou úřadu vlády je zajistit, aby informace poskytované veřejnosti jednotlivými ministerstvy byly v souladu jak mezi sebou, tak s prohlášeními vlády jako celku.**

- **Koordinace sledování výsledků vládních politik.** I v tomto případě platí, že implementace vládních rozhodnutí a sledování výsledků je záležitostí ministerstev. Zároveň je ale vláda a především premiér odpovědný za výsledky kabinetu jako celku. Z této pozice má řada úřadů vlád kapacity pro monitorování implementace vládních opatření, a to jak v rovině legislativní, tak v rovině faktického dopadu. Tato činnost bývá často vykonávána v návaznosti na jiné úkony, v některých případech existují na úřadu vlády útvary, které jednotlivá opatření sledují od okamžiku jejich vzniku až po vyhodnocení jejich skutečného dopadu.

- **Koordinace vztahu s jinými státními orgány (parlamentem, prezidentem).** Legislativní proces předpokládá, že vládní návrhy na úrovni zákonů procházejí schvalovacím procesem v parlamentu. Během tohoto procesu může být řada návrhů pozměněna či upravena. Nad to je parlament významným zdrojem legislativy sám o sobě. V této situaci bývá pro vládu nelehké zajistit koherenci jednotlivých politik. Potřeba koordinace vztahů s parlamentem tak, aby ministerstva byla schopna obhájit jimi navrhovanou podobu zákonů, popřípadě dosáhnout konsenzu, je velmi naléhavá.

- **Koordinace specifických horizontálních strategických priorit (Evropská integrace, reformy státní správy).** Úřad vlády často přímo koordinuje specifické agendy. Může jít v zásadě o agendy průřezového charakteru, jako je koordinace vztahů mezi centrální vládou a místní samosprávou či vztahů s EU, o agendy, jimiž je umístěním na úřad vlády přiřknuta zvláštní pozornost či o specifické agendy podmíněné historickým kontextem té které země. V jistém smyslu specifické postavení mezi těmito agendami má koordinace administrativní reformy. Tato agenda má zvláštní postavení, neboť zasahuje celý správní systém. Postavit její řízení a koordinaci nad jednotlivé resorty, tedy na úřad vlády, se tak zdá logické. V současné době však neexistují podklady pro zhodnocení, nakolik a zda vůbec je toto řešení oproti jiným (například oproti existenci specifického ministerstva pro státní správu) výhodnější.

METODY KOORDINACE ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

ROLE ÚŘADU VLÁDY V KOORDINACI PRŮŘEZOVÝCH AGEND

Kapitola 2. METODY KOORDINACE ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY – ROLE ÚŘADU VLÁDY V KOORDINACI PRŮŘEZOVÝCH AGEND

2.1. Úvod

Následující část studie se opírá o výsledky dotazníkového šetření realizovaného Úřadem vlády ČR ve vybraných zemích OECD[12]. Cílem tohoto šetření bylo shromáždit data o metodách koordinace průřezových projektů a roli a významu jednotlivých úřadů vlád[13] v těchto procesech.

Otázky v dotazníku byly zaměřeny na dva okruhy. První zkoumal, jaká role je úřadu vlády v dané zemi přisuzována ve vztahu k ústřední státní správě, jaké jsou jeho personální kapacity a jakými finančními zdroji disponuje. Druhý okruh se zaměřoval na metody koordinace ústřední státní správy, a to jednak v rovině existence obecných mechanismů koordinace průřezových agend, a pak při řízení pěti konkrétních průřezových projektů.

Vzhledem k relativně nízké návratnosti dotazníků[14] nepředstavují analyzované země reprezentativní vzorek. Bylo by tak problematické usuzovat na základě výsledků dotazníku na obecný trend. Získaná data přesto dobře poslouží jako základ pro komparaci, která může být inspirací při formulaci doporučení pro reformu ústřední státní správy v České republice.

[12] S prosbou o vyplnění dotazníku byly osloveny Francie, Irsko, Itálie, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie. Vyplněné dotazníky zaslaly zpět Irsko, Nizozemí, Polsko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie.

[13] V některých systémech existuje zvlášť úřad sloužící vládě jako celku a zvlášť úřad sloužící výhradně premiérovi. Toto rozlišení nebylo v dotazníku zohledněno, pojmem úřad vlády se tak rozumí obě tyto instituce.

[14] S prosbou o vyplnění dotazníku byly osloveny Francie, Irsko, Itálie, Německo, Nizozemí, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie. Vyplněné dotazníky zaslali zpět zástupci Irska, Nizozemí, Polska, Slovenska, Slovinska, Švédska a Velká Británie.

2.2. Postavení úřadu vlády v systému státní správy

Historicky úřady vlády vznikaly jako instituce, jejichž posláním bylo zajišťovat administrativní a technický servis vládě či premiérovi. S nárůstem komplexnosti státní správy však sílila potřeba existence centra, z něhož by byly jednotlivé vládní politiky koordinovány a monitorovány. Tímto centrem je dnes ve většině vyspělých zemí OECD právě úřad vlády. Ačkoli se nevytrácejí jeho původní administrativně podpůrné funkce, je dnes úřad vlády v těchto zemích především „... koordinačním orgánem, jehož hlavním úkolem je zajistit, aby různé aktivity jednotlivých ministerstev pracovaly efektivně a koherentně“. (SIGMA 2004a). Naproti tomu v některých postkomunistických zemích střední a východní Evropy přetrvává pojetí úřadu vlády jakožto orgánu technické a administrativní povahy. Tato situace je patrná především v balkánských zemích, ačkoli i zde již nastupuje trend vnímat úřad vlády jako vrcholný orgán státní správy (srov. Buova, E. (2004) *Reform of the General Secretariat of the Government of the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. in: SIGMA 2004a).

Tuto skutečnost potvrzují i výsledky šetření**. Z osmi dotazovaných zemí je pouze ve dvou případech úřad vlády vnímán jako úřad administrativní povahy,** jenž zajišťuje chod vlády po organizační stránce a plní poradní funkci, a to v Polsku a na Slovensku. **V ostatních zemích je ve větší či menší míře akcentována jeho koordinační role.** V Nizozemí a Švédsku[15] je pak úřad vlády vnímán ryze jako vrcholný úřad zajišťující koordinaci a soulad resortních politik v rámci ústřední státní správy.

[15] Uspořádání exekutivy ve Švédském království je unikátní. Spočívá v systému deseti relativně malých ministerstev, spojených dohromady s Úřadem premiéra a Úřadem pro administrativní záležitosti do jediné instituce nazvané *Regeringskansliet* – Úřady vlády. Centrální exekutivu tvoří pouze cca 4500 zaměstnanců, řada pravomocí a povinností, obvykle náležících ministerstvům, je delegována na vládní agentury. Pro více informací viz *Sweedish Government Offices Yearbook 2003*

Tabulka 1. Postavení úřadu vlády v systému státní správy

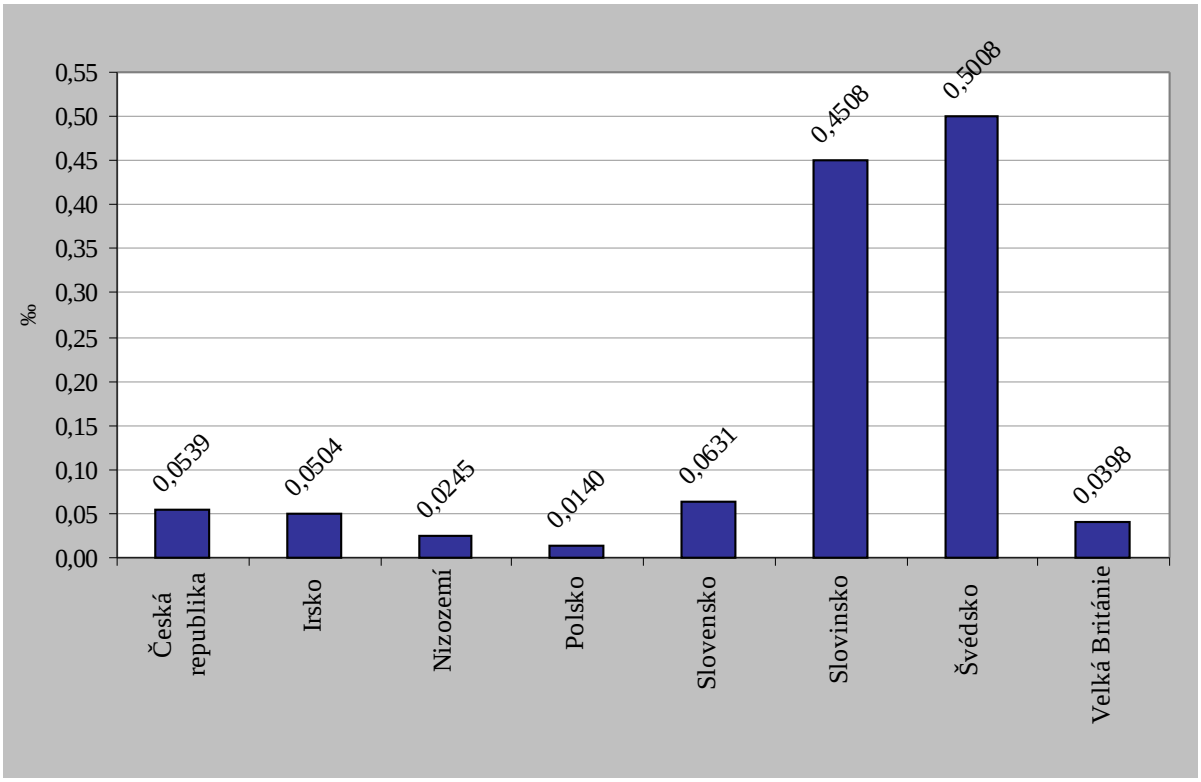
funkce úřadu vlády	orgán administrativní povahy	orgán plnící administrativní i koordinační funkci	vrcholný orgán koordinující resortní politiky
Česká republika		X	
Irsko		X	
Nizozemí			X
Polsko	X		
Slovensko	X		
Slovinsko		X	
Švédsko			X
Velká Británie		X	

Na význam úřadu vlády v daném správním systému mohou též nepřímo poukazovat dva indikátory. Prvním je počet zaměstnanců, druhým rozpočet. Co se počtu zaměstnanců týče, uvádí Peters (2000, strana 88), že „... velikost úřadu vlády nepřímo ukazuje na dvě tendence: centralizaci politické moci a rostoucí vliv na politické rozhodování. Proto stoupne-li počet zaměstnanců úřadu, můžeme usuzovat na nárůst jeho vlivu.“ Dodejme, že počet zaměstnanců sám o sobě není jako indikátor dostačující. Významnějším ukazatelem vlivu úřadu jsou jeho faktické pravomoci. Také absolutní čísla v tomto případě nemají přílišnou vypovídací hodnotu. Pro lepší představu je proto uveden graf podílu zaměstnanců úřadu vlády na počtu obyvatel dané země. Tento graf má ilustrační charakter, neboť počet obyvatel dané země je pouze jedním z faktorů ovlivňujících velikost správního aparátu.

Tabulka 2. Absolutní počet zaměstnanců úřadu vlády v roce 2003

země	přibližný počet zaměstnanců
Česká republika	550
Irsko	200
Nizozemí	400
Polsko	500
Slovensko	342
Slovinsko	907
Švédsko	4500
Velká Británie	2400

Graf 1. Podíl zaměstnanců úřadu vlády na počtu obyvatel (‰)



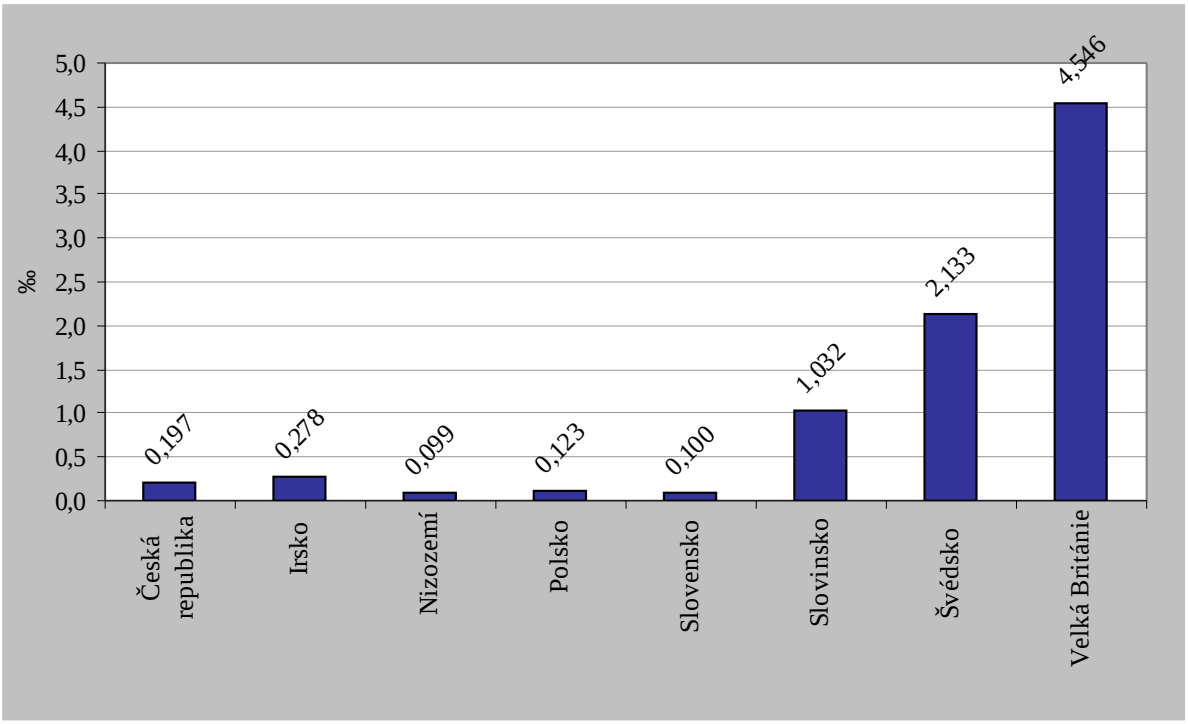
Co se rozpočtu úřadu týče, uvádíme zde kromě absolutních čísel i graf relativního podílu rozpočtu úřadu na hrubém domácím produktu země.

Tabulka 3. Rozpočty úřadů vlád v roce 2003 (v milionech EUR)

země	rozpočet
Česká republika	16,6
Irsko	37,5
Nizozemí	45,0
Polsko	24,6
Slovensko	3,1
Slovinsko	24,7
Švédsko	576,0
Velká Británie	7141,8

Poznámka: přepočítáno podle směnných kurzů ECB k 11. lednu 2005.

Graf 2. Podíl rozpočtu úřadu vlády na HDP (‰)



Zdroj: dotazníkové šetření, OECD, Statistical Office of Slovenia

Z uvedených grafů je patrné, že největšími prostředky v oblasti lidských zdrojů disponují úřady vlády Slovinska a Švédska (v případě Švédska je však třeba mít na paměti, že se jedná fakticky o celou ústřední správu). Relativně největšími finančními zdroji pak jednoznačně disponuje Britský úřad vlády, což je dáno širokým spektrem agend, které jsou z jeho rozpočtů financovány[16]. (Značnými prostředky ve srovnání s ostatními zeměmi disponují také úřady vlády ve Švédsku a Slovinsku.)

[16] Podrobněji viz http://www.cabinetoffice.gov.uk

2.3. Koordinace průřezových projektů

Řešení průřezových projektů (v dotazníku jsou definovány jako projekty vyžadující koordinaci více resortů, či projekty zasahující administrativu jako celek) představuje výzvu pro koordinační schopnosti správních systémů na celém světě. Je-li ve vyspělých zemích OECD úřad vlády vnímán jako orgán zajišťující koherenci resortních politik, můžeme předpokládat, že mu bude přisouzena významná role v koordinaci průřezových agend. Tento předpoklad výsledky šetření u zkoumaných zemí potvrzují. **V žádné z dotazovaných zemí není role úřadu vlády v koordinaci průřezových agend hodnocena jako minimální, pouze Česká republika a Slovinsko jí hodnotí jako středně významnou. V ostatních dotazovaných státech je role úřadu vlády v koordinaci průřezových projektů posuzována jako velmi významná.**

Na otázku, zda v rámci úřadu vlády existuje **útvar specificky pověřený zajišťováním meziresortní koordinace**, odpověděli kladně čtyři respondenti. Zatímco v **rámci britského úřadu vlády jsou podobně jako ve Švédsku tímto úkolem pověřeni pracovníci napříč celým úřadem, v Irsku existují čtyři útvary zajišťují meziresortní koordinaci v klíčových oblastech**. Jsou jimi Útvar pro hospodářskou a sociální politiku (Economic and Social Policy Unit), Útvar pro řízení změny a modernizaci veřejné služby (Change Management and Public Service Modernisation Unit), Útvar pro informační společnost (Information Soociety Unit) a Útvar pro evropské záležitosti (European Affairs Unit). **V rámci slovinského úřadu vlády je meziresortní koordinací pověřen Generální sekretariát, jenž zaměstnává více jak 10 % všech zaměstnanců úřadu**. **Ve zbývajících zemích neexistují zvláštní struktury obecně pověřené meziresortní koordinací.** Při výskytu problému, jehož řešení si vyžaduje spolupráci více resortů, bývá zpravidla tento problém delegován na resort, který následně zajišťuje koordinaci jeho řešení s ostatními resorty, a to nejčastěji za pomoci již existujících kapacit (Česká republika, Nizozemí), či bývá obvykle zřízen ad hoc meziresortní tým pověřený jeho řešením (Polsko).

Specifickým nástrojem meziresortní koordinace je **strategické plánování a řízení**[17]. V otázce definice pojmu strategické plánování nebo též řízení na úrovni centrální vlády nepanuje na mezinárodním poli shoda. Existence kapacit pro strategické plánovaní při úřadu vlády však poukazuje na to, jakou funkci úřad plní[18].

Kapacity pro strategické plánování v rámci úřadu vlády podle výsledků dotazníku neexistují pouze v České republice a na Slovensku.

[17] Podrobněji o tomto tématu pojednává příloha Strategické plánování a meziresortní koordinace

[18] Blíže viz vymezení pozitivní a negativní koordinační role úřadu vlády na straně 12.

Tabulka 4. Kapacity pro strategické plánování v rámci úřadu vlády

	název útvaru pro strategické plánování	počet zaměstnanců
Česká republika	Neexistuje	-
Irsko	Economic and Social Policy Unit, Management and Public Service Modernisation Unit, Information Society Unit, European Affairs Unit	n.a.
Nizozemí	Strategic Advisor to the Prime Minister / Netherlands Scientific Council for Government Policy	1 / 35
Polsko[19]	Department of the Council of Ministers	18
Slovensko	Neexistuje	-
Slovinsko	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	60
Švédsko	Political prioritizes hare	60
Velká Británie	Strategy Unit	100

2.4. Řízení konkrétních průřezových projektů

Regulatorní reforma představuje komplikovaný proces, jehož úspěšné řešení klade značné nároky na koordinaci státní správy jako celku. Cílem tohoto procesu je podle OECD „... zlepšit kvalitu regulace. To znamená reformovat takové regulace, které vytvářejí překážky hospodářské soutěži, inovaci a růstu při zajištění efektivní služby regulace důležitým sociálním cílům.“[20] Řízením či koordinací reformy regulace bývají pověřeny nejrůznější instituce státní správy. **V polovině dotazovaných zemí je koordinací regulatorní reformy pověřen úřad vlády**. Ve Velké Británii funguje v rámci úřadu vlády Regulatory Impact Unit, jenž řídí a koordinuje činnost Departmental Regulatory Impact Units, oddělení pověřených reformou regulace v rámci jednotlivých resortů. Také v Irsku spadá regulatorní reforma do kompetence úřadu vlády, je jí pověřen Útvar pro řízení změny a modernizaci veřejné služby (Change Management and Public Service Modernisation Unit). V České republice je koordinací regulatorní reformy pověřen odbor reformy regulace a ústřední státní správy při Úřadu vlády. Ve Švédsku spadá regulatorní reforma pod legislativní odbory pracující na jednotlivých resortech.

[19] Při Úřadu vlády, avšak s vlastním rozpočtem existuje v Polsku ještě Vládní centrum pro strategická studia (Rzadowe Centrum Studiow Strategycznych)

[20] http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html k 20. 12. 2003; podrobněji k problematice regulatorní reformy viz OECD (1995) Recommendation of the Council of the OECD on Improving Quality of Government Regulation (adopted on 9 March 1995). Paris. OECD; či OECD (1997) The OECD Report On Regulatory Reform: Synthesis. Paris. OECD.

V Nizozemí je regulatorní reforma součástí programu Jiná správa (A Different Government), který je koordinován především ministrem pro reorganizaci administrativy. Zodpovědnost za jednotlivé části tohoto programu spočívá na různých ministerstvech. Ministerstvo financí je tak kupříkladu zodpovědné za program redukce administrativní zátěže, Ministerstvo spravedlnosti je zodpovědné za program „Praktický právní systém“. Ve Slovinsku je koordinací regulatorní reformy pověřeno Ministerstvo pro veřejnou správu.

Podobně jako regulatorní reforma také **reforma a modernizace státní správy** zasahují administrativu na všech stupních a v celé její šíři.[21] O užší vazbě těchto procesů vypovídá i skutečnost, že **v některých dotazovaných zemích jsou oba tyto procesy řešeny stejnými institucemi státní správy**. Jeden a tentýž útvar tak koordinuje regulatorní reformu a reformu či modernizaci státní správy **v Irsku, Slovinsku a České republice, v Nizozemí** je modernizace státní správy součástí již zmíněného programu Jiná správa.

Samostatné kapacity pověřené modernizací státní správy existují při úřadu vlády Velké Británie (Office for Public Sector Reform, Performance Partnerships, Delivery Unit), **na Slovensku funguje na úřadu vlády Zmocněnec pro strategické reformy a decentralizaci správy.**

Specifické postavení má mezi úkoly, které státní správa plní, řízení **lidských zdrojů.** Efektivní výběr a vzdělávání pracovníků státní správy je pro její fungování klíčové, neboť lidský faktor hraje ve výkonu státní správy zásadní úlohu. **Ve čtyřech dotazovaných zemích je tímto úkolem pověřen Úřad pro státní službu, zatímco ve Velké Británii a v České republice je tento úřad součástí úřadu vlády, v Polsku a na Slovensku funguje od úřadu vlády odděleně**. V Irsku a ve Švédsku je řízením lidských zdrojů pověřen specifický úsek Ministerstva financí, ve Slovinsku Ministerstvo pro veřejnou správu.

S řízením lidských zdrojů velmi úzce souvisí **knowledge management**, tedy řízení tvorby, získávání, sdílení a užití znalostí. **Ve Velké Británii, v Polsku a na Slovensku je tímto úkolem pověřen tentýž orgán jako řízením lidských zdrojů**. **Ve Slovinsku o řízení znalostí pečuje Správní akademie.**

S nástupem decentralizace se objevila potřeba **koordinace činností ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě**. Dobře fungující komunikace mezi centrální vládou a místní samosprávou a následná koordinace jejich aktivit je nezbytná pro fungování veřejné správy jako celku. **Ve Slovinsku je tímto úkolem pověřen Úřad pro strukturální politiky a regionální rozvoj, jenž je umístěn při tamním úřadu vlády**. V Nizozemí a na Slovensku koordinuje tuto činnost Ministerstvo vnitra, v Irsku Ministerstvo životního prostředí, dědictví a místní samosprávy. Ve Velké Británii spadá tento úkol do gesce Úřadu vicepremiéra.

[21] Podrobněji o reformách veřejné správy viz příloha Teorie a praxe správních reforem.

2.5. Další průřezové agendy v gesci úřadu vlády

Výsledky šetření dokládají, že výše zmíněné procesy představují pouze část činností, které jednotlivé úřady v oblasti koordinace řešení průřezových projektů, či koordinace státní správy obecně vykonávají. Otázka, jaké další agendy spojené s koordinací průřezových projektů (kromě výše popsaných) jsou v gesci úřadu, dotazník uzavírala. Odpověď Slovinska dobře dokládá současný trend vnímat úřad vlády jako vrcholný koordinační orgán: „Jeho (myšleno úřadu vládu) role je především integrativní se zaměřením na udržení dobré koordinace a zdravého pracovního prostředí mezi ministerstvy a vládou jako celku.“ V podobném duchu se nese nizozemská odpověď, ve které se kromě koordinace vládní informační a komunikační politiky hovoří o „zabezpečování koherence vládní politiky“. Slovenský úřad vlády je kromě již popsaných úkolů pověřen také kontrolou plnění úkolů státní správy včetně kontroly hospodaření s veřejnými prostředky. Irský úřad vlády pečuje mimo zmíněných agend také o rozvoj infrastruktury a informační společnosti, sociálního partnerství, otázky hospodářské a sociální politiky a záležitosti Evropské unie. V České republice je Úřadem vlády například koordinována protidrogová politika, ochrana národnostních menšin a udržitelný rozvoj. Největší množství úkolů je podle výsledků šetření koordinováno britským úřadem vlády, který kromě uvedeného zabezpečuje e-Government, koordinaci evropských politik, koordinaci zpravodajských služeb, vládní komunikaci, koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky, etiku ve státní službě a další úkoly.

Tabulka 5. Rozdělení gescí

země	regulatorní reforma	reforma/modernizace státní správy	řízení lidských zdrojů	řízení znalostí	koordinace činností ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě
Česká republika	Odbor reformy regulace a ústřední státní správy	Odbor reformy regulace a ústřední státní správy	Generální ředitelství státní služby	Není centralizováno	Není centralizováno
Irsko	Change Management and Public Modernisation Unit	Change Management and Public Service Modernisation Unit/ Centre for Management and Organisational Development at the Ministry of Finance	Centre for Management and Organisational Development at the Ministry of Finance		Department of the Enviroment, Heritage and Local Government
Nizozemí	Programme A Different Government: Minister of Administrative Reorganization, Ministry of the Interior	Programme A Different Government: Minister of Administrative Reorganization, Ministry of the Interior	Ministry of the Interior	Není centralizováno	Ministry of the Interior
Polsko			The Civil Service Office		
Slovensko		Plenipotentiary for Strategic Reform Projects and Decentralisation of State Administration in the SR	The Civil Service Office	The Civil Service Office	Ministry of Interior
Slovinsko	Ministry for Public Administration	Ministry for Public Administration	Ministry for Public Administration	Administration Academy	Government Office for Structural Policies and Regional Development
Švédsko	Právní odbory při jednotlivých ministerstvech	Public Management, Department of Finance	Public Management, Department of Finance	Public Management, Department of Finance	Jednotlivá ministerstva
Velká Británie	Regulatory Impact Unit	Office for Public Sector Reform (OPSR), Performance Partnerships, Delivery Unit	The Civil Service Office	The Civil Service Office	Office of the Deputy Prime Minister

Poznámka: Pokud respondent uvedl, že agenda nespadá do gesce ÚV, ale neuvedl, jaký orgán jí řeší, je pole vybarveno a neobsahuje text.

Agendy v gesci úřadu vlády

Agendy v gesci jiných orgánů

Tabulka 6. Rozdělení gescí – česká verze

země	regulatorní reforma	reforma/modernizace státní správy	řízení lidských zdrojů	řízení znalostí	koordinace činností ústřední státní správy směrem k územní veřejné správě
Česká republika	Odbor reformy regulace a ústřední státní správy	Odbor reformy regulace a ústřední státní správy	Generální ředitelství státní služby	Není centralizováno	Není centralizováno
Irsko	Oddělení pro řízení změny a modernizace veřejné služby	Oddělení pro řízení změny a modernizace veřejné služby / Centrum pro řízení a organizační rozvoj na Ministerstvu financí	Centrum pro řízení a organizační rozvoj na Ministerstvu financí		Ministerstvo životního prostředí,kulturního odkazu a místní správy
Nizozemí	Program Jiná správa: Ministr pro administrativní reorganizaci, Ministerstvo vnitra	Program Jiná správa: Ministr pro administrativní reorganizaci, Ministerstvo vnitra	Ministerstvo vnitra	Není centralizováno	Ministerstvo vnitra
Polsko			Úřad státní služby		
Slovensko		Zmocněnec pro strategické reformní projekty a decentralizaci správy	Úřad státní služby	Úřad státní služby	Ministerstvo vnitra
Slovinsko	Ministerstvo pro veřejnou správu	Ministerstvo pro veřejnou správu	Ministerstvo pro veřejnou správu		Vládní úřad pro strukturální politiky a regionální rozvoj
Švédsko	Právní odbory při jednotlivých ministerstvech	Public Management -Ministerstvo financí	Public Management - Ministerstvo financí	Public Management -Ministerstvo financí	Jednotlivá ministerstva
Velká Británie	Útvar pro sledování dopadů regulace	Úřad pro reformu veřejného sektoru, Performance Partnerships, Útvar pro implementaci	Úřad státní služby	Úřad státní služby	Úřad zástupce předsedy vlády

Poznámka: Pokud respondent uvedl, že agenda nespadá do gesce ÚV, ale neuvedl, jaký orgán jí řeší, je pole vybarveno a neobsahuje text.

Agendy v gesci úřadu vlády

Agendy v gesci jiných orgánů

MODELY ÚŘADŮ VLÁD

KAPITOLA 3. MODELY ÚŘADŮ VLÁD

Jak je zřejmé z předchozích kapitol, **úřady vlád lze kategorizovat na základě celé řady kritérií**. Při identifikaci typů či modelů úřadů vlád lze vycházet z politického systému, v jehož rámci úřad funguje, kritériem může být kupříkladu i míra politizace úřadu nebo jeho politicko-správní kultura.

Srovnáváme-li však úřady vlád ve vyspělých zemí „staré“ Evropské unie s úřady v zemích postkomunistických, vyvstává jiné, obecnější a zásadnější rozlišení, které se prolíná napříč politickými systémy. **Kritériem pro identifikaci funkcionálních modelů úřadů vlád se v tomto případě stává poslání, které úřad v rámci daného systému plní.**

Poslání představuje zásadní element pro fungování každé organizace. Od poslání se odvíjejí jak funkce a kompetence úřadu, tak jeho postavení v rámci celého systému státní správy. Rozlišení úřadů vlád podle jejich poslání má tak svůj zvláštní význam v době, kdy státní správa prochází zásadními reformami, neboť je to právě poslání jednotlivých organizačních složek státní správy, jenž musí být formulováno v první řadě.

3.1. Rozlišení úřadů vlád podle poslání

Ačkoliv funkce, které úřady vlády plní, jsou velmi rozličné, jejich poslání lze v zásadě najít mezi dvěma protilehlými póly. **Na jedné straně existují úřady vlády, jejichž posláním je zajišťovat technický a administrativní servis vládě**, v tomto případě hovoříme o administrativním modelu úřadu vlády. **Na straně druhé se nacházejí úřady vlády, které jsou vrcholnými orgány státní správy. Jejich posláním je koordinovat činnost ústřední státní správy jako celku**. Hovoříme pak o koordinačním modelu úřadu vlády. Bylo by problematické nacházet představitele těchto modelů v jejich čisté podobě v praxi, neboť většina úřadů se nachází někde na ose mezi oběma póly, kombinujíce prvky obou modelů.

Zatímco koordinační model je bližší většině vyspělých západních zemí, prvky administrativního modelu převažují v postkomunistických, především pak balkánských zemích.

3.2. Charakteristiky administrativního modelu úřadu vlády

Administrativní typ úřadu vlády či premiéra představuje z historického hlediska první vývojové stádium**. Poslání prvních úřadů vlády bylo prosté zajišťování administrativního a technického servisu vládě**. K činnostem provozního a sekretářského charakteru se časem začaly přidávat další funkce, propracovanými systémy přípravy a organizace schůzí vlády počínaje a zajišťováním komunikace s médii konče. Všechny tyto funkce představují **nezbytné minimum pro zajištění samotného fungování vlády jakožto kolektivního orgánu**.

Výhodou tohoto modelu úřadu vlády je jeho relativní kompaktnost, která teoreticky přináší nižší nároky na finanční náklady a personální kapacity úřadu.

Neexistence místa, z něhož jsou koordinovány dílčí resortní politiky, však přináší mnohá **ohrožení**, která je možno shrnout pod označení nesoulad vládních politik. Při složitosti problémů, s nimiž se dnes vláda potýká, hrozí při nedostatku koordinace situace, kdy jednotlivé veřejné politiky nereflektují souhrnné vládní priority. Jednotlivé resorty pak při výkonu správy nepostupují v souladu a veřejné prostředky jsou vynakládány neefektivně, což v důsledku ohrožuje fungování a důvěryhodnost vlády jako celku.

Přesto je administrativní model úřadu základem, z něhož je důslednými reformami možno přejít k úřadu koordinačního typu.

Tabulka 7. SWOT analýza administrativního modelu úřadu vlády

Silné stránky	• zajištění administrativního a provozního servisu vládě • relativně nižší provozní náklady	**Slabé stránky**	• neexistence kapacit zajišťujících koherenci vládních politik • neexistence kapacit pro podporu rozhodování vlády jako kolektivního orgánu • neexistence kapacit pro strategické řízení • neexistence kapacit pro monitorování implementace a dopadu vládních politik • ministerstva mají de facto monopol pro nastolování agend
Příležitosti	• přechod ke koordinačnímu modelu úřadu vlády	**Hrozby**	• nesoulad resortních politik • duplicity ve výkonu státní správy • nesoulad vládní politiky jako celku

3.3. Charakteristiky koordinačního modelu úřadu vlády

Rostoucí složitost a provázanost jednotlivých vládních politik si vynucuje existenci jednoho místa, kde jsou jednotlivé návrhy konfrontovány a analyzovány tak, aby byla výsledná vládní politika jednotná, aby nedocházelo k formulovaní, tvorbě a realizaci protichůdných opatření a aby bylo možné dosahovat ve výkonu státní správy synergického efektu. Touto arénou se v řadě zemí přirozeně stal úřad vlády. Koordinační model úřadu vlády i nadále zajišťuje administrativní a provozní servis vládě. Jde de facto o rozšíření úřadu administrativního typu o koordinační dimenzi, neboť k zajišťování chodu vlády po technické stránce se přidává aktivní podpora vlády v rozhodování a výkonu moci nad ostatními složkami státní správy. Tyto činnosti jsou zajištěny řadou mechanismů jako strategické plánování[22] či monitorování implementace přijatých rozhodnutí. Úřad vlády fungující podle tohoto modelu tak naplňuje všechny funkce popsané v kapitole 1.4.

Podpora rozhodování vlády předpokládá vysoce kvalitní přípravu schůzí vlády, a to jak po organizační, tak obsahové stránce. Úřad vlády v tomto pojetí zajišťuje, že se na jednání vlády dostávají pouze kvalitně připravené návrhy, které respektují vládní politiku jako celek a jsou navzájem v souladu, čímž značně zrychluje a zefektivňuje její chod. Podmínkou pro splnění tohoto cíle je existence dobře fungujících vazeb na jednotlivé orgány ústřední státní správy a efektivních monitorovacích mechanismů. Informované rozhodování vlády je předpokladem k jednotě a koherenci vládních politik.

Koordinace činností jednotlivých orgánů státní správy jakožto další činnost podporující činnost vlády má několik rovin. V rovině formulace návrhů politik jde o tvorbu průřezových strategií, které se týkají problémů, jenž přesahují hranice jednotlivých resortů. V rovině realizace přijatých opatření pak úřad monitoruje a koordinuje činnost jednotlivých orgánů v řešení průřezových projektů tak, aby nedocházelo k duplicitám.

Hlavními přínosy tohoto modelu úřadu vlády je tedy zajištění špičkové kvality podkladů pro rozhodování vlády, zefektivnění a posílení koordinace ústřední státní správy, a tím výrazné přispění ke koherenci vládních politik jako celku.

Jeho relativní nevýhodou ve srovnání s předchozím modelem jsou vyšší provozní náklady, které jsou však zanedbatelné v porovnání s očekávanými přínosy v podobě zefektivnění fungování státní správy. Úřad vlády v této podobě má také velmi vysoké nároky na profesní úroveň a dovednosti svých zaměstnanců.

Jisté **riziko může představovat nesprávné nastavení pravomocí úřadu vlády směrem k jednotlivým resortům**. Překročením rozumné hranice v tomto ohledu by mohlo dojít k omezování jednotlivých ministerstev a jejich faktickému oslabení. Na druhé straně není-li

[22] Podrobněji k tomuto tématu viz příloha Strategické plánování a meziresortní koordinace.

míra kompetencí úřadu v této oblasti dostatečná, není pak schopen efektivně vykonávat koordinační funkce.

Tabulka 8. SWOT analýza koordinačního modelu úřadu vlády

Silné stránky	• zajišťování koherence vládních politik • podpora informovaného rozhodování vlády jako kolektivního orgánu • zefektivnění výkonu státní správy skrze kvalitnější koordinaci ústřední státní správy (eliminace duplicit)	**Slabé stránky**	• relativně vyšší provozní náklady • vysoké nároky na kvalifikaci zaměstnanců – problematické vyhledávání a nábor dostatečně kvalifikovaných zaměstnanců
Příležitosti	• prostor pro strategickou dimenzi vládnutí • přibližování se principům „dobrého vládnutí“	**Hrozby**	• nesprávné nastavení pravomocí úřadu vlády směrem k jednotlivým resortům

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

KAPITOLA 4. DOPORUČENÍ A NÁZORY MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ A EXPERTŮ

Následující část studie shrnuje, jaká doporučení a názory mají ve vztahu k pozici, roli a struktuře úřadu vlády vybrané významné mezinárodní instituce a vybraní odborníci.

V řadě materiálů těchto organizací nalezneme doporučení, jež obecně nabádají k přijetí opatření zajišťujících koherenci vládních politik či efektivní koordinaci státní správy. V tomto duchu hovoří například **Světová zpráva o veřejném sektoru vydaná OSN v roce 2001, která zdůrazňuje potřebu existence silného centra v rámci národních států, efektivně pracujících analytických a diagnostických kapacit a potřebu existence a efektivního fungování kapacit pro strategické plánování a řízení** [23]**.** V souvislosti s OSN není nemístné připomenout, že ve zprávě generálního tajemníka k pokroku v naplňování rezoluce Valného shromáždění 50/225 o rozvoji veřejné správy z roku 2001[24] v odpovědi na otázku, jaké jsou současné trendy a výzvy, s nimiž se vaše vláda potýká, uvádí Česká republika mimo jiné následující: „Jedním z hlavních problémů v této oblasti je nedostatek horizontální koordinace. Proto by současná opatření měla posílit koordinační roli a kompetence úřadu vlády.“ (strana 4)

V podobném duchu jako výše zmíněný materiál OSN hovoří i Bílá kniha o evropském vládnutí vydaná Komisí Evropských společenství[25], která zdůrazňuje potřebu zavedení principů strategického plánovaní a hodnocení a zajištění koherence jednotlivých veřejných politik v kontextu Evropské unie.

Specifická doporučení týkající se konkrétně problematiky institucionálního postavení úřadu vlády či úřadu předsedy vlády jsou méně častá. Následující část této kapitoly shrnuje některá z nich.

[23] Viz UN (2001) *World Public Sector Report – Globalization and the State*, strana 99, strana 122 a násl.

[24] UN (2001) *Five-year assessment of progress made in implementation of General Assembly resolution 50/225 on public administration and development, Report of Secretary–General, Addendum 1: Communications received from States*

[25] Komise Evropských společenství (2001) European governance. A White Paper. Brusel. COM(2001) 428 final

4.1. Úřad vlády jako garant spolehlivosti vlády

> *„Politiky jsou řízeny, nikoli tvořeny v centru vládnutí. Ministerstva musí mít pravomoci a odpovědnost vytvářet návrhy politik v rámci svého pole působnosti. Zároveň však úřad vlády nemůže netečně akceptovat vše, co je mu předloženo. Musí rozhodně zajistit a přidat kvalitu přicházejícím politikám a to učiní skrze dosažení dostatečné, ale nikoli nadměrné míry autority a vlivu, podpořené tou pravou směsí profesních schopností a konstruktivních vztahů s jednotlivými ministerstvy.“*
>
> Evans a Manning (2003, strana 33)

V diskusním materiálu nazvaném Pomoci vládám dodržovat jejich sliby - spolehlivější ministerstva a vlády skrze zlepšené řízení politik[26], vydaném Světovou bankou v roce 2003, se autoři Evans a Manning zabývají otázkou, proč se řadě vlád nedaří naplňovat jejich program, jaké jsou příčiny nespolehlivosti vlád jako kolektivních orgánů i jednotlivých ministerstev a jakými prostředky je možné tyto negativní jevy omezit či eliminovat.

Materiál rozlišuje mezi kolegiálním a hierarchickým uspořádáním vlády. V části věnované kolegiálním systémům pak zkoumá, jaký vliv má struktura, uspořádání a role úřadu vlády na proces tvorby a realizace politik a jak tuto instituci optimálně uspořádat tak, aby byl její přínos pro výkon vlády jako celku co největší.

V úvodu této části materiálu shrnují autoři podmínky k tomu, aby kolektivní vlády byly schopny jednat jako disciplinovaný, stabilní orgán. Na prvním místě je třeba zajistit, aby vláda, resp. rada ministrů, byla vrcholným fórem pro přijímání zásadních politických rozhodnutí, fórem, které jednotliví ministři nemohou v zásadních záležitostech žádným způsobem obejít či vynechat z rozhodování. Dále je nutné, aby měl předseda vlády v jejím rámci silnou pozici, která by mu umožňovala ovlivňovat konečnou fázi rozhodování tak, aby byl zmocněn vystavět kompromis ve sporných otázkách. V neposlední řadě je nezbytné, aby jednotliví ministři vnímali daná pravidla kolektivního rozhodování jako důvěryhodná, ale též vynutitelná.

---

[26] Pojem „řízení politik“ (*policy management*) je v materiálu definován takto: „Institucionální uspořádání obklopující struktury, procesy a dynamiku vládního rozhodování. Tento materiál rozlišuje řízení politik (*policy management*), které se děje v centru vládnutí, od tvorby politik (*policy development*), která je v zásadě odpovědností jednotlivých ministerstev.“ (Evans, Maning, 2003, iii)

Význam úřadu vlády

Materiál rozlišuje mezi nespolehlivostí vlády jako celku a nespolehlivostí jednotlivých ministerstev. Ta může mít řadu příčin. Jednou z nich může být též nedostatek horizontální koordinace a neefektivní systém monitorování výkonu státní správy. Autoři se domnívají, že selhávají-li resorty v plnění svých úkolů příliš často, je třeba hledat chybu v činnosti orgánu, jenž přímo slouží hlavě vlády či vládě jako celku, tedy v činnosti úřadu vlády.

Podle autorů **by měl dobře fungují úřad vlády plnit níže uvedené funkce**. Reformní programy by pak měly vést k jejich vybudování či upevnění.

Tabulka 9. Kompetence dobře fungujícího úřadu vlády

hlavní	
• zajistit vedení v řízení politik napříč vládou • nastavit jasné procedury a kodifikované standardy pro řízení politik	
fáze řízení politik	**kompetence úřadu**
1. fáze: vláda stanoví všeobecné politické závazky, zaváže se k implementaci konkrétních politik	• poskytne dostatečné asistence při integraci fiskálního a politického plánování • zajistí horizontální koordinaci politik
2. fáze: ministerstva připraví politiky a návrhy rozpočtů k zajištění realizace všeobecných politických závazků	• projedná proveditelné politiky a legislativní programy s ministerstvy • analyzuje resortní návrhy politik • zajistí konzultace k agendě schůze vlády
3. fáze: vláda zajistí adekvátní rozpočet, odstraní procedurální překážky a předjímá reakce aktérů s právem veta[27]	• předjímá překážky v parlamentu • zajistí kvalitu legislativních návrhů • pomáhá při projednávání rozpočtů
4. fáze: ministerstva implementují jednotlivé politiky	• uveřejní rozhodnutí • selektivně monitoruje implementaci

Podle: Evans, G., Manning, N. (2003) Helping Governments Keep Their Promises – Making Ministers and Governments More Reliable Trough Improved Policy Management. The World Bank, strana 34

Pozice úřadu vlády tedy zásadně ovlivňuje fungování a výkon celého státního aparátu. Podle autorů je nezbytné, aby byl vnímán jako **orgán, který zajišťuje koordinaci procesu přípravy a realizace politik na nejvyšší úrovni**. Evans hovoří o „vedení v řízení politik“ (policy management leadership) napříč celou vládou. **Podmínkou pro zajištění této role**

[27] Tímto pojmem (anglicky *veto players*) se označují aktéři, jejichž souhlas je nezbytný k přijetí konečného rozhodnutí. Například v legislativním procesu v podmínkách České republiky je klíčovým aktérem s právem *veta* parlament.

úřadu vlády je, aby předseda vlády delegoval na vedoucího úřadu vlády dostatečné pravomoci ke spravování „vládní mašinérie“. **Pozice vedoucího úřadu vlády** má následně svá specifika. Bývá často označován jako **nejvyšší státní úředník** (most senior civil servant), který musí mít dobrý přístup k předsedovi vlády. V řadě systémů funguje vedoucí úřadu vlády jako „strážce“ vládní agendy ve vztahu k resortním návrhům, neboť na základě pověření předsedy vlády upravuje konečnou podobu agendy schůzí vlády. Má také zásadní vliv na personální politiku v celé státní službě. V této souvislosti pro posílení pozice úřadu vlády Evans doporučuje, aby byl úřad vlády vnímán jako nejvyšší cíl z hlediska kariéry ve státní službě a aby byla zajištěna kariérní mobilita mezi jednotlivými resorty a úřadem vlády.

Úřad vlády je odpovědný za vytvoření a vymáhání standardů, které mají naplňovat jednotlivé resortní návrhy politik, jež jsou předkládány vládě k projednání. Tyto standardy by se měly týkat jak formální, tak obsahové stránky materiálů. V případě, že jednotlivé návrhy neodpovídají daným požadavkům, měl by být úřad vlády vybaven pravomocí k jejich vrácení dotyčnému ministerstvu k přepracování.

Role úřadu vlády v jednotlivých fázích procesu tvorby politik

Autoři rozlišují čtyři fáze procesu tvorby a realizace politik (viz tabulka Kompetence dobře fungujícího úřadu vlády). V každé z těchto fází hraje úřad vlády jinou roli. První fáze tohoto procesu spočívá ve formulaci obecných politických priorit. Úřad vlády by měl být tomuto procesu nápomocen skrze své analytické a plánovací kapacity. Ve spolupráci s ministerstvem financí by mohl připravovat předběžné návrhy politických priorit a analyzovat politický a fiskální dopad klíčových aspektů vládního programu. „Pro strategické politické priority, jež se pnou napříč resortními liniemi (jako například boj s nezaměstnaností či dětskou chudobou) se úřad vlády nachází v nejvhodnější pozici pro identifikaci složitých vazeb a následné doporučení meziresortního přístupu k navržení strategie.“ (Evans, Manning, 2003, strana 35) Ačkoli funkcí úřadu bývá spíše usnadňovat než přímo řídit tvorbu strategií, není vůbec neobvyklá situace, kdy je úřadu vlády ukládáno právě i řízení tvorby vysoce komplexních, dlouhodobých průřezových strategií. Podobně je úřadu vlády často svěřeno řízení zásadních reforem a modernizací státní správy.

Ve druhé fázi politického procesu jsou obecné priority rozpracovány do podoby detailnějších resortních návrhů, které také obsahují návrhy rozpočtů nutných k jejich zabezpečení. Hlavní rolí úřadu vlády v této fázi politického procesu je zajistit, aby se na jednání vlády dostaly pouze kvalitně připravené, relevantní materiály. Úřad vlády by měl zabránit tomu, aby byla jednání vlády přetížená, či aby došlo k projednávání materiálů, které nemají šanci projít úspěšně celým legislativním procesem. Za tímto účelem by se měli příslušní pověření

pracovníci úřadu pravidelně stýkat s ministerskými úředníky, diskutovat resortní návrhy tak, aby byla zajištěna jejich vysoká úroveň, integrita a vzájemný soulad. Významná je též úloha úřadu jakožto přispěvatele k nalézání kompromisu v případě, že mezi jednotlivými resortními návrhy nepanuje shoda.

Ve třetí fázi politického procesu vláda zajišťuje adekvátní rozpočty, odstraňuje procedurální překážky a předjímá reakce aktérů s právem veta[28]. V této fázi procesu je hlavní rolí úřadu vlády předjímat a předcházet problémům, jenž mohou způsobit zamítnutí jednotlivých návrhů. „Úřad vlády například potřebuje úzce spolupracovat s ministerstvem financí, aby bylo zajištěno všestranné chápání vládních politických priorit, a průběžně se podílet na rozhovorech mezi ministerstvem financí a ostatními resorty. Splnění fiskálního plánu musí být dosaženo, aniž by byly podkopány priority vládní politiky.“ (Evans, Manning, 2003, strana 37). Jakožto garant zdárného završení legislativního procesu u vládních návrhů dbá úřad vlády o kvalitu legislativních návrhů, dozírá na jejich soulad s platnou národní legislativou, mezinárodními smlouvami, popřípadě právem Evropské unie. Zároveň musí úřad vlády předjímat a eliminovat možné problémy při schvalování návrhu v parlamentu.

V posledním stádiu implementují ministerstva přijatá vládní rozhodnutí. V této fázi plní úřad vlády dvojí úlohu. V první řadě seznamuje s přijatými rozhodnutími dotčená ministerstva. Ve druhé fázi pak provádí tím či oním způsobem kontrolu implementace jednotlivých schválených návrhů. Systémů monitorování implementace existuje celá řada. Na jedné straně může důsledné monitorování plnění úloh zlepšit efektivitu státní správy, na druhé straně ji však může zbytečně zatížit a efektivitu tak naopak ohrozit. Důležité je nastavit monitorovací systém tak, „..aby se jednotlivé resorty necítily příliš oslabeny, ovšem ani nekontrolovatelné centrem.“ (Evans, Manning, 2003, strana 38)

V závěru shrnuté části materiálu autoři soudí, že „Z hlediska doporučení k reformě řízení politik se na základě mezinárodního srovnávání ukazuje, že izolování jednotlivých faktorů, jako je velikost, struktura či rozdělení moci v rámci úřadu předsedy vlády, nemůže samo o sobě poskytnout zásadní vodítko. Je důležitější zaměřit se na budování kompetencí úřadu vlády pro řízení politik, tvorbu efektivních vazeb na další centrální agentury a politické úřady, udržování zdvořilých vztahů s ministerstvy a zajištění aplikace dobrých principů organizační efektivity napříč celou institucí.“

[28] Tímto pojmem (anglicky *veto players*) se označují aktéři, jejichž souhlas je nezbytný k přijetí konečného rozhodnutí. Například v legislativním procesu v podmínkách České republiky je klíčovým aktérem s právem *veta* parlament.

4.2. Sílící potřeba efektivní a důsledné koordinace – úřad vlády v pojetí OECD a SIGMA

> *„V členských státech OECD a ve všech rozvinutých západních demokraciích je centrum vládnutí – a jmenovitě úřad vlády – klíčovým hráčem v tvorbě, koordinaci a evaluaci politik. Je de facto garantem koherence vládní politiky s danými vládními prioritami. Většina nových členských zemí EU si po jistém váhání uvědomila nezbytnost vytvoření silného koordinačního centra pro tvorbu politik, a proto důsledně reformovala a posílila své úřady vlády.“*
>
> SIGMA (2004a, strana 4)

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a program SIGMA[29] představují významné mezinárodní instituce zabývající se mimo jiné problematikou uspořádání struktur státní správy. Jak je patrné z úvodního citátu a předchozích kapitol (viz 1.4), **doporučují** tyto organizace **pojímat úřad vlády jako „... koordinační orgán, jehož hlavním posláním je zajistit, aby odlišné aktivity jednotlivých ministerstev a agentur působily efektivně a koherentně.**“ (SIGMA, 2004, strana 4). Neexistence, či špatné fungování takovéhoto koordinačního centra může přinést řadu závažných celospolečenských ztrát. Proto je nanejvýš vhodné zajistit, aby byl úřad vlády schopen a oprávněn tyto funkce naplňovat. Na základě společného výzkumu OECD a SIGMA byla formulována následující **doporučení k reformám úřadu vlády:**

- Je nutné, aby snahy o reformu úřadu vlády měly silnou **podporu od vrcholných politických představitelů**, nejlépe od předsedy vlády.
- Ukazuje se jako výhodnější **vycházet při návrhu reformy ze stávajícího stavu**, nežli začít budovat strukturu úřadu „na zelené louce“.
- **Asistence zahraničních expertů** může být velmi přínosná, je však třeba, aby existovaly trvalejší pracovní vztahy se zaměstnanci úřadu.
- **Proces reformy úřadu vlády je časově náročný**, jeho realizace je otázkou let. Tuto skutečnost je třeba mít při rozvrhování reformy na paměti.
- Proces reformy úřadu vlády **musí být doprovázen reformou jednotlivých ministerstev**. „Koordinátor musí mít co koordinovat.“ (SIGMA, 2004, strana 43) Kvalita práce úřadu vlády je závislá na kvalitě resortních návrhů, s nimiž pracuje. Bez posílení resortních kapacit pro přípravu kvalitních návrhů nemůže úřad vlády zajistit informované rozhodování.

[29] Společná iniciativa OECD a Evropské unie (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)

- Úspěšná reforma úřadu vlády **předpokládá změnu organizační kultury**. Je nutné odstranit mechanické aplikování pravidel zapojením vlastního úsudku.
- **Reforma úřadu vlády je jak důležitá tak uskutečnitelná**. Schopnost vytvářet a implementovat koherentní politiky je významná pro evropskou integraci. Ještě významnější je pro úspěšné členství po vstupu do Evropské unie**..**

Doporučení týkající se Úřadu vlády ČR

V roce 2000 provedla SIGMA vyhodnocení ústředního aparátu České republiky pro tvorbu a koordinaci politik[30]. Ačkoli materiál je již staršího data, některá z doporučení v něm obsažených nebyla dosud naplněna a mají stále platnost. Jde především o doporučení týkající se vytvoření kapacit pro strategické plánování a koordinaci politik v rámci úřadu vlády[31] a o eliminaci nadbytečných pracovních a poradních orgánů vlády, resp. jejich nahrazení principiálním zlepšením meziresortní spolupráce jako takové.

[30] SIGMA (2000) Vyhodnocení ústředního aparátu ČR pro tvorbu a koordinaci politik, bod II. 3.b

[31] Podrobněji k tomuto tématu viz příloha Strategické plánování a meziresortní koordinace

ZÁVĚR

> *„Bez ohledu na to, zda je vedoucí exekutivy vnímán jako extrémně silný, jako kupříkladu prezident ve Spojených státech, či ze strukturálního hlediska spíše slabší, jako v případě předsedy vlády v Dánsku, objevuje se nárůst institucionálních zdrojů, jenž pomáhají exekutivě ve výkonu moci nad ostatními komponenty správy. V téměř všech případech se objevuje postupný růst moci a zodpovědnosti úřadu šéfa exekutivy.“*
>
> Peters (2000, strana 265)

Uvedený citát dokumentuje hlavní závěr studie, kterým je identifikování současného trendu posilování role a především koordinačních funkcí úřadů vlád v řadě vyspělých i tranzitivních zemí. Vyjdeme-li z rozlišení modelů úřadů vlád popsaném ve třetí části této studie, lze konstatovat, že příklon ke koordinačnímu modelu úřadu vlády je patrný jak z praxe řady vyspělých zemí OECD, tak z doporučení významných mezinárodních institucí.

Cílem této studie bylo identifikovat modely koordinace ústřední státní správy a přiblížit roli úřadu vlády v moderní státní správě především v teoretické rovině. Zmapování fenoménu institucí sloužících vedoucím exekutivy v jeho plné šíři by vyžadovalo detailnější pojednání o ústavním, politickém a administrativně-správním kontextu jednotlivých zemí.

V souvislosti s probíhající reformou ústřední státní správy v České republice lze konstatovat, že z hlediska řady kritérií plní současný Úřad vlády ČR spíše administrativní funkce, přičemž jeho koordinační role postrádá systémové zakotvení. Probíhající reforma ústřední státní správy představuje okno příležitosti pro posílení koordinační role Úřadu vlády ČR a tím jeho větší přiblížení standardním úřadům vlád vyspělých zemí.

V rámci nezbytné změny ústřední státní správy je možné zamyslet se v širším kontextu i nad fungováním státní služby a správních úřadů napojených na ústřední státní právu. Zpracování těchto témat by si však zasloužilo samostatnou studii.

PŘÍLOHY

STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ A MEZIRESORTNÍ KOORDINACE

> *„Existuje široce rozšířený pocit, že vlády by měly jednat „více strategicky“ a existuje řady zajímaných experimentů v zemích OECD ... Ale co se rozumí „vládní strategií“? Jak mohou vlády jednat strategicky a do jaké míry tak mohou činit?“*
>
> OECD (2004a)

S výzvou ke strategičtějšímu jednání se můžeme setkat v řadě významných dokumentů. V odpovědi, co se pod pojmem strategické řízení, strategické plánování či strategické myšlení na úrovni centrální vlády rozumí, však nepanuje obecná shoda. Zatímco někteří vnímají strategické řízení a plánování především jako snahu vlády formulovat politiky s ohledem na dlouhodobý horizont, jiní zdůrazňují jeho koordinační aspekt. Ať už ale pod pojmem strategické řízení a plánování rozumíme formulaci dlouhodobých prognóz a vizí vývoje a jejich následné zohledňování při formulaci vládních politik, či úsilí o větší soulad dílčích politik, je zřejmé, že strategické řízení a plánování je významným faktorem v koordinaci ústřední státní správy.

Řada vlád vnímá potřebu vytvořit při úřadu vlády nebo přímo na úřadu vlády kapacity, jež by jí ve strategickém jednání, ať již v tom či onom smyslu, podporovaly. Nejednoznačnost chápání pojmu strategické řízení dává vzniknout řadě rozličných institucí, které se významně liší jak co do uspořádání, tak co do funkce. V zásadě však lze vysledovat dva základní funkční typy a následně řadu variací vládních strategických útvarů.

Typy strategických útvarů

Jak jsme již uvedli, ve významu pojmu strategické řízení a plánování lze rozlišit rovinu prognosticko-plánovací a rovinu koordinační. Tuto skutečnost odráží i povaha útvarů, které jsou výše popsanými procesy pověřeny. Teoreticky tak lze rozlišit dva modely strategických kapacit – model prognosticko-plánovací a model koordinačně-monitorovací. V praxi jsou však oba přístupy často kombinovány. K zamlženosti této problematiky přispívá skutečnost, že „...v řadě zemí jsou práce strategické povahy vykonávány personálem odpovědným i z jiné funkce úřadu vlády, což následně komplikuje izolování „strategického elementu." (OECD, 2004b). Teoretické rozlišení funkčních modelů strategických kapacit však může mít význam v situaci, kdy se hledá jejich optimální uspořádání v zemích, kde takové struktury chybí či nepracují efektivně.

Model prognosticko-plánovací – „Strategický mozek pro vládu"

> *„Jakkoli je významná role privátní sféry, občanské společnosti, různých úrovní místní vlády a tvůrčích intelektuálů, centrální vláda musí nevyhnutelně hrát zásadní úlohu v procesu formování budoucnosti ... Proto jsou vysoce kvalitní kapacity zabývající se budoucím vývojem zásadní součástí centrálních vlád a jednou z podmínek jejich schopnosti dobře vládnout."*
>
> Dror (2004, strana 13)

Strategické řízení a plánování v tomto významu se opírá o oprávněnou představu, že vláda hraje ústřední roli při ovlivňování budoucího směřování země - činnost vlády se neomezuje pouze na operativu a řešení aktuálních problémů, nýbrž zahrnuje i strategické volby, které mají dalekosáhlé důsledky přesahující volební období. Aby byla vláda schopna plnit tuto svoji úlohu efektivně, potřebuje příslušné nástroje. Dror v této souvislosti hovoří o „strategickém mozku centrální vlády". Podle tohoto odborníka na strategické vládnutí by se mělo jednat o útvar složený z deseti až patnácti expertů na strategické plánování a jednotlivé oblasti politik. Tento útvar by měl být umístěn co nejblíže faktickému centru moci, tedy vládě, premiérovi či prezidentovi. Dále doporučuje souběžné vytvoření menších, specificky zaměřených jednotek při klíčových resortech. Tyto jednotky by měly být složeny z pěti až deseti odborníků na každém z klíčových ministerstev tak, aby se jejich celkový počet blížil čtyřiceti. Vedle těchto orgánů by měl existovat nejméně jeden národní think tank, složený z dvaceti až třiceti odborníků, který by byl formálně umístěn mimo struktury státní správy tak, aby mohl pracovat mimo přímý tlak ze strany politických představitelů. Pro efektivní

fungování těchto orgánů je následně nutné vytvoření kvalitních komunikačních kanálů jak mezi jednotlivými strategickými útvary, tak mezi jimi a faktickými rozhodovateli.

Jaké by bylo poslání těchto strategických jednotek? Jejich pracovní náplní by byla především tvorba prognóz, dlouhodobých strategií a vizí vývoje, ať již v jednotlivých oblastech (struktury umístěné při resortech), či v obecném komplexním pohledu (při úřadu vlády). Potůček (2004) dále jmenuje následující funkce, které by měl plnit příslušný útvar při úřadu vlády:

- Zadávání prací na souhrnných vizích a strategiích rozvoje země, jejich zveřejňování a podpora jejich uplatňování především v činnosti centrální státní správy;
- Příprava a kultivace metodiky tvorby a uplatnění střednědobých koncepcí resortů, koordinace jejich zpracování a uplatňování především v činnosti centrální státní správy;
- Tvorba podmínek pro zpracování a podíl na tvorbě a realizaci strategických programů a koncepčních materiálů meziresortního, nadresortního a nadregionálního charakteru podle zadání vlády;
- Příprava legislativních norem souvisejících se strategickou a koncepční činností;
- Hodnocení hlavních připravovaných politických rozhodnutí vlády v kontextu jejich možných dlouhodobých důsledků;

Model koordinačně-monitorovací – zrcadlová ministerstva

S jiným modelem se setkáme v materiálu Vyhodnocení ústředního aparátu ČR pro tvorbu a koordinaci politik (SIGMA 2000), ačkoli i zde se výslovně hovoří o strategickém plánování. V kapitole II.3.b. tohoto dokumentu je konstatována absence kapacit pro strategické plánování při Úřadu vlády ČR. Materiál dále obsahuje návrh, jak by podobné kapacity měly být uspořádány a jakou by měly plnit úlohu. Podle doporučení SIGMA by se mělo jednat o skupinu deseti až dvanácti odborníků na jednotlivé oblasti politik. Spíše než o specialisty by mělo jít o pracovníky s širším obecným přehledem a optimálně se zkušeností z resortů. SIGMA dále doporučuje umístit tento útvar do nepolitických struktur Úřadu vlády, aby nedocházelo k zásadním personálním obměnám v jeho řadách při výměně vlády a aby tak byla zajištěna kontinuita.

Pracovní náplní tohoto útvaru by bylo především monitorování práce jednotlivých ministerstev, každý pracovník by měl „na starosti“ jeden či dva resorty v závislosti na jejich složitosti a významu. Na „svém“ ministerstvu by tito pracovníci „...sledovali vývoj jednotlivých otázek, obzvláště fázi připomínkového řízení, účastnili by se, či přímo iniciovali jednání za účelem vyřešit neshody, účastnili by se jednání meziresortních skupin, které povede “jejich” ministr, a všeobecně by byli schopni vyjadřovat se k obsahu otázek, které mají jít do vlády, z širšího pohledu vládních priorit a plánů.“ (SIGMA 2000, strana 8) Jednotliví pracovníci by se pak pravidelně setkávali, diskutovali a navzájem se informovali

o činnosti jednotlivých ministerstev, čímž by se zajistila sektorová koordinace. SIGMA dále doporučuje formální strukturování toho útvaru do čtyř podskupin - evropská integrace, hospodářská politika, sociální politika a zahraniční a bezpečnostní politika. Dále by k funkcím tohoto útvaru patřilo vyjadřování se k míře připravenosti návrhů směřujících na jednání vlády, informování premiéra a zavedení postupů pro strategické plánování a plánování práce.

Srovnání

Ačkoli i mezi takto vymezenými modely existují v náplni práce průniky, jejich podstata i funkce je odlišná. Zatímco činností strategického útvaru v prognosticko-plánovacím modelu je formulace vlastních návrhů, strategií a vizí, koordinačně-monitorovací model spíše sleduje a koordinuje tuto činnost u jiných orgánů. V prvním případě tak můžeme hovořit o pozitivní koordinaci, ve druhém o koordinaci negativní (viz kapitola 1.4).

Za hlavní přínos prognosticko-plánovacího uspořádání lze považovat centralizaci nastolování agend. Co se tímto pojmem rozumí? Ačkoli programové prohlášení je kolektivní vládní dokument, nebývá zvykem, aby tento materiál obsahoval konkrétní a detailní návrhy rozvojových strategií. Ty bývají formulovány jednotlivými resorty. Tato skutečnost způsobuje, že ministři mívají monopol pro nastolování konkrétních agend pro jednání vlády, důsledkem čehož může být nesoulad či dokonce protichůdnost i v klíčových strategických dokumentech. Existence útvaru pro strategické plánování při úřadu vlády těmto problémům předchází.

Hlavním přínosem koordinačně-monitorovacího modelu je zlepšení sektorové koordinace. Takový útvar by tvořil mimo jiné komunikační rozhraní mezi jednotlivými resorty, což by v důsledku mělo vést k racionalizaci a zefektivnění jejich činnosti. Pokud by tak například dva resorty pracovaly souběžně na stejném projektu, aniž by spolupracovaly, či dokonce věděly, že je úkol již řešen, představoval by takový útvar mechanismus jak tuto skutečnost odhalit a napravit.

Rozdílnost jednotlivých uspořádání shrnuje následující tabulka:

Tabulka 10. Modely uspořádání strategických útvarů

model	koordinačně-monitorovací	prognosticko-plánovací
Náplň práce	Monitorování a koordinace činností resortů.	Tvorba prognóz, strategií a souhrnných vizí včetně postupů pro jejich vypracovávání na resortech
Charakter	Monitorovací a koordinační orgán	Poradní orgán
Hlavní přínos	Zlepšení sektorové koordinace, odstranění duplicit atd.	Centralizace nastolování agend
Cíl	Zlepšit vládnutí a zajistit soulad dílčích politik skrze kvalitnější koordinaci	Zlepšit vládnutí a zajistit soulad dílčích politik skrze podporu informovanosti vlády jako kolektivního orgánu, centralizaci nastolování agend
Přibližné příklady	Spolkové Kancléřství, Maďarská Referatura (v rámci ÚV)	Prime Minister's Strategic Unit

Jak jsme již uvedli, představují uvedené modely spíše teoretické typy, ačkoli pro ně můžeme najít existující příklady. Konkrétní podoba strategických útvarů je téměř vždy závislá na potřebách. Lze si tak kupříkladu představit rozšíření funkcí koordinačně-monitorovacího modelu o sledování legislativní i faktické implementace vládních opatření, ačkoli by to představovalo rozsáhlejší nároky na jeho personální kapacity. V případě prognosticko-plánovacího modelu lze uvažovat, zda by se mělo jednat o stálý kolektiv expertů, či o užší skupinu, jež by vypracování jednotlivých materiálů zadávala jiným expertům a pracovala fakticky metodou projektového řízení.

TEORIE A PRAXE SPRÁVNÍCH REFOREM

Jak již bylo zmíněno, tato studie byla vypracována v rámci reformy ústřední státní správy v ČR, schválené usnesením vlády č. 237 ze dne 17. března 2004. Následující kapitola bude proto věnována krátkému přehledu teoretických poznatků i praktických zkušeností z reforem proběhlých v zahraničí. Důraz bude kladen především na **popsání faktorů, k nimž je třeba přihlížet při volbě optimální reformní strategie, a úskalí a paradoxů, které reformu doprovázejí**. Specifické otázce koordinace a řízení reformy státní správy jako průřezového projektu bude pozornost věnována později.

Minulé a současné reformy veřejné správy

V materiálu OECD z roku 2003 nazvaném Modernizace veřejného sektoru: Nová agenda nalezneme **rozlišení mezi „starými" a „novými" reformami** veřejné správy. Společným cílem „starých" reforem, probíhajících v osmdesátých a devadesátých letech ve vyspělých zemích, bylo zvýšení efektivity státní správy ve smyslu snížení provozních nákladů při zachování či zlepšení poskytovaných služeb. Redukce veřejných výdajů, zavádění tržních mechanismů do státní správy a boj s byrokracií byly hlavními motty.

„Nové" reformy jdou podle OECD dále. Radikální změny současné společnosti vytvářejí tlak na zásadní změnu. Zatímco předchozí reformy byly víceméně technologického rázu s důrazem na zefektivnění procesů, současné reformy představují zásah do samotného institucionálního uspořádání správních systémů.

Jaké tedy byly rysy dosavadních reforem, a především, jaká poučení z nich lze vyvodit pro reformy současné? Ústředním heslem „starých" reforem bylo zavádění manažerských metod řízení do státní správy. Tento fakt byl reflektován i skutečností, že v řadě anglofonních zemí byl termín „public administration" nahrazen termínem „public management". V duchu této ideologie se celé řadě zemí podařilo významně snížit veřejné výdaje na správu ať již zaváděním efektivnějších metod koordinace a řízení, delegací řady činností tradičně vykonávaných správou na soukromý sektor, či zaváděním efektivně pracujících vládních agentur. V poslední době však roste přesvědčení, že ač tyto změny přinesly větší ekonomickou efektivnost, nebyly dostatečné. Nepodařilo se jim totiž v požadovaném rozsahu dosáhnout cíle, který je charakteristický pro „nové" reformy, a tím je „lepší vládnutí".

Výše zmiňovaný materiál OECD identifikuje **tři problematické okruhy vyvstávající v souvislosti s první generací správních reforem**. V první řadě bylo na manažerské postupy pohlíženo jako na všelék a nebyla věnována dostatečná pozornost jejich vnitřním limitům a specifikům fungování státní správy[32]. Objevila se tendence ke znovuzrození „vědeckého managementu" se silným důrazem na formální systémy. Záhy však vyšlo najevo, že aplikace tohoto způsobu organizace není bezproblémová. Ukázalo se, že „… pro složité komplexní aktivity, z nichž mnohé tvoří srdce veřejného sektoru, má vysoce formalizovaný způsob řízení závažné nedostatky." (OECD 2003, strana 16)

Druhým koncepčním nedostatkem dosavadních reforem byla absence vědomí, že přes veškerou svoji velikost a složitost tvoří státní aparát jeden nedílný celek. Reformy probíhající v duchu manažerských principů se zaměřovaly pouze na procesy uvnitř správy samé. Rámci, v němž veřejná správa funguje, byla věnována jen minimální pozornost. Každá vláda operuje v prostředí, kde její výkon ovlivňuje řada faktorů. Vedle politického dění, rozpočtových omezení a řady dalších činitelů je kvalita veřejné správy pouze jedním z těchto faktorů. Jde však o úzce provázaný systém a zásah do jedné z těchto oblastí musí být vykonáván s ohledem, či lépe v logické návaznosti, na oblasti další.

Třetím problémem dosavadních reforem byla neschopnost uvědomit si, že veřejná správa nepředstavuje pouze nástroj k realizaci politik, nýbrž jde i o institucionální vyjádření hlubších hodnot, o spojující článek mezi vládou a občany. V tomto smyslu je struktura a způsob fungování státní správy neoddělitelný od ústavního rámce, v němž se nachází.

[32] Mezi nejčastěji zmiňovanými specifiky fungování státní správy lze nalézt:

- Hierarchické uspořádání byrokratických organizací často způsobuje rozmělnění kompetencí a odpovědností. Poměrně běžná je situace, kdy není zřejmé, který orgán, potažmo konkrétní jedinec, je odpovědný za konkrétní úkoly.
- Velmi často bývá zmiňována dichotomie mezi politiky a úředníky. Sebelépe fungující správní aparát bude vykazovat špatné výsledky, pokud se mu dostane nejednoznačného či špatného politického zadání.
- Oproti soukromému sektoru je veřejná správa méně pružná a adaptabilní. Vyplývá to ze skutečnosti, že především v zemích uplatňujících model administrativního práva, a mezi ně patří i Česká republika, je správa ve svém působení podrobně řízena legislativními předpisy. Změna těchto pravidel si pak žádá poměrně dlouhý čas.

Podrobněji viz například Pomahač, R. Vidláková, O (2002). *Veřejná správa*. C.H.Beck. Praha

Kontext jako klíčový faktor při volbě reformní strategie

Státní administrativa jako integrální součást společnosti existuje a pracuje v úzkém napojení na ekonomický, politický, právní ale též kulturní systém toho kterého státu. Pro tyto vazby je charakteristické vzájemné působení a ovlivňování, které je nejzřetelněji patrné ve vztahu mezi administrativou a politickou reprezentací. Tyto skutečnosti je třeba mít na paměti při volbě optimální reformní strategie. Odborná literatura[33] v této souvislosti zmiňuje především následující klíčové faktory, jež mají vliv na průběh reforem:

- **Územní uspořádání a míra decentralizace**

  Obecně lze říci, že správní reformy bývají snáze proveditelné v zemích se silnou centrální vládou. V zemích, kde je celá řada pravomocí delegována na územní samosprávné celky, lze obtížněji formulovat celonárodní reformní strategie, neboť řada oblastí se nachází mimo pravomoci centra.

- **Povaha exekutivy, systém politických stran**

  Zahraniční zkušenosti ukazují na snadnější průběh odvážnějších správních reforem v zemích s dvoustranickým systémem (generující většinovou „jednobarevnou“ vládou) oproti zemím se systémem multipartajním (většinou podmiňující utváření koaličních vlád). Ve dvoustranickém systému formuje strana, jež zvítězila ve volbách, automaticky většinovou vládu, oproti tomu v multipartajním systému se často na vládě podílí koalice stran. Do této koalice pak většinou každá strana přichází s vlastní vizí reformy či s vlastní reformní strategií. Konečná podoba reformní strategie tak často mívá kompromisní charakter a jelikož zásadní reforma ovlivní tím či oním způsobem celou řadu aktérů, bývá reforma formulovaná koalicí „méně radikální“ než reforma prováděná za vlády jedné strany.

- **Administrativně právní kultura**

  V teorii veřejné správy nalezneme rozlišení mezi správou kontinentálního a anglosaského typu. Toto rozlišení vychází z odlišeného postavení práva a odlišného vnímání úlohy státu ve společnosti. V kontinentální modelu tzv. právního státu je „… integrující silou společnosti a ohniskem jejích zájmů právo.“ (Hendrych 2003, strana 19). Typickými přestaviteli právních států jsou Německo a Francie. Naproti tomu „… anglosaský model veřejného zájmu poskytuje státu dominantní roli v menším rozsahu. Proces vládnutí v tomto systému lze charakterizovat jako trvalé úsilí o získání veřejného souhlasu.“ (Hendrych 2003, strana 19) Toto rozlišení v praxi ovlivňuje, do jaké míry je chod

[33] Viz například Benz, A. Institutional Change in Intergovernmental Relations – The Dynamics of Multi-level Structure. *The European Yearbook of Comparative Government.* Vol. 9/ 1994 strana 551 - 576

správního aparátu řízen zákonnými normami, což je princip v právním státě uplatňovaný detailněji a rozsáhleji. Z toho logicky vyplývá, že „… reforma veřejné správy v právním státě má oproti jiným pojetím státu větší problémy. Ty vyplývají z toho, že obsah a formy činnosti veřejné správy, její organizační uspořádání a zvláště právní regulace zaměstnaneckých poměrů jsou dány právními předpisy vysoké právní síly. Proto jejich změna je náročná a zdlouhavá.“ (Hendrych 2003, strana 53)

- **Politicko administrativní kultura**

  Svůj vliv na průběh reforem má i faktor, jenž bychom mohli označit jako politicko-administrativní kultura. Jde o složitý komplex vztahů mezi veřejnou správou a politickou reprezentací. Tyto vztahy jsou ovlivňovány faktem, že na jedné straně politická reprezentace není schopna kvalitně realizovat svůj program, pokud nemá k dispozici dobře fungující správní aparát, na druhé straně sebelepší veřejná správa nebude vykazovat dobré výsledky, nedostane-li se jasného, srozumitelného a realizovatelného politického zadání. Jako konkrétní případ vlivu těchto vztahů uvádí Pollitt (2000) například způsob, jakým jsou do funkce dosazováni vysocí státní úředníci. Jde-li o kariérní úředníky nesvázané s politickými osobnostmi, lze od nich předpokládat, že budou zárukou stability a kontinuity uvnitř státní správy. Na druhou stranu, přivede-li nově jmenovaný ministr do klíčových postů „své lidi“, lze očekávat, že se mu jejich prostřednictvím budou snáze prosazovat radikálnější opatření, reformní nevyjímaje.

- **Lidský faktor**

  Lidský faktor představuje klíčový aspekt v celém reformním úsilí. I sebelépe koncepčně postavená reforma může ztroskotat na skepsi a neochotě jednotlivých úředníků na všech stupních veřejné správy.

Implementace reforem

Otázku, proč řada reforem zůstává pouze v podobě politických prohlášení a nemá reálný dopad, si klade řada odborníků. V této souvislosti je třeba připomenout, že **„… je politicky výhodné reformní úsilí deklarovat a reformu zahájit, je však často politickým rizikem v ní důsledně pokračovat**." (OECD 2003) Populistická prohlášení či liknavá politická vůle jsou jistě důvodem, proč mnoho reforem zůstává pouze „na papíře". Co však způsobuje selhání reformy v případě, že k ní existuje skutečná politická vůle?

Na prvním místě je opět třeba uvést kontext.

„Implicitním předpokladem reforem první generace bylo, že je-li přítomna dostatečná politická vůle, je možné vše. Ve skutečnosti jsou možnosti jednotlivých států omezeny jejich sociálním, politickým, kulturním a historickým kontextem a také přítomností či nepřítomností politické příležitosti ke změně."

(OECD 2003, strana 16)

Maddock (2002) pak uvádí tři konkrétní bariéry v procesu modernizace veřejného sektoru:

1. **Neangažovanost zúčastněných**

   „Organizace veřejného sektoru nedojde změn, dokud nebudou skeptičtí účastníci reforem přesvědčeni, aby se do nich zapojili." (strana 25) Modernizační agendě tak především brání nedostatek komunikace mezi zúčastněnými. Těmi Maddock v souvislosti s reformou veřejné správy rozumí politiky, úředníky, ale též uživatele služeb a komentátory, mezi něž počítá jak akademiky, tak média. Jsou to podle Maddocka právě komentátoři reforem, kteří definují, zda byl ten či onen reformní krok úspěšný, či nikoli. Tímto způsobem mohou zásadním směrem ovlivnit další vývoj reformy.

2. **Slabé a inkonzistentní vedení reformy**

   Slabé vedení, a to jak politické, tak manažerské, tvoří zásadní překážku zdárnému průběhu reformy. Specifický problém představuje politické řízení reformy. Je zřejmé, že reforma představuje dlouhodobý proces, jenž svým časovým horizontem přesahuje volební období. Dochází-li se změnou vlády také ke změnám reformní strategie, ocitají se v ohrožení jak dosavadní výsledky, tak chuť do dalších reforem ze strany úředníků. Reforma by tedy měla být koncipována jako apolitická, v roli výkonných koordinátorů reformních procesů by měli být lidé mimo politické struktury: zkušení odborníci, kteří mají celostní pohled na státní správu (jsou tedy prosti „resortismu"), kreativního ducha a dostatečné charisma strhnout pro reformy ostatní zúčastněné.

3. **Strategie shora-dolů**

   Změna pravidel nevyvolává automaticky změnu chování, o změně kultury nemluvě. Reforma má těžko šanci uspět, jedná-li se o balík mechanistických nařízení, která nejsou komunikována s těmi, kterých se dotýkají – samotných úředníků. Má-li být reforma úspěšná, je třeba do ní aktivně zapojit celou státní správu. Koordinátoři reformy by měli být otevřeni návrhům a doporučením ze strany řadových úředníků.

Paradoxy reforem

Reforma veřejné správy představuje zásah do velmi citlivého a vzájemně provázaného systému. Každé opatření má řadu vedlejších účinků, jejich negativní dopad nezřídka způsobí větší škodu než zamýšlené zlepšení. K tomu je třeba přičíst, že řada cílů reforem má v jistém slova smyslu protichůdný charakter. Pollitt (2000, strana 150 - 171) hovoří v této souvislosti o osmi protimluvech, paradoxech a trade-offs cílů reforem, z nichž uveďme následující příklady:

Příklad 1:

zvýšit politickou kontrolu byrokracie	versus	**nechat manažery řídit**	versus	**posilnit uživatele služeb veřejné správy**

Otázka, jež se objevuje v souvislosti s těmito často užívanými hesly zní: Jak je možné poskytnout větší rozhodovací svobodu řídícím pracovníkům (manažerům) a zároveň je důrazněji podřídit politické kontrole a ještě k tomu je učinit vnímavější k poptávce ze strany nově posílených uživatelů služeb veřejné správy? Nemluvě o tom, že je těžko možné posílit vliv všech uživatelů veřejné správy najednou, neboť jde o vnitřně značně diverzifikovanou skupinu. V souvislosti s rozporem prvních dvou cílů se nabízí následující řešení: dát manažerům více prostoru v nakládání se zdroji (tedy učinit je zodpovědné za procesy) a zároveň zajistit politikům jasný a konkrétní obraz, čeho bylo dosaženo (tedy učinit je odpovědnými za výsledky). Stejně tak je možné dát manažerům více prostoru pro vycházení vstříc poptávce ze strany uživatelů.

Příklad 2:

prosazovat inovaci a flexibilitu	versus	**prosazovat stabilitu a důvěru občanů**

Reforma i modernizace státní správy přináší celou řadu inovací a změn v jejím fungování. Oproti tomu existuje požadavek po stabilním správním prostředí ze strany občanů, neboť neustálé změny ve formě poskytování veřejných služeb mohou způsobit u občanů zmatek a nedůvěru. Problém prosazování změn a pocitu bezpečí se samozřejmě týká i samotných úředníků.

Příklad 3:

zredukovat „papírování“ uvnitř státní správy	versus	**posílit kontrolu úředníků**

Záměr posílit kontrolu nad úředníky se většinou realizuje prostřednictvím zavádění rozličných forem periodických zpráv či odpovídání na dotazníky v průběhu auditů. To často vede ke zvýšení administrativní zátěže uvnitř správy, přičemž její snížení bývá často proklamováno jako souběžný cíl.

Příklad 4:

vytvořit více specializovaných agentur	versus	**zlepšit horizontální koordinaci**

Specializace uvnitř státní správy je přirozenou reakcí na diverzifikaci problémů a výzev, s nimiž se administrativa potýká. Na druhé straně specializace sama o sobě může zkomplikovat koordinaci.

Příklad 5:

zvýšit kvalitu poskytovaných služeb	versus	**snížit náklady**

Zatímco v soukromém sektoru lze předpokládat, že kvalitnější služby přilákají více zákazníků a tím zvýší příjmy, ve veřejném sektoru tento předpoklad uplatnit nelze. Přesto si lze stěží představit situaci, kdy si zvyšování kvality služeb poskytovaných veřejným sektorem nevyžádá náklady.

WEBOVÉ STRÁNKY ÚŘADŮ VLÁDY / PREMIÉRA

země	webové stránky úřadu vlády / premiéra
Česká republika	www.vlada.cz
Dánsko	www.stm.dk
Estonsko	www.president.ee
Finsko	www.valtioneuvosto.fi
Francie	www.premier-ministre.gouv.fr
Irsko	www.taoiseach.gov.ie
Itálie	www.palazzochigi.it
Lotyšsko	www.mk.gov.lv
Litva	www.lrv.lt
Nizozemí	www.koninlijkhuis.nl
Maďarsko	www.kancellaria.gov.hu
Polsko	www.kprm.gov.pl
Spolková republika Německo	www.bundesregierung.de
Slovinsko	www.sigov.si
Španělsko	www.la-moncloa.es
Švédsko	www.regeringen.se
Řecko	www.primeminister.gr
Ukrajina	www.kmu.gov.ua
Velká Británie	www.pm.gov.uk

ZDROJE

Benz, A. (1994) Institutional Change in Intergovernmental Relations – The Dynamics of Multi-level Structure. *The European Yearbook of Comparative Government*. 1994. 9. 551 – 576.

Dror, Y. (2004) *Strategic brain for Central Government*. in: Potůček, M. (ed.) (2004) *Capacity to Govern in Central Eastern Europe – High Level Meeting*. NISPAcee. Bratislava.

Evans, G., Manning, N. (2003) *Helping Governments Keep Their Promises – Making Ministers and Governments More Reliable Trough Improved Policy Management*. The World Bank.

Hendrych, D. (2003) *Správní věda – Teorie veřejné správy*. ASPI. Praha.

Komise Evropských společenství (2001) *European governance. A White Paper*. Brusel. COM(2001) 428 final.

Maddock, Su. (2002) Making Modernization Work: New narratives, change strategies and public management in public sector. *The International Journal of Public Sector Management*. 2002.15. 13 - 43.

OECD (2003) *Public Sector Modernization: A New Agenda*. OECD, Paris.

OECD (2004) *Public Sector Modernization: The changing role of centre*. OECD, Paris.

OECD (2004a) *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*. OECD. Paris.

Patton, C. V., Sawicki, D. (1993) *Basic methods of policy analysis and planning*. Englewood Cliffs (New Jersey).

Peters, B. G., Rhodes, A. W., Wright, V. (2000) *Administering of Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. St. Martin's Press. London.

Pomahač, R., Vidláková, O. (2002) *Veřejná správa*. C.H.Beck. Praha.

Pollitt, C., Bouckaret, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis* Oxford Press. Oxford.

Potůček, M. (ed) (2004) *Capacity to Govern in Central Eastern Europe – High Level Meeting*. NISPAcee. Bratislava.

Potůček, M. (2004) *Deficity a možnosti strategického řízení v České republice*. (nevydáno)

SIGMA (2004) *Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office.* SIGMA Paper No. 35 2004 [cit:2005-02-15] dostupné z WWW <http://www.sigmaweb.org/PDF/SIGMA_SP35_04E.pdf>

SIGMA (2004a) *Policy-making & Co-ordination at the centre of Government.* Update. No. 5 [cit:2005-03-02] dostupné z WWW <http://www.sigmaweb.org/PDF/Update_news/Update5_Sept04_CoG.pdf >

UN (2001) *World Public Sector Report – Globalization and the State.* UN. New York.

UN (2001) *Five-year assessment of progress made in implementation of General Assembly resolution 50/225 on public administration and development, Report of Secretary–General, Addendum 1: Communications received from States.* UN. New York.