

**SIGMA – SPOLEČNÁ INICIATIVA OECD A EVROPSKÉ UNIE,
FINANCOVANÁ Z PROSTŘEDKŮ EU**

**KOORDINACE V CENTRU VLÁDY:
FUNKCE A ORGANIZACE ÚŘADU VLÁDY**

Dokument SIGMA č. 35, 2004

Původní, anglický text publikován OECD pod názvem „SIGMA Paper N°35. Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office“, © OECD, 2004, veškerá práva vyhrazena.

Za kvalitu českého překladu a soulad s původním textem je odpovědný Úřad vlády České republiky, odbor reformy regulace a ústřední státní správy.

Originally published by the OECD in English under the title: SIGMA Paper N°35. Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office, © OECD, 2004, All rights reserved.

The quality of the Czech translation and its coherence with the original text is the responsibility of The Office of the Government of the Czech Republic, Department of Regulatory Reform and Central State Administration.

**Koordinace v centru vlády:
Funkce a organizace úřadu vlády
Srovnávací analýza zemí OECD, střední a východní Evropy
a západního Balkánu**

Michal Ben-Gera

Překlad: Doc. JUDr. Olga Vidláková, CSc.

PROGRAM SIGMA

Program SIGMA – Podpora zdokonalení vládnutí a řízení – je společnou iniciativou Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) a Evropské Unie, financovanou především ze strany EU.

SIGMA podporuje partnerské země v jejich úsilí o zdokonalení vládnutí a řízení tím, že:

- hodnotí průběh reformy a identifikuje priority vzhledem k zásadám, jež vyjadřují dobrou evropskou praxi a současnou legislativu EU (*acquis communautaire*);
- pomáhá rozhodujícím funkcionářům a veřejným správám v budování institucí a v tvorbě právních řádů a postupů, odpovídajících evropským standardům a dobré praxi;
- usnadňuje dárcovskou podporu z EU a ostatních dárců z Evropy i mimo ni tím, že pomáhá navrhovat projekty, zabezpečuje nutné předpoklady a podporuje jejich implementaci.

Spolupracujícími partnery SIGMA jsou vlády:

- ve většině kandidátských zemí do EU – Bulharska, České republiky, Estonska, Maďarska, Lotyšska, Litvy, Polska, Rumunska, Slovenska, Slovinska a Turecka;
- v západobalkánských zemích – Albánii, Bosně a Hercegovině, Chorvatsku, bývalé jugoslávské republice Makedonii, Srbsku a Černé Hoře / Černé Hoře, Srbsku a Kosovu;
- Rusku (za financování OECD).

Program SIGMA stanovil své priority pro podporu reformního úsilí partnerských zemí v následujících oblastech:

- navrhování a implementaci programů reformy,
- právním rámci, státní službě a justici,
- externím auditu a finanční kontrole,
- řízení veřejných výdajů,
- kapacitách pro tvorbu politiky a pro koordinaci, včetně regulatorního řízení,
- veřejných zakázek.

Pro další informace o SIGMA navštivte naši internetovou stránku:

<http://www.sigmaweb.org>

Tento dokument byl vypracován s finanční pomocí Evropské Unie. Názory v něm obsažené jsou názory autora a nelze je považovat za oficiální názor Evropské Unie; rovněž nemusejí nezbytně odrážet názory OECD a jejích členských zemí anebo zemí, které získávají prospěch z účasti v programu SIGMA.

PŘEDMLUVA

Většina zemí západního Balkánu začala teprve nedávno s přizpůsobováním svých institucí a svého právního rámce potřebám a požadavkům západní tržní ekonomiky. Avšak komplexní požadavky procesu stabilizace a asociace a – daleko více – požadavky přístupu a členství EU vyžadují dobře vyvinutou politickou koordinaci a kapacity monitorování a vyhodnocování. Zásadně ve všech zemích západního Balkánu a rovněž v některých nových členských státech kapacita vlád a veřejné správy ke stanovení politických priorit, vývoji politických alternativ, provádění politických analýz, monitorování a vyhodnocování implementace politik zůstává slabá.

Nezdá se, že ministerstva a sekretariát vlády (úřad vlády) v západobalkánských zemích plně chápou úlohu, kterou by měly hrát v procesu rozvoje, koordinace, monitorování a vyhodnocování politiky. Převážná koncepce jejich úlohy zůstává čistě administrativní, tj. omezena na výkon příkazů vlády nebo ministra. Výjimkou z tohoto pravidla je často ministerstvo nebo direktorát odpovědný za evropskou integraci, ale takové ministerstvo nemůže nahradit fungující úřad vlády, a kdyby se pokoušelo to učinit, může spíše vytvořit nerovnováhu mezi ministerstvy. V každém případě, jestliže profesionální politická kapacita chybí v centru a v odvětvových ministerstvech, nemůže ji nahradit podobná kapacita na ministerstvu pro evropskou integraci, neboť není jisté, zda zvolené priority jsou ty nejvhodnější a zda navrhovaná řešení nejvíce vyhovují dané zemi. Bez těchto dvou předpokladů se může implementace stát příliš nákladnou a neefektivní.

V členských státech OECD a ve všech vyspělých západních demokraciích má úřad vlády zásadní úlohu v koordinaci a vyhodnocování politiky. Je ve skutečnosti zárukou soudržné vládní politiky v souladu se stanovenými prioritami vlády.

Tato publikace byla nejdříve připravena jako zásadní referát pro workshop SIGMA pro západobalkánské země o úloze úřadů vlád. Na základě požadavku účastníků tohoto workshopu informační základna referátu byla rozšířena a aktualizována. Obsah je založen na předchozí práci provedené Direktorátem OECD pro veřejné vládnutí a územní rozvoj (GOV) a SIGMA. Záměrem je vytvořit společnou databázi GOV/SIGMA o strukturách a úkolech centra vlády tak, aby bylo lze poskytnout srovnávací údaje kontaktním sítím OECD a SIGMA.

Publikace je určena především pro úřady/ sekretariáty vlád v západních balkánských zemích, ale může být stejně užitečná pro ostatní tranzitivní země, které jsou v současné době v procesu zdokonalování svých kapacit politické koordinace.

Všechny publikace SIGMA jsou k dispozici na webových stránkách SIGMA: (www.sigmaweb.org).

SHRNUTÍ

Dobře fungující úřad vlády je koordinátorem systému rozhodování, a jako takový je rozhodujícím pro schopnost vlády, pokud jde o vymezení a provádění jejích kolektivních cílů.

„Úřad vlády“ je termín, který se týká instituce (institucí) v centru vlády odpovědné za podporu předsedy vlády a sloužící Radě ministrů jako kolektivnímu rozhodovacímu orgánu. Tato publikace popisuje a analyzuje funkce a organizaci úřadů vlád v kontextu srovnání, zahrnujícím členské země OECD, země střední a východní Evropy (CEEC) a západní balkánské země (bývalou Jugoslávii a Albánii). Analýza je založena na informacích SIGMA a GOV(PUMA)¹ od roku 1995, doplněných o výsledky písemného dotazníku připraveného SIGMA a GOV v roce 2003.

Funkce:

Složitost moderní vlády – jak z hlediska obsahu, tak organizace – vyžaduje centrum pro koordinaci. A to je hlavní odpovědností úřadu vlády. Úřad vlády je především koordinačním orgánem, jehož hlavní činností je dbát na to, aby různé aktivity jednotlivých ministerstev a dalších úřadů byly vykonávány efektivně a koherentně. V tomto rámci tato publikace analyzuje a srovnává funkce úřadů vlád v různých zemích podle dále uvedených osmi dimenzí koordinace:

- koordinace přípravy zasedání Rady ministrů, včetně přípravy programu a distribuce materiálů účastníkům;
- koordinace činností k zabezpečení právní jednoty, včetně souladu právních návrhů s ústavou a existujícím právním řádem;
- koordinace přípravy a odsouhlasení vládních strategických priorit a pracovního programu a zajištění jejich vazby na rozpočet;
- koordinace politického obsahu návrhů pro rozhodnutí Radou ministrů, včetně stanovení procesu politické přípravy ministry, meziministerské koordinace a vzájemného vnitřního souladu jednotlivých návrhů i jejich souladu jako celku s prioritami vlády;
- koordinace vládních komunikačních aktivit k zajištění koherence zpráv vlády a efektivního načasování a obsahu ministerských zpráv;
- koordinace monitorování výkonnosti vlády za účelem zajištění efektivnosti kolektivní činnosti vlády a dodržování slibů daných veřejnosti;
- koordinace vztahů mezi vládou a ostatními státními orgány (prezidentem, parlamentem);

- koordinace specifických horizontálních strategických priorit jako je reforma veřejné správy, evropská integrace, nebo vztahy mezi úrovněmi veřejné správy ve federacích.

Analýza ukazuje, že většina úřadů vlád vykonává téměř všechny tyto úkoly. V minulé dekádě se úřady vlád v zemích střední a východní Evropy velice přiblížily ve svých funkcích úřadům vlád v zemích OECD. Úřady vlád v zemích západního Balkánu vcelku zaostávají ve výkonu některých funkcí, zejména funkcí týkajících se koordinace plánování a politik.

Struktura:

Úřady vlád se značně liší co do struktury, ale za touto různorodostí se skrývají podstatné podobnosti. I když neexistuje žádný generický úřad vlády, není obtížné zkonstruovat obecný model úřadu vlády, v němž by téměř každá země mohla najít významné podobnosti se svým úřadem vlády. Většina úřadů vlád má v čele ministra nebo generálního sekretáře (který je jmenován buď vládou nebo předsedou vlády). Ve většině případů generální sekretář (i když je státním zaměstnancem) bývá nahrazen při změně předsedy vlády. Úkolem většiny úřadů vlád je jak přímá politická (tj. věcná) a logistická podpora předsedy vlády, tak i podpora Rady ministrů jako kolektivního orgánu. V některých případech existují dvě oddělené organizace a v některých pouze jedna organizace, avšak s vnitřním rozdělením na státní zaměstnance a politicky jmenované úředníky.

Organizace úřadů vlád normálně sestává z různých jednotek (odborů, sekcí, úřadů atd.), z nichž každá je odpovědná za vykonávání jedné nebo i více koordinačních funkcí. Obecně jsou hlavními jednotkami:

- Úřad předsedy vlády (ÚPV): jde o politický úřad, který poskytuje logistickou a politickou podporu speciálně předsedovi vlády;
- Kabinety místopředsedů vlády (tam, kde existují) a kabinety ministrů bez portfeje;
- Tiskové a komunikační oddělení: v mnoha případech je toto oddělení součástí ÚPV vzhledem k převážně politické povaze sdělení;
- Oddělení pro technickou/ logistickou přípravu zasedání Rady ministrů a schůzí ministerských výborů (pokud existují);
- Oddělení pro poskytování politické koordinace a poradenství Radě ministrů, předsedovi vlády a předsedům výborů: mnohdy existují tři až pět takových oddělení, jež jsou vymezena podle odvětví (například ekonomická politika, sociální politika, obrana, zahraniční politika);

¹ Služba veřejné správy OECD (PUMA) se stala v září 2002 Direktorátem veřejného vládnutí a územního rozvoje (GOV).

- Plánovací oddělení: v některých případech neexistuje zvláštní plánovací oddělení a plánování je jedním z úkolů oddělení politické koordinace;
- Právní nebo legislativní oddělení;
- Oddělení pro monitorování implementace vládních rozhodnutí: kde je monitorování prvořadě technického charakteru, může být tato funkce vykonávána oddělením, jež připravuje zasedání Rady ministrů;
- Oddělení pro řízení vztahů vlády s parlamentem a/nebo úřadem prezidenta;
- Specializovaná oddělení pro řízení významné horizontální problematiky, svěřené úřadu vlády, jako jsou například evropské záležitosti nebo vztahy mezi úrovněmi veřejné správy (ve federativních státech);
- Oddělení pro vnitřní administrativu úřadu vlády (personální, rozpočtové, informační technologie, apod.).

Reforma úřadů vlád:

Závěrem publikace je, že je možné a často žádoucí reformovat úřad vlády v tranzitivních zemích. Hlavní doporučení pro takové reformy jsou následující:

- Je zapotřebí, aby pro takovou reformu bylo angažováno centrum vládnutí, nejlépe předseda vlády nebo alespoň generální sekretář.
- Nejlépe je zahájit reformu na stávající organizaci, která se přebuduje, než začít na „zelené louce“ nebo podle modelu někoho jiného. Vyplatí se investovat čas a úsilí do počátečního hodnocení, v němž se zmapuje současná situace, a na jeho základě vytvořit koncepci reformy.
- Vnější pomoc je často užitečná, ale pokud nejsou úzké pracovní vztahy s managementem a pracovníky úřadu vlády, hodnota vnější pomoci se po počátečním hodnocení rychle zeslabí.
- Realizace změny je časově náročná, protože proces implementace je často obtížný, vyžadující rozhodování předsedy vlády a vlády, plánování, legislativní/ regulatorní změnu, zdroje a školení. Může trvat rok nebo i více, než proces přinese první výsledky, a dva až tři roky, než implementace skončí.
- Reformu úřadu vlády je třeba provádět paralelně s růstem kapacity ministerstev. Mnoho z toho, co dělá úřad vlády, závisí na materiálech, které vypracovávají ministerstva. Pokud ministerstva nemají dostatečnou kapacitu k vypracování vysoce kvalitních návrhů, ke konzultacím a hodnocení dopadů, úřad vlády nemůže zajistit dobře informované rozhodování.
- Úspěšná reforma vyžaduje změnu v kultuře organizace. Úřad vlády potřebuje státní zaměstnance, kteří jsou schopni ve své práci jít za pouhou aplikaci práva a dalších

pravidel a poskytovat odůvodněná hodnocení týkající se důsledků volby alternativ předkládaných k rozhodnutí Radě ministrů.

Poselstvím publikace tak je, že je možné a vysoce potřebné reformovat úřady vlád v tranzitivních zemích tak, aby se vybudovaly jejich politické a plánovací kapacity, které umožní vládám úspěšně řídit mnohonásobné úkoly spojené s obdobím transformace.

OBSAH

PŘEDMLUVA	5
SHRNUTÍ.....	6
1. Úvod.....	13
2. Účel a cíle úřadu vlády	14
3. Nástroje pro zvýšení politické koherence.....	16
4. Hlavní funkce úřadu vlády: osm dimenzí koordinace	18
4.1 Koordinace přípravy zasedání vlády	19
4.1.1 Časové limity pro předložení a distribuci materiálů pro zasedání.....	19
4.1.2 Program zasedání Rady ministrů.....	23
4.1.3 Kontrola materiálů k zajištění, že jsou kompletní a konzultace k nim proběhla	24
4.2 Koordinace právního souladu	27
4.3 Koordinace přípravy vládního programu (strategických priorit, ročních plánů) a jejich vazby na rozpočet	28
4.3.1 Strategické plánování.....	30
4.3.2 Roční plány práce.....	31
4.4 Koordinace politického obsahu návrhů pro Radu ministrů (příprava na ministerstvech, činnosti úřadu vlády).....	31
4.4.1 Příprava materiálu na ministerstvech: úloha úřadu vlády ve stanovení procedur pro politickou analýzu.....	32
4.4.2 Politická kontrola v úřadu vlády: koordinace a řešení konfliktů	36
4.5 Koordinace komunikačních zpráv.....	42
4.6 Koordinace monitorování výkonnosti vlády	43
4.7 Koordinace vztahů s ostatními částmi státu (prezidentem, parlamentem).....	44
4.8 Koordinace specifických horizontálních strategických priorit (evropská integrace, reforma veřejné správy).....	45
5. Struktura úřadů vlád	47
5.1 Paradox proměnlivosti a podobnosti.....	47
5.2 Strukturální poznámka o úřadu předsedy vlády.....	49
6. Závěr: směrem k posílení úřadu vlády.....	52

Tabulky

Tabulka č. 1: Příprava zasedání vlády	20
Tabulka č. 2: Respektování pravidel	22
Tabulka č. 3: Zásady pro vrácení materiálů ministrům k dopracování.....	26
Tabulka č. 4: Kapacita strategického a pracovního plánování pro Radu ministrů.....	29
Tabulka č. 5: Koordinační schůzky před zasedáním Rady ministrů.....	39
Tabulka č. 6: Politické poradenství úřadu vlády	41
Tabulka č. 7: Jednotky pro koordinaci evropské unie a reformy veřejné správy	46
Tabulka č. 8: Vztahy mezi úřadem vlády a úřadem předsedy vlády	51

POZNÁMKY K POUŽITÉ TERMINOLOGII A ZKRATKÁM

Vláda/ Rada ministrů (RM) [Government/ Council of Ministers - CoM]: Tyto termíny jsou použity vzájemně zaměnitelně. Vztahují se k členům vlády kolektivně. U některých zemí se termínu Rada ministrů používá s odkazem na zasedání – pravidelné týdenní zasedání – vlády. Odkazuje-li se na zasedání, pak se - z hlediska jasnosti - užívá výslovně buď zasedání vlády, nebo zasedání RM.

Úřad vlády (ÚV) [Government Office - GO]: tento druhový termín se dále používá s ohledem na správní orgán, který slouží vedoucímu představiteli vlády (obvykle předsedovi vlády) a vládě/ Radě ministrů. Konkrétně užívaný termín se liší v jednotlivých zemích, například Generální sekretariát, Úřad vlády, Vládní sekretariát, Kancléřství, Úřad Kabinetu atd. Upozorňujeme, že druhový termín je zde užíván i v případech, je-li celý orgán sloužící vládě nazýván úřadem premiéra (např. v Polsku, Austrálii, Dánsku, Srbsku a Černé Hoře/ Kosovu a v Nizozemsku).

Úřad nebo kabinet předsedy vlády (ÚPV) [Prime Ministers' Office or Cabinet - PMO]: tento druhový termín se dále používá k označení úřadu, který slouží specificky vedoucímu představiteli vlády, normálně zvanému předseda vlády. Takový úřad je v podstatě politický a je téměř vždy součástí ÚV, při nejmenším pro administrativní účely. V některých zemích (např. v Bulharsku a Irsku) je poměrně malý a zabývá se především logistickou podporou, zatímco v jiných (např. ve Francii a Kanadě) je docela velký a má významnou kapacitu pro politiku a politické poradenství.

Poznámka: S ohledem na velkou různorodost organizační struktury a terminologie je téměř nemožné znát přesný rozdíl mezi ÚV a ÚPV bez podrobnějšího studia konkrétní země. Zejména proto, že tabulky v této publikaci jsou založeny na dotaznicích vyplňovaných jednotlivými zeměmi a je možné, že tyto země důsledně nedodržovaly rozdíl, který byl výše naznačen. Nicméně jsme se snažili používat terminologii konzistentně, jak je v tomto přehledu vysvětleno. Slouží-li orgán jenom RM nebo RM i předsedovi vlády, je označen jako ÚV. Pokud slouží specificky předsedovi vlády a je orientován prvořadě politicky, je označen jako ÚPV. Ještě komplikovanější je, že některé země označují svoje ÚV jako ÚPV. Pokud to jasně vyplývá z jejich funkce, jsou v našem textu označeny zkratkou ÚV.

Politika (Policy): jde o složitý termín, který dokonce ani ve všech jazycích neexistuje². Politika ve smyslu anglického pojmu „policy“ znamená přístup k řešení problému nebo zlepšení situace. Pojem je často použit v právní nebo i jiné regulatorní normě. Například vláda může oznámit, že hlavním cílem její zahraniční politiky (policy) je vstoupit do NATO, anebo že pracuje na vývoji politiky (policy) pomoci malým a středním podnikům prostřednictvím daňových a investičních opatření.

² To je příklad i češtiny, kde tento termín je překládán jako „politika“ a je třeba, aby čtenář si byl vědom dvojího smyslu českého slova „politika“ a na příslušném místě je správně rozeznal (pozn.překladaťelky).

Legislativa, právní normy [Legislation, Legal Acts]: jsou nejobecnější nástroje pro vymáhání politiky (policy). Právní norma zakotvuje politiku nebo politiky a obecně též věci, jež se vztahují k implementaci a vymáhání politiky.

Předseda vlády [Prime Minister]: tento termín užívaný v různých zemích zahrnuje Prezidenta vlády, Předsedu RM, Kancléře a „Taoiseach“. Obecný termín předseda vlády se v dalším textu používá k označení osoby, která je v čele RM.

Státní tajemník [State Secretary]: tento termín se dále používá jako obecné označení osoby, jež je administrativním vedoucím ministerstva. Existuje značná různorodost v úkolech, odpovědnosti, umístění ve správní hierarchii a ve způsobu ustanovení státních tajemníků. Samotné jméno je zavádějící zejména proto, že v některých zemích státní tajemník je titulem používaným pro „mladší ministry“ (junior ministers).

Generální sekretář [Secretary General]: tento termín se používá v dalším textu jako obecné označení šéfa úřadu vlády. Opět je mnoho rozdílů ve funkcích, odpovědnostech, postavení a způsobu jmenování generálního sekretáře, ale zdá se, že to je nejobvyklejší a nejméně zavádějící označení.

Ministerské výbory [Ministerial Committees]: tento termín označuje oficiální výbory ministrů, obvykle zřízené pro určité sektory, například ekonomické záležitosti, sociální záležitosti, anebo specifická témata, jako je Evropská integrace, menšiny, spravedlnost. Obecně jde o výbory trvalé, přinejmenším pro funkční období konkrétního ministerského předsedy, a často jsou jejich předsedy „vedoucí ministři“ (senior ministers)³ nebo místopředsedové vlády. Tyto komise jsou často používány jako fóra pro detailní diskuse a pro řešení rozporů dříve, než se příslušné záležitosti předloží Radě ministrů.

POZNÁMKA O INFORMAČNÍCH ZDROJÍCH PRO TUTO PUBLIKACI

Příklady použité v této publikaci jsou převzaty především z „Profilů center vlády“ („Profiles of Centres of Government“), PUMA, OECD, 1996, a z přehledů rozhodovacích systémů v zemích středo- a východoevropských a západního Balkánu, zpracovaných SIGMA v letech 1997-2003. Profily PUMA byly připraveny účastnickými vládami a je v nich značná variabilita v množství poskytnutých detailů a v použité terminologii. (Pro země střední a východní Evropy jsou hlavními zdroji analýzy zprávy SIGMA a vyhodnocení, která různě připravili Jacques Fournier, Michal Ben-Gera, Simon James a Tony Verheijen.)

Tyto informace byly následně překontrolovány za použití dotazníku, který byl rozeslán členským státům OECD, zemím střední a východní Evropy a západního Balkánu. Dotazník byl vyplněn prakticky všemi vládami, které poskytly množství informací o struktuře, funkcích a zaměstnancích úřadů vlád a úřadů předsedů vlád. Všechny údaje

³ Např. ve Spojeném království, kde existují ve vládě „senior“ a „junior ministers“, je zásadní rozdíl mezi nimi v tom, že pouze „senior ministers“ jsou členy Kabinetu. Přitom v některých ministerstvech je kromě ministra, který je členem vládního Kabinetu, více „mladších ministrů“ (pozn. překladatelky).

v tabulkách jsou odvozeny přímo z odpovědí v dotazníku. Záměrem této publikace však v žádném případě není poskytnout úplný komplex informací z dotazníku, nebo zabývat se podrobně situací v každé z uvedených zemí. Tyto příklady slouží spíše jako ilustrace obecného pozorování.

Konzultován byl též analytický materiál připravený PUMA/GOV, zejména krátká stať o politické koherenci. Nepublikované poznámky připravené Annou Evansovou a Simonem Jamesem rovněž poskytly užitečné připomínky k původnímu návrhu této práce. Benjamin Kumpf pomohl při kontrole dotazníků a jejich konzistence s předchozími údaji.

1. Úvod

Účelem této publikace je pomoci vládám v zemích střední a východní Evropy a západního Balkánu v reformě a rozvoji jejich úřadu vlády a úřadu předsedy vlády a přispět tak k posílení jejich rozhodovacích systémů. Předpokladem je, že vlády se mohou poučit jedna od druhé o různých přístupech k organizování a vybavení zaměstnanců ÚV a ÚPV. Různost přístupů svědčí o tom, že neexistuje jediný model, který by se hodil pro všechny systémy. To znamená, že hlavní výhodou komparativního přístupu je, že je zdrojem myšlenek, které mohou být posuzovány těmi, kdo připravují reformu. Současně se uznává, že každá reformní snaha je unikátní a měla by být založena na podrobné analýze podmínek v každé zemi tak, aby její ÚV, nebo ÚPV, odpovídal potřebám a cílům daného ústavního, politického a administrativního systému.

V příkladech obsažených v této práci jsou země rozděleny do tří skupin: země OECD, země střední a východní Evropy (CEEC) a země západního Balkánu. Protože tyto klasifikace nejsou vzájemně vylučující, rozhodnutí o tom, kam je která země zařazena, je otázkou úvahy. Například Polsko, Maďarsko, Česká republika a Slovensko jsou jak zeměmi středo- a východoevropskými, tak i členskými zeměmi OECD. Protože účelem této publikace je přispět k reformě ÚV v nových demokraciích, a protože tyto země nebyly zařazeny v Profilech PUMA 1996, rozhodli jsme se považovat je za země střední a východní Evropy. Definiční zemí západního Balkánu v této práci zařazuje mezi ně jak země bývalé Jugoslávie (s výjimkou Slovinska, které je ve skupině CEEC), tak i Albánii. Tyto skupiny zahrnují některé subjekty, jejichž status nebyl dosud definitivně určen, takže skupina obsahuje vlády, které existují dnes bez předpojatosti možných budoucích změn jejich postavení.

Země/republiky/subjekty obsažené ve srovnávacích tabulkách tří skupin jsou v souhrnu tyto:

OECD: Austrálie, Rakousko, Francie, Německo, Island, Irsko, Nizozemsko, Norsko, Španělsko a Švédsko. Ze všech členských států OECD jsme vybrali do tabulek těchto deset zemí, které představují různé regiony, velikosti a přístupy k ÚV a ÚPV. V textu jsou obsaženy někdy i příklady z jiných zemí. Nezačlenili jsme země s prezidentským systémem, protože diskuse o úřadech vlád a úřadech předsedů vlády není v jejich

případě plně použitelná. V poloprezidentských systémech, jako je Francie, je pozornost soustředěna na předsedu vlády a vládu (nikoli na prezidentskou administrativu).

CEEC: Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Slovensko a Slovinsko. (Rumunsko nevyplnilo dotazník, a proto není v tabulkách obsaženo).

Západní Balkán: Albánie, Bosna a Hercegovina (státní úroveň a Federace BaH), Chorvatsko, bývalá jugoslávská republika Makedonie, Srbsko a Černá Hora (úroveň Státní unie a Republiky Černá Hora) a Kosovo [SaČH/ Srbsko, Bosna a Hercegovina/Republika srbská neposkytly informace, a tak nebyly do tabulek zařazeny].

2. Účel a cíle úřadu vlády

Moderní vláda a veřejná správa jsou složité; představují ve skutečnosti soubor mnohodomenzionálních komplexů. Je téměř nekonečná rozmanitost témat týkajících se vlády, od lidských práv po ekonomický rozvoj, od životního prostředí po dopravu, vzdělání, zemědělství, policii a důchody. Vláda a administrativa řeší okamžité a dlouhodobé věci, hodnoty jednotlivců a aspirace kolektivů, lokální a globální problémy, záležitosti občanů, regionů, etnických menšin, národních a mezinárodních komunit. Jsou různé úrovně vlády: obecní, místní, regionální, národní a nadnárodní. V zemích střední a východní Evropy, západního Balkánu a dřívějšího Sovětského Svazu vlády musí vyřizovat všechny tyto aspekty v kontextu přechodu (národního a ekonomického) a musí to dělat rychle, aby odpověděly na aspirace svého obyvatelstva, které touží po „dostižení“ Západu, a zároveň aby udržovaly a budovaly svoji vlastní kulturu a svoje instituce.

Vláda a veřejná správa jsou také organizačně složité, tvořené četnými ministerstvy, obsahujícími různé sektory a jednotky, a decentralizovanými a dekoncentrovanými orgány, stejně jako jinými správními úřady (agenturami), komisemi a mezinárodními reprezentací. Demokratické vlády jsou kombinací jak proměnlivého prvku, jenž je předmětem periodických voleb a výměn, tak permanentního úřednictva, které oba slouží jak občanům, tak politikům. Interakce těchto prvků, každého s jeho vlastními motivacemi a aspiracemi, nebývá však zdaleka snadná. To pouze potvrzuje, že platí podiv nad tím, že moderní vláda nedegeneruje častěji v chaos. Podobně je otřepanou pravdou, že koordinace je klíčová pro efektivní vládu, neboť to platí pro jakoukoli složitou organizaci.

„Koordinace“ je definována Slovníkem Amerického dědictví jako „regulace různých prvků do integrované a harmonické činnosti“. Cambridgeský slovník definuje sloveso „koordinovat“ jako „působit k tomu, aby různé odlišné věci pracovaly efektivně jako celek“. Funkčněji definují koordinaci Bordeau a Wasson v článku o informacích a komunikaci (1997) jako „řízení závislostí mezi činnostmi a vzájemných závislostí mezi činiteli“. K těmto definicím uvádíme několik poznámek. Za prvé, termín

„koordinace“ směřuje k pozitivnímu významu, označenému použitím slov jako „harmonický“ a „efektivní“. Za druhé, předpokládá se, že koordinace se neodehrává sama o sobě, ale že potřebuje management a regulaci. Za třetí, obecně je koordinace definována spíše jako proces než jako výsledek. Konečně, koordinace počítá s tím, že je více různých prvků a činitelů, ale směřuje k harmonickému a účinnému výsledku.

Všechny velké a složité organizace vyvíjejí prostředky ke koordinaci často na různých úrovních v rámci organizace. Centrála Coca-Coly v Atlantě, nebo ústředí Spojených národů v New Yorku, nebo generální štáb jakékoli vojenské organizace jsou vrcholem mnohoúrovňového systému koordinace uvnitř jednotek a mezi nimi, jenž může být organizován na základě regionu, odvětví nebo jiných forem uskupení. V každé velké a složité organizaci je smyslem, ospravedlněním a „přidanou hodnotou“ centrální řízení koordinace rozhodování a monitorování výkonnosti organizace jako celku. Centrála nenahrazuje jednotky a divize, nevykonává za ně jejich práci a rovněž je dokonale detailně neřídí. Funkcí centrály je zajistit, jak nejlépe možno, aby každá společnost, filiálka nebo divize, vykonávala svoji přidělenou úlohu a všechny dohromady splnily kolektivní cíle.

Analogie s vládou je jasná. V parlamentních systémech a do značné míry také v poloprezidentských systémech je vyvrcholením rozhodovacího systému týdenní zasedání Rady ministrů, které předsedá premiér. V těchto systémech je cílem zasedání dosáhnout toho, aby:

- byla přijata strategie sestávající z vytvoření všeobecných vládních cílů, stanovení priorit mezi nimi a přidělení prostředků na jednotlivé priority;
- byly projednány koncepční a komunikační otázky stojící před vládou;
- byla přijata rozhodnutí jménem vlády zajišťující, že všichni ministři je budou plnit;
- byla přijata koherentní rozhodnutí, tj. legitimní rozhodnutí, pro něž byly stanoveny finanční a personální prostředky a v nichž byly identifikovány a usmířeny různé zájmy ministrů;
- byla přijata kolektivní odpovědnost za výkonnost vlády.

Rozhodování v demokratických parlamentních systémech (včetně poloprezidentských systémů) je založeno na výkonu dvojí role všemi členy vlády. Obecně je ministrům uložena osobní odpovědnost za určitou oblast politiky (finance, zdravotnictví, zemědělství atd.) a ve výkonu této odpovědnosti jim slouží jejich jednotlivá ministerstva. Kromě toho se setkávají pravidelně na zasedáních Rady ministrů, kde projednávají návrhy členů vlády, rozhodují a je od nich vyžadováno převzetí kolektivní odpovědnosti za program vlády a za konkrétní rozhodnutí. Při výkonu své kolektivní úlohy, speciálně na vládních zasedáních, jsou ministři podporováni ÚV.

Hlavní odpovědností premiéra je odpovědnost za kolektivní výkon vlády, tj. úloha, kterou normálně vykonává tím, že předsedá zasedáním Rady ministrů, a odpovědnost za zajištění řádného a konzistentního plnění vládního programu. Odpovědností předsedy

vlády je rovněž zastupování země v cizině a řízení koalice. Ve funkci předsedy RM je premiér podporován ÚV. Politický úřad nebo „kabinet“ předsedy vlády (ÚPV) je také obvykle částí ÚV, alespoň administrativně, a umístění obou je obvykle společné, i když funkčně často zůstávají poněkud rozdílné.

Úhrnem vzato, odpovědnosti ÚV jsou odvozeny přímo z kolektivních odpovědností vlády a premiéra. Proto účelem ÚV je především sloužit Radě ministrů a jejímu předsedovi v jejich odpovědnosti koordinovat činnosti všech ministerstev s cílem usnadnit efektivní a účinný výkon jejich kolektivních povinností. ÚV je proto v první řadě koordinačním orgánem veřejné správy. Velmi často ÚV musí vykonávat svoji koordinační roli, aniž by ve skutečnosti byl ve formálně nadřazené hierarchické pozici vůči ministerstvům. Jeho kapacita vykonávat tuto koordinační roli není proto odvozována z kapacity velet nebo přikazovat ministerstvům, jak mají vykonávat své činnosti, ale z přijímání důležitosti koordinace všemi aktéry systému. Není-li to dostačující, ÚV potřebuje pravomoc předsedy vlády vymáhat kolektivní disciplinu vlády.

3. Nástroje pro zvýšení politické koherence

V posledních letech PUMA/OECD – od září 2002 Direktorát veřejného vládnutí a územního rozvoje (GOV) - zdůrazňoval rostoucí potřebu a vzrůstající obtížnost členů OECD dosáhnout politické koherence. Důvodů je více a rozličných, mezi nimi potřeba managementu o maximalizování efektivnosti omezených prostředků, rychlá a ustavičná změna, vyžadující flexibilitu; vzájemné prolínání mezinárodní a domácí politické sféry, což vyžaduje management mnohohrstevné tvorby politiky; informační exploze, která zmnohonásobila počet činitelů na politické scéně a vyvolala politickou fragmentaci. V jednom ze série *Occasional Papers* nazvaném „Building Policy Coherence – Tools and Tensions“⁴, bylo PUMA poukázáno na to, že vnitřní organizační problémy rovněž zasahují do koherence, a poznamenáno, že:

„Vlády jsou vystaveny protichůdným politickým tlakům, často ztělesněným v konfliktních, sektorových zájmech odvětvových ministerstev, která mezi sebou soupeří o finanční zdroje, zatímco ministerstvo financí se typicky snaží kontrolovat výdaje. V některých zemích se míra politické soutěživosti záměrně mezi odvětvovými ministerstvy udržuje, aby se zajistila úroveň kreativního napětí a zlepšila se napadnutelnost politických rad. Ve všech zemích je třeba zajišťovat rovnováhu mezi protichůdnými zájmy na nejvyšší úrovni.“

Tento dokument poznamenává, že v současnosti je lépe chápána skutečnost, že rozporné politiky znamenají vyšší riziko duplicity, neefektivní výdaje, nižší kvalitu služeb, obtížné plnění cílů a konec konců i omezenou kapacitu vládnout. Nicméně, v závěru se též připomíná, že jakkoli jsou dobré důvody posílit politickou koherenci, jsou rovněž důvody k opatrnosti, neboť je možno ji skutečně zvýšit pouze do reálných praktických

mezí. Kromě toho je třeba zajistit, aby výsledkem snahy o dosažení větší koherence nebyla nadměrná kontrola a z toho plynoucí ztráta flexibility a kreativity v systému tvorby politiky.

Průzkum zkušeností členských států OECD vedl Direktorát veřejného vládnutí a územního rozvoje (GOV) k identifikaci osmi základních nástrojů koherence. Bylo upozorněno, že „prvořadým nástrojem koherence je informované rozhodování“ a na ně navazují další nástroje, ale s varováním, že mohou být pouze opatrně a citlivě přizpůsobovány v rámci příslušného národního systému:

- Angažovanost politického vedení je nezbytným předpokladem koherence a nástrojem pro její zvýšení.
- Vybudování strategického politického rámce pomůže zajistit, aby jednotlivé politiky byly konzistentní s vládními cíli a prioritami.
- Ti, kdo rozhodují, potřebují radu založenou na jasné definici a dobré analýze problémů, s výslovným označením možných protikladů.
- Existence centrální kapacity pro přehled a koordinaci je důležitá pro zajištění horizontální konzistence mezi politikami.
- Mechanismy předcházení, odhalování a vyřešení politických konfliktů na počátku procesu pomáhají identifikovat nedůslednost a omezovat inkoherenci.
- Rozhodovací proces musí být organizován tak, aby se dosáhlo účinného souladu mezi politickými prioritami a rozpočtovými imperativy.
- Implementační postupy a monitorovací mechanismy musí být navrženy tak, aby zajistily možnost přizpůsobit politiky pokroku, novým informacím a změněným okolnostem.
- Správná kultura, která prosazuje mezisektorovou kooperaci a systematický dialog mezi různými politickými komunitami přispívá k posílení politické koherence.

Hlavními aktéry, kteří by měli využívat těchto nástrojů, jsou politické vedení, ministři a ÚV a ÚPV.

Práce prováděná Sigmou v posledních dvanácti letech v úřadech vlády ve střední a východní Evropě a na západním Balkánu vedla k podobným závěrům, pokud jde o posílení politického systému a úlohu ÚV v tomto směru. Od roku 1997 SIGMA vypracovala detailní přehledy ÚV v sedmi zemích tohoto regionu. Od roku 1999 SIGMA vyhodnocovala pro Evropskou komisi výkonnost politického systému ve všech zemích střední a východní Evropy ve vztahu k obecné základní linii. Jedním z hlavních závěrů všech těchto hodnocení je, že účinné užití těchto nástrojů k prosazení politické koherence vyžaduje vzájemně propojené kapacity v odvětvových ministerstvech a ÚV.

⁴ *Building Policy Coherence – Tools and Tensions*, Public Management Occasional Paper, PUMA/OECD, 1996.

V odvětvových ministerstvech účinné užití těchto nástrojů vyžaduje procedury a kapacity k rozvoji politických a legislativních návrhů vysoké kvality. Speciálně, procedury musí oslovit meziministerské porady a porady zainteresovaných účastníků a musí být kapacita k tomu, aby návrhy byly postaveny na relevantní analýze založené na předběžném (ex ante) hodnocení dopadů návrhů a periodickém následném (ex post) hodnocení výsledků.

ÚV má centrální roli ve vymezení, podporování a užívání těchto nástrojů ke zvýšení politické koherence. ÚV odpovídá za zřízení, aktualizaci a prosazování procedur pro přípravu a předkládání materiálů RM. Musí být schopen poskytnout politickou koordinaci, analýzu a poradenství tak, aby usnadnil a zajistil tok vysoce kvalitních informací na zasedání RM a zajistil, aby většina konfliktů, zejména technických, byla vyřešena před předložením věcí RM.

Funkce a činnosti úřadů vlád v zemích OECD, v zemích střední a východní Evropy a v zemích západního Balkánu jsou pojednány komparativně v následující části této publikace.

4. Hlavní funkce úřadu vlády: osm dimenzí koordinace

Je užitečné nazírat na všechny funkce ÚV v jejich vztahu ke koordinaci. Obecně vzato, ÚV je zřídka odpovědný přímo za jednu specifickou politickou oblast (i když jsou některé výjimky). Namísto toho je ÚV koordinátorem, jehož prací, abychom znovu citovali Cambridgeský slovník, je „působit k tomu, aby četné rozdílné věci pracovaly účinně jako celek“. V této části publikace jsou obecné funkce ÚV v různých zemích diskutovány pod osmi titulky, z nichž všechny jsou aspekty koordinace. Mnohdy se ÚV podílí na některých odpovědnostech s ÚPV, ale trvalé rozdíly mezi těmito dvěma úřady by zbytečně komplikovaly a zatěžovaly náš dokument, takže odkaz na ÚV by měl být chápán tak, že zahrnuje i ÚPV. V osmi dimenzích koordinace diskutovaných v tomto dokumentu jsou obsaženy:

1. koordinace přípravy zasedání vlády;
2. koordinace právního souladu;
3. koordinace přípravy vládního programu a priorit a jejich vazba na rozpočet;
4. koordinace politického obsahu návrhů pro RM;
5. koordinace komunikací, například tiskových zpráv;
6. koordinace monitorování výkonnosti vlády;
7. koordinace vztahů s ostatními státními orgány (prezidentem, parlamentem);
8. koordinace specifických horizontálních strategických priorit.

4.1 Koordinace přípravy zasedání vlády

Nejobvyklejší způsob, kterým se ÚV podílí na koordinaci, je prostřednictvím řízení logistiky pro přípravu zasedání RM. Bylo shledáno, že tuto funkci vykonávají všechny ÚV členských států OECD, zemí střední a východní Evropy a západního Balkánu. Jde v podstatě o technickou funkci, která je základem úspěchu RM, protože se týká řízení procesu rozhodování stanovením pravidel a jejich vynucováním. Jako proces je politická koordinace směřována na vytváření podmínek – zejména standardních procedur ve státním aparátu – pro dosažení koordinace v jednotlivých politických sektorech i napříč různými politickými sektory. Jak později ukážeme, procedurální koordinace není dostatečná pro zajištění vysoce kvalitního výsledku ze zasedání RM, ale je absolutně nezbytná pro vysoce kvalitní rozhodování. Tato procedurální koordinace má i další výhodu, že ji lze poměrně snadno vylepšit pracovními postupy, které nejsou kontroverzní a jsou bez obtíží realizovatelné.

Kromě jedné nebo dvou výjimek všechny RM, jež zde byly studovány, mají pravidelně týdenní zasedání, na nichž se především projednávají věci připravené ministerstvy a předem zaslané ÚV k posouzení a k zařazení do programu. Logistická podpora ÚV sestává z následujících hlavních aktivit:

4.1.1 Časové limity pro předložení a distribuci materiálů pro zasedání

Pokud by materiál nebyl předložen v patřičném předstihu, ministři by jej nemohli řádně prostudovat a prokonzultovat se svými úředníky před zasedáním RM. Proto je ve většině zemí v působnosti ÚV vymáháno dodržování stanovených termínů. Například v Rakousku je materiál rozeslán pět dní před zasedáním, aby byla umožněna konzultace před zasedáním (například s koaličními partnery). V Belgii musí být materiál doručen ÚV v pondělí před pátečním zasedáním a v Irsku je rozeslán tři dny před schůzí. V Bulharsku, České republice a Estonsku jsou materiály rozesílány sedm dní před schůzemi. Všeobecně je tak ve většině zemí časový limit pro distribuci materiálů tři až sedm dní před konáním zasedání.

Ve většině zemí je program každého zasedání připraven Generálním sekretářem a schválen předsedou vlády. Pro každé týdenní zasedání je obvykle stanoveno přesné datum, dokdy musí být materiály předloženy ÚV tak, aby mohl provést jejich kontrolu a případně svolat nějakou schůzku pro jejich projednání před zasedáním RM (například „filtrovací“ výbory RM, týdenní schůzky státních tajemníků). V Bývalé jugoslávské republice Makedonii musí být patnáct dní před zasedáním vlády zaslány ÚV materiály týkající se organických zákonů nebo jiných důležitých věcí; ostatní materiály pak osm dnů před zasedáním vlády.

Tabulka č. 1: Příprava zasedání vlády

Členské státy OECD	Lhůta pro předložení zpráv ÚV ministerstvy před zasedáním RM	Lhůta pro rozeslání materiálů ministerstvům před zasedáním RM
Austrálie	5 dní	5 dní
Rakousko	5 dní	5 dní
Francie	5 dní	3 dni
Německo	14 dní	7 dní
Island	Není časový limit	Není časový limit
Irsko	3 dni	3 dni
Nizozemsko	7 dní	7 dní
Norsko	2 dni	2 dni
Španělsko	4 dni	4 dni
Švédsko	1 den	Není časový limit

Státy střední a východní Evropy	Lhůta pro předložení zpráv ÚV ministerstvy před zasedáním RM	Lhůta pro rozeslání materiálů ministerstvům před zasedáním RM
Bulharsko	10 dní	7 dní
Česká republika	7 dní	7 dní
Estonsko	14 dní	7 dní
Maďarsko	4 dni	Není časový limit
Lotyšsko	2 dni	4 dni
Litva	20 – 28 dní	3 dni
Polsko	5 dní	5 dní
Slovensko	Není časový limit	Není časový limit
Slovinsko	4 dni	4 dni

Státy západního Balkánu	Lhůta pro předložení zpráv ÚV ministerstvy před zasedáním RM	Lhůta pro rozeslání materiálů ministerstvům před zasedáním RM
Albánie	Není časový limit	2 dni
Bosna a Hercegovina (státní úroveň)	Není časový limit	3 dni
Bosna a Hercegovina (federace)	7 až 2 dni	2 dni
Chorvatsko	Není časový limit ale pravidelný postup pro předchozí hodnocení	7 dní
Makedonie	15 dní	15 dní
Srbsko a Č.Hora (federace)	5 dní	Ihned po jejich obdržení
Srbsko a Č.Hora/Černá Hora	9 dní	7 dní
Srbsko a Č.Hora/ Kosovo	5 dní	5 dní

Mnoho zemí používá ministerských komisí nebo výborů k projednání materiálů a vyřešení konfliktů předtím, než jsou předloženy RM. V takových případech musí zprávy dojít včas, aby mohly být nejdříve zařazeny na projednání ve výborech a aby bylo dostatek času na jejich rozeslání všem členům RM. V Kanadě musí dokumenty dojít pět dní před schůzí příslušného výboru, aby byly rozeslány jejím členům nejméně tři dny předem. Po vyjasnění ve výboru jsou zprávy zařazeny na program kompletní RM a musí být dostatek času na jejich další rozeslání.

V několika zemích střední a východní Evropy a západního Balkánu, například v Rumunsku, České republice, Slovensku a Bosně a Hercegovině (státu) vzniká problém, když se mnoho zpráv objeví až na poslední chvíli a jsou přineseny přímo na zasedání RM. Ke zprávám na poslední chvíli dochází sice ve většině systémů, ale problémem se stávají tehdy, pokud představují významnou část programu a jsou-li jejich obsahem důležité politické záležitosti, jež vyžadují pečlivou kontrolu. Je důležité, aby ÚV vyvinul metody dohledu nad touto tendencí, aby se zabránilo situacím, nebo aby došlo k omezení situací, v nichž se rozhoduje s nedostatečným posouzením věci. Například v Portugalsku mají pravidlo, že pouze předseda vlády může předložit na zasedání zprávy, které nebyly na programu. V mnoha jiných zemích platí pravidlo, že ministři mohou předložit nové zprávy na program zasedání na poslední chvíli jedině po předchozím souhlasu předsedy vlády.

Hlavní otázkou přitom je, zda je ministrům dovoleno – a pokud ano, v jakém rozsahu – přinést materiál přímo na zasedání a ignorovat stanovené lhůty pro jeho předložení. Dojde-li k tomu, návrhy se tím vyhýbají procesu rozhodnutí dodatečných konfliktů před zasedáním, například na ministerských výborech a týdenních schůzkách státních tajemníků (tam, kde tyto existují), stejně jako předchozí kontrole ÚV (viz dále). Většina systémů umožňuje výjimky. Ale tyto výjimky by měly být podle možnosti velmi vzácné a procedurálně regulované; například musí jít o urgentní věci vyžadující souhlas předsedy vlády nebo generálního sekretáře. Ze závěrečné analýzy plyne, že obecně jedinou osobou, která může mít pod kontrolou tendenci přinášet zprávy, které nejsou kompletně připraveny, je předseda vlády. V posledních letech referáty SIGMA poukazovaly na Bulharsko jako na dobrý příklad vlády, v níž její předseda velice účinně kontroloval praxi předkládání zpráv na poslední chvíli.

Tabulka č. 2: Respektování pravidel

Členské státy OECD	Jsou lhůty pro předkládání obecně respektovány?	Přinášejí ministři nezařazené zprávy přímo na zasedání RM?
Austrálie	Ano	Zřídka
Rakousko	S četnými výjimkami	Zřídka
Francie	S několika výjimkami	Nikoli
Německo	Ano	Nikoli
Island	S četnými výjimkami	Zřídka
Irsko	Ano	Často
Nizozemsko	Ano	Zřídka
Norsko	Ano	Zřídka
Španělsko	Ano	Zřídka
Švédsko	S četnými výjimkami	Zřídka

CEEC	Jsou lhůty pro předkládání obecně respektovány?	Přinášejí ministři nezařazené zprávy přímo na zasedání RM?
Bulharsko	Ano	Ne
Česká republika	S četnými výjimkami	Často
Estonsko	S četnými výjimkami	Zřídka
Maďarsko	Ano	Zřídka
Lotyšsko	S četnými výjimkami	Zřídka
Litva	S četnými výjimkami	Zřídka
Polsko	Ano	Zřídka
Slovensko	S četnými výjimkami	Často
Slovinsko	Ano	Zřídka

Západobalkánské země	Jsou lhůty pro předkládání obecně respektovány?	Přinášejí ministři nezařazené zprávy přímo na zasedání RM?
Albánie	Ano	Zřídka
Bosna a Hercegovina (státní úroveň)	Nikoli	Často
Bosna a Hercegovina (federace)	S četnými výjimkami	Zřídka
Chorvatsko	Ano	Zřídka
Makedonie	S četnými výjimkami	Často
Srbsko a Č. Hora (federace)	Ano	Zřídka
Srbsko a Č. Hora/ Černá Hora	Ano	Zřídka
Srbsko a Č. Hora/ Kosovo	S četnými výjimkami	Zřídka

Výsledky z dotazníku uvedené v těchto tabulkách dokazují, že selhání v respektování stanovených lhůt je celkem běžné, ale praxe přinášet materiály přímo až na zasedání RM bez předchozí kontroly a zařazení ÚV není rozšířená. V minulosti SIGMA často pozorovala, že takové praktiky byly skutečně docela běžné v zemích střední a východní Evropy i v západobalkánských zemích a komentovala to negativně. Výsledky prezentované zde mohou nasvědčovat, že došlo ke zlepšení praxe a že ÚV v této oblasti umí nyní lépe řídit proces přípravy zasedání RM. Nelze však ani vyloučit možnost, že vlastní referování zemí o sobě může mít sklon k přehnanému pozitivizmu.

4.1.2 Program zasedání Rady ministrů

Plánování programu RM s dostatečným předstihem je důležité. V mnohých zemích jednotlivé body programu závisí téměř výhradně na návrzích, které přicházejí z ministerstev v určitém termínu. Pro tento přístup je typické Irsko: „Program je připravován tajemníkem vlády a jde o soupis všech dokumentů došlých od ministrů.“ Ostatní země se pokoušejí o nějaké včasné plánování. Například v Estonsku, Lotyšsku, Srbsku a Černé Hoře/ Kosovu týdenní schůze státních tajemníků, která stanoví body týdenního programu, rovněž připravuje program na následující týden.

Ještě propracovanější systém ve Francii umožňuje dokonalejší včasné plánování programu. Program je zpracován z vládního pracovního programu, který je obvykle připravován každé pololetí Kabinetem předsedy vlády (ÚPV) a ÚV (Generálním sekretariátem vlády). Návrhy programů pro osm následujících zasedání Rady ministrů jsou zkoncipovány na dvou po sobě jdoucích schůzích vždy v pátek dopoledne. První je interní schůzka na ÚV; druhou je spojená schůze ÚPV a ÚV.

Struktura programu pro RM může být též využita pro racionalizaci schůzí a věnování více času důležitým, anebo kontroverzním záležitostem. Například ve Francii je program rozdělen do tří částí: první obsahuje návrhy, které obvykle nevyvolávají diskusi, neboť všechny věci byly vyjasněny; druhá obsahuje jmenování, která rovněž obvykle nevyvolávají diskusi; pouze v třetí části jsou na programu záležitosti politické a komunikační, jež vyžadují diskusi a precizování názorů. Třetí část je jasně těžištěm všech zasedání. V Nizozemsku a Německu má program dvě části rozdělené podle toho, zda konkrétní body vyžadují nebo nevyžadují diskusi.

V Rumunsku je první část programu týdenního zasedání vlády věnována diskusi o strategických otázkách. Teprve po prodiskutování těchto věcí se jednání posune směrem k odsouhlasení právních dokumentů a ostatních věcí vyžadujících formální rozhodnutí. O zařazení bodů do první části programu rozhoduje předseda vlády podle návrhů ministrů, kteří připravují diskusní dokumenty pro své body. Bývalá jugoslávská republika Makedonie začala nedávno rovněž využívat program složený ze tří částí, podobně jako ve Francii, a ministři potvrzují, že to zlepšilo řízení i účinnost zasedání. Rozdělení programu do částí může pomoci ministrům zaměřit svoji přípravu a pozornost na důležité záležitosti; to je zejména důležité, když program je příliš dlouhý a kdy je připojeno velké množství materiálů pro zasedání.

4.1.3 *Kontrola materiálů k zajištění, že jsou kompletní a konzultace k nim proběhla*

Většina zemí má detailní postupy, které regulují přípravu dokumentů pro RM, včetně požadavků pro podpůrné analýzy. V pravidlech jsou normálně též obsaženy kroky, kterými mají postupovat navrhující ministři, aby zajistili, že ostatní zainteresovaná ministerstva a někdy i určité vnější skupiny budou konzultovány před předložením zprávy ÚV k zařazení na program zasedání RM. Kvalita a hloubka takových meziministerských a jiných konzultací náleží k nejdůležitějším příspěvkům politické koherence. Je potřeba, aby do konzultací byly začleněny všechny zainteresované strany, aby k jejich konání došlo na počátku přípravného procesu a aby konzultantům byl poskytnut dostatečný čas k prozkoumání příslušných záležitostí a k odpovědím na ně. Mají být otevřené a neformální. Pokud jsou konzultace prováděny správně, je vysoce pravděpodobné, že protichůdné a nelogické prvky politik a návrhů zákonů budou opraveny dříve, než budou tyto věci předloženy na zasedání RM. Konzultace jsou v odpovědnosti ministrů a obecně je úlohou ÚV ověřit, že konzultace byly dokončeny se všemi zainteresovanými stranami a že jejich názorům byla věnována dostatečná pozornost.

Protože procedury jsou normálně specifikovány v pravidlech, ÚV by měl minimálně prověřit, že se podle nich postupovalo. Není to však vždy jednoduché. Například v mnoha případech pravidla stanoví, že určité návrhy musí být vždy konzultovány s příslušnými ministerstvy (například financí a/nebo spravedlnosti), anebo že všechny právní akty musí být konzultovány s legislativním sekretariátem. Kromě toho pravidla často tvrdí, že „všechna ostatní relevantní ministerstva mají být rovněž oslovena“. Dobrý příklad takového přístupu je z Austrálie. „Vládní příručka vyžaduje, aby ministři a úředníci v ministerstvech se zájmem o návrh měli dostatečnou příležitost přispět k jeho vývoji a vyřešit názorové rozdíly před předložením návrhu ÚV. Návrh by měl mít koordinační komentáře od všech zainteresovaných ministrů“. Je možno počítat s tím, že ministerstva budou vždy schopna správně identifikovat, s kým má být věc konzultována? A co pokud jde o odpovědi navrhujícího ministerstva k námitkám jiných ministerstev? Bralo je vážně, anebo, pokud je odmítlo, bylo to provedeno na seriózním základě? ÚV by měl být pověřen, jako součást své odpovědnosti, zajistit informované rozhodování, ověřovat všechny tyto aspekty přípravy a konzultací prováděných ministry. K tomu napomůže, je-li ÚV včas angažován do tohoto procesu a obdrží-li spolehlivou dokumentaci o procesu konzultace.

Obecně platí, že ÚV je ochráncem pravidel pro dokončení příslušné dokumentace. Například kontroluje, zda jsou uvedeny všechny požadované podpisy, zda dokumenty obsahují vysvětlující zprávy a zda k návrhům zákonů jsou uvedeny i prováděcí předpisy (pokud to vyžadují pravidla). Hlavní otázkou zůstává, zda v případě, že není dokumentace kompletní, chybí-li důležité části, nebyli osloveni příslušní ministři, atd., může ÚV vrátit dokumentaci navrhujícímu ministerstvu a odmítnout její zařazení, dokud nebude kompletní.

Téměř ve všech západobalkánských zemích pravidla dovolují, aby ÚV vrátil podklady ministerstvu jenom z technických, formálních důvodů, například pokud chybí požadované dokumenty nebo podpisy. Bohužel to často nezahrnuje adekvátnost a kompletnost konzultací. Například v mnohých těchto zemích pravidla stanoví, že navrhující ministerstvo musí zařadit dokument, který informuje o tom, kdo byl osloven a jaké jsou výsledky konzultací. ÚV je oprávněn vrátit materiál ministerstvu, pokud v něm tento dokument chybí. ÚV však není oprávněn posoudit, zda byla oslovena všechna příslušná ministerstva a v případě negativního názoru materiál vrátit. Mnohdy se může stát, i když ÚV má formální pravomoc vrátit materiály, že postrádá dostatečnou schopnost nebo autoritu jí v praxi využít. Minulá hodnocení Sigmy obvykle shledávala, že i v zemích střední a východní Evropy byla situace stejného typu. Současné dotazníky však svědčí o tom, že v pěti z devíti zemí střední a východní Evropy má nyní ÚV pravomoc zvážit aspekty politiky a přiměřenost programu a vrátit materiály ministerstvům k dopracování, je-li dokument považován za nedostatečný.

Nakonec, chtějí-li ministři prosadit určitý dokument, mohou často jít za předsedou vlády a požádat o zařazení dokumentu na poslední chvíli. ÚV proto potřebuje podporu předsedy vlády, když zasílá nekompletní dokumenty zpět ministerstvům, jinak riskuje, že ztratí velmi užitečný nástroj ochrany integrity rozhodovacího systému.

Tabulka č. 3: Zásady pro vrácení materiálů ministrům k dopracování

Členské státy OECD	ÚV může vrátit dokumenty ministerstvům z technických důvodů	ÚV může vrátit dokumenty ministerstvům z politických důvodů
Austrálie	Ano	Ano
Rakousko	Ano	Ano
Francie	Ano	Některé (řeší ÚV jinak)
Německo	Ano	Ano
Island	Není pravomoc vrátit dokumenty	Není pravomoc vrátit dokumenty
Irsko	Některé	Ano
Nizozemsko	Není pravomoc vrátit dokumenty	Není pravomoc vrátit dokumenty
Norsko	Ano	Ne
Španělsko	Ano	Ano
Švédsko	Ano	Ano

CEEC	ÚV může vrátit dokumenty ministerstvům z technických důvodů	ÚV může vrátit dokumenty ministerstvům z politických důvodů
Bulharsko	Ano	Ne
Česká republika	Ano	Ano
Estonsko	Ano	Ne
Maďarsko	Ano	Ano
Lotyšsko	Ano	Ano
Polsko	Ano	Ano
Slovensko	Ano	Ne
Slovinsko	Ano	Ne

Západobalkánské země	ÚV může vrátit dokumenty ministerstvům z technických důvodů	ÚV může vrátit dokumenty ministerstvům z politických důvodů
Albánie	Ano	Ano
Bosna a Hercegovina (státní úroveň)	Ano	Ne
Bosna a Hercegovina (federace)	Ano	Ne
Chorvatsko	Ano	Ne
Makedonie	Ano	Ne (ale plánuje se jako část reformy)
Srbsko a Č.Hora (federace)	Ano	Ne
Srbsko a Č.Hora/ Černá Hora	Ano	Ano
Srbsko a Č.Hora/ Kosovo	Ano	Ne

4.2 Koordinace právního souladu

S přípravou zasedání RM je v úzkém vztahu koordinace právního souladu legislativních návrhů. V kontinentální Evropě a zvláště ve střední a východní Evropě a v západním Balkánu má RM rozhodující roli v legislativním procesu. Všechny legislativní dokumenty, které jsou předkládány RM k rozhodnutí, musí být pečlivě zrevidovány, aby bylo zajištěno, že splňují legislativní požadavky země. Tyto požadavky mají tradičně tři dimenze: soulad s Ústavou, soulad s ostatními zákony a právními normami a soulad stylu navrhování právních předpisů. Pro země, jež chtějí vstoupit do Evropské unie, je nyní přidána čtvrtá dimenze: soulad s *acquis communautaire*.

Většina ÚV v zemích střední a východní Evropy a v zemích západního Balkánu se silně zaměřuje na právní kontrolu na rozdíl od zemí OECD, kde je tomu tak jenom v některých z nich. Pro ÚV v zemích OECD to bývá zřídka považováno za jejich centrální funkci. Například z 25 zemí OECD, které vyplnily PUMA Profil jejich centra vlády v roce 1996, pouze jedna nebo dvě označily právní kontrolu za jednu z funkcí jejich úřadu vlády. (Aktuální dotazník přináší poněkud odlišný obraz, ale povaha odpovědí naznačuje, že otázka nemusela být správně pochopena, a to vyžaduje další výzkum.) V případě profilů centra vlády zemí střední a východní Evropy připravených Sigmou všechny země uvedly právní kontrolu jako funkci ÚV. V zemích bývalé Jugoslávie, na druhé straně, je obvyklé mít oddělenou nezávislou legislativní radu, která je odpovědná za kontrolu práva. V mnohých zemích, a to jak v členských státech OECD, tak ve středo- a východoevropských zemích, není ÚV jediným správním orgánem, který kontroluje legální souladnost. Například na Slovensku a v České republice je právní soulad kontrolován jak ÚV, tak Legislativní radou vlády, a v Estonsku ÚV a Ministerstvem spravedlnosti.

Všeobecně tato funkce není sama o sobě problematická a funguje hladce ve většině středo- a východoevropských zemí a zemí západního Balkánu, ať již na ÚV, anebo v nezávislé radě. Je to zřídka předmětem reformních návrhů v jakémkoli hodnocení Sigmy. Jsou však jisté věci, které s tím souvisí a jsou hodny úvahy. Nejdůležitějším problémem z hlediska politické koherence je, že soustředění na právní soulad ve středo- a východoevropských zemích a zemích západního Balkánu se často vyskytuje jako náhrada za zvažování politického obsahu navrhované legislativy. K tomuto problému dochází nejenom s ohledem na téměř výlučné soustředění ÚV na technicko/právní aspekty, ale také ve stadiu přípravy a konzultací ministerstev. Například pro ministerstva západobalkánských zemí a zemí střední a východní Evropy je zcela běžné přistoupit přímo k návrhu zákona předtím, než jsou vyjasněny a vyřízeny politika a dopady implementace. Meziministerské konzultace také probíhají v mnoha případech až poté, když jsou předkládány již návrhy zákonů. Důsledkem toho jsou konzultace často spíše formální s tlakem na konzultanty, aby se vyjadřovali k technickým a formálním problémům spíše než k zásadním otázkám politickým a ekonomickým. Z tohoto důvodu některé extenzivní snahy reformovat ÚV – například v Lotyšsku, Litvě a v Makedonii – se soustřeďují na posílení úlohy ÚV z hlediska politické analýzy a koordinace.

4.3 Koordinace přípravy vládního programu (strategických priorit, ročních plánů) a jejich vazby na rozpočet

Plánování – jak strategické, tak pracovní plánování – a management dynamických vztahů mezi nimi je typickou odpovědností vlády a předsedy vlády. Strategický rámec, jak poznamenala PUMA, je ústředním nástrojem dosažení politické koherence. V parlamentních demokraciích je stanovení vládních strategických cílů politickou odpovědností, často obsaženou v prohlášení vlády v parlamentu. Na druhé straně příprava plánů, analýza požadovaná k podpoře plánů a činnosti nutné k implementaci plánů jsou úkoly administrativy. Tak jako ministři připravují koncepce a analyzují informace z různých oblastí, ÚV má odpovědnost za koordinaci materiálů a pomoc vládě ve stanovení priorit mezi konkurujícími si požadavky na fiskální nebo jiné zdroje.

Tabulka č. 4: Kapacita strategického a pracovního plánování pro Radu ministrů

Členské státy OECD	Kapacita pro strategické plánování	Kapacita pro roční plány práce
Austrálie	Na ÚPV	Na ÚV
Rakousko	Žádná	Žádná
Francie	Na ÚV	Na ÚV
Německo	Na ÚV	Na ÚV
Island	Žádná	Na ÚPV
Irsko	Na ÚPV	Na ÚV
Nizozemsko	Žádná (brzy bude vytvořena)	Žádná
Španělsko	Na ÚPV	Na ÚPV a ÚV
Švédsko	Na ÚV	Na ÚV

CEEC	Kapacita pro strategické plánování	Kapacita pro roční plány práce
Bulharsko	Na ÚV	Na ÚV
Česká republika	Na ÚV	Na ÚV
Estonsko	Žádná	Na ÚV
Maďarsko	Na ÚV	Na ÚV
Lotyšsko	Na ÚV	Na ÚV
Litva	Na ÚV	Na ÚV
Polsko	V odděleném orgánu podávajícím zprávy přímo premiérovi	Na ÚV
Slovensko	Na ÚV	Na ÚV
Slovinsko	Žádná	Na ÚV

Západobalkánské země	Kapacita pro strategické plánování	Kapacita pro roční plány práce
Albánie	Na ÚV	Žádná
Bosna a Hercegovina (státní úroveň)	Žádná	Na ÚV
Bosna a Hercegovina (federace)	Žádná	Na ÚV
Chorvatsko	Na ÚV	Žádná
Makedonie	Na ÚV	Na ÚV
Srbsko a Č. Hora (federace)	Žádná	Na ÚV
Srbsko a Č. Hora/ Černá Hora	Žádná	Na ÚV
Srbsko a Č. Hora/ Kosovo	Žádná	Žádná

4.3.1 Strategické plánování

Všeobecně úloha ÚV s ohledem na strategické plánování zahrnuje tyto úkoly:

- zajistit, aby se debaty vlády o jejích strategických prioritách konaly s využitím rozsáhlého posouzení celkové ekonomické, politické a sociální situace;
- zajistit, aby strategické priority byly harmonizovány s ostatními strategickými dokumenty vlády, jako se vstupem do EU, s ekonomickými a fiskálními strategiemi a s ostatními klíčovými politickými a reformními strategiemi;
- zajistit, aby proces přípravy rozpočtu vzal v úvahu a reflektoval strategické priority;
- zajistit, aby ministerské plány práce zobrazily vládní strategické priority;
- zajistit, aby předseda vlády byl pravidelně informován o novém vývoji ovlivňujícím strategické priority a roční plán práce a o možných odpovědích nebo přizpůsobení, kde to bude relevantní.

Mnohé ÚV v zemích OECD jsou odpovědné za strategické plánování. Například v Rakousku jedna z funkcí ÚV je „formulovat všeobecné vládní politiky, zvláště celkový směr ekonomických politik“. V Kanadě ÚV „nabízí předsedovi vlády strategické zacházení s vládními záležitostmi stejně jako s celkovým plánováním a stanovením priorit“. Ve Švýcarsku každé čtyři roky úřad vlády „připravuje vládní program pro následující parlamentní období ve spolupráci s ministerstvy. Tento program pro vládní období zvýrazňuje hlavní problémy a předkládá konkrétní řešení ve formě „deklarace“ RM.

V zemích střední a východní Evropy a západního Balkánu je, na druhé straně, kapacita ÚV koordinovat přípravu strategických plánů vzácná⁵. Nedávno byly podniknuty kroky k posílení strategické kapacity v některých zemích, například v Lotyšsku, Litvě, Polsku a v Bývalé jugoslávské republice Makedonii. Nedávno, jako součást komplexní reformy ÚV, makedonská vláda přijala rozhodnutí zřídit jednotku strategického plánování na ÚV a nyní jsou podnikány kroky k tomu, aby se vytvořil komplexní plánovací proces spojující rozpočtové a strategické priority. K podobnému vývoji dochází v Litvě a Lotyšsku. Tabulka č. 4 ukazuje, že nějaká kapacita pro strategické plánování skutečně existuje v sedmi z devíti zemí střední a východní Evropy, které odpověděly na dotazník. Rumunsko, které na dotazník neodpovědělo, nemá takovou kapacitu. Informace získané Sigmou v posledním kole hodnocení politické koordinace (2000) by nasvědčovaly tomu, že tato kapacita zůstává všeobecně nedostatečná ve většině zemí střední a východní Evropy.

⁵ Poslední hodnocení politické koordinace v zemích střední a východní Evropy provedené Sigmou je z roku 2000; v roce 2003/4 bylo provedeno hodnocení v zemích/jednotkách západního Balkánu.

4.3.2 Roční plány práce

Většina vlád se angažuje v jedné nebo více formách plánování práce, všeobecně na ročním základu. Programy se mohou zaměřovat na všechny věci plánované ministerstvy pro RM, anebo jenom na nějaké aspekty, například na legislativní plán. Ve většině případů příprava těchto plánů je úkolem ÚV a tabulka č. 4 dokazuje, že téměř všechny úřady vlád mají kapacitu pro přípravu ročních plánů práce.

Hlavní otázkou týkající se přípravy ročního plánu (ročních plánů) práce je, zda jde o proces „zdola nahoru“, v němž ÚV pouze shrne materiály zaslané ministerstvy, nebo zda má pravomoc a kapacitu k výkonu posouzení kompilace plánu založeného na poskytnutých vstupech. To znamená, že ÚV například hodnotí, zda plány předložené ministerstvy berou dostatečný ohled na vládní priority, a může od ministerstva vyžádat dodatečné vstupy pokud se ukazuje, že nebyly zahrnuty úkoly nezbytné pro splnění strategických priorit. Nebo naopak může naznačit, že ministerstvo zahrnulo příliš mnoho bodů, z nichž některé vláda nebo parlament nebudou mít čas posoudit. Tak se příprava plánu práce stane interaktivním procesem mezi ministerstvy prosazujícími specifické odvětvové priority a ÚV, který je odpovědný za posouzení průřezových a celospolečenských problémů. Není nutné uvádět, že konečné rozhodnutí o plánu práce zahrnující vyřešení konfliktů zůstává odpovědností RM.

4.4 Koordinace politického obsahu návrhů pro Radu ministrů (příprava na ministerstvech, činnosti úřadu vlády)

Všeobecně, systémy pro vývoj strategických a legislativních návrhů ukládají každému ministrovi úkoly:

- identifikovat problémy vyžadující odpověď vlády;
- iniciovat vývoj strategických řešení;
- konzultovat záležitosti se zainteresovanými ministry a externími skupinami;
- analyzovat důsledky navržených řešení;
- předložit navrhované řešení (nebo několik alternativ řešení) ke kolektivnímu rozhodnutí RM.

Při provádění těchto úkolů je ministr podporován svým ministerstvem. V případě komplikovaných záležitostí může ministr vyhledat další podporu u externích expertů nebo speciální pracovní skupiny (včetně meziministerských pracovních skupin). Podnětem pro zahájení politické práce mohou být vládní priority, analýza samotného ministerstva, mezinárodní závazky, anebo vnější tlak společností, zájmových skupin, nebo občanů. Nehledě k počátečnímu impulzu, první kroky náleží ministrovi podporovanému vlastním ministerstvem.

Na druhé straně, protože politická rozhodnutí jsou kolektivní odpovědností vlády, je zapotřebí ujistit RM jako celek, že návrhy jednotlivých ministrů byly připraveny podle příslušného schváleného procesu, že návrhy vyhovují vládním plánům, harmonogramu a prioritám a že nejsou v rozporu s jinými rozhodnutími. To je politická koordinace a ta přirozeně náleží ÚV jako centrální organizaci sloužící RM.

Politická koordinace je centrálním nástrojem ÚV sloužícímu kolektivní odpovědnosti RM vyvinout a implementovat koherentní politiku. Konkrétně ÚV by měl být schopen zajistit, že věci předložené vládě a jejím ministerským komisím jsou konzistentní, koherentní a dobře zkoordinované.

To sestává ze snah ÚV:

- zajistit, že odvětvové a průřezové záležitosti byly posouzeny a vyhodnoceny ze všech aspektů;
- zajistit, že analýza a analytický materiál (fiskální, ekonomický, sociální, životního prostředí atd.) podporující návrhy ministrů mají vysoký standard;
- zajistit, že návrhy ministrů jsou v souladu s vládními strategickými a rozpočtovými prioritami;
- zajistit, že rozpory mezi ministerstvy o materiálech předložených vládě byly vyřešeny nebo minimalizovány před zasedáním RM;
- zajistit, že předseda vlády a předsedové ministerských komisí jsou informováni o věcech, o nichž mají komise a RM rozhodovat.

4.4.1 Příprava materiálu na ministerstvech: úloha úřadu vlády ve stanovení procedur pro politickou analýzu

Příprava a vývoj návrhů pro RM je odpovědností ministrů a jejich ministerstev ve všech zemích zde sledovaných. Proces vývoje politiky a legislativy je, sám o sobě, nad rozsahem tohoto dokumentu. Je však důležité připomenout, že v mnohých zemích ÚV má ústřední úlohu ve vedení procesu přípravy, zejména stanovením pravidel pro prezentaci RM. Jednoduše řečeno, jestliže ÚV vyžaduje prezentaci určitých typů informací a analýzy RM, ministerstvo předkládající návrh by normálně mělo vypracovat tuto analýzu ve svém přípravném procesu a vložit ji do předkládaného materiálu.

Z tohoto důvodu je obvyklé pro úřady vlád v mnohých členských státech OECD (např. v Kanadě, Spojeném království a Dánsku) připravit manuál instrukcí pro ministerstva o specifických typech informací vyžadovaných ministry pro diskusi v RM. Protože analýza a výzkum podporující a odůvodňující návrh jsou připraveny každým ministrem a jeho ministerstvem, obecné instrukce jsou zaměřeny na ujistění, že nejdůležitější problémy jsou vybrány a vysvětleny v krátkém souhrnu (obvykle omezeném na zhruba pět stran), prezentovaném ve stanoveném formátu. Souhrn, je-li dobře připraven, pomůže zaměřit diskusi v RM na důležité otázky spíše

než na technické a koncepční detaily (které jsou raději ponechány expertům). Kromě toho poskytuje disciplinu pro proces přípravy, napomáhá interním diskusím v rámci ministerstva a poskytuje dobrou základnu pro ÚV při jeho kontrole návrhu v rámci širšího politického kontextu.

Specifické prvky krátkého souhrnného memoranda pro ministry se poněkud liší zem od země a z hlediska času, stejně jako formátu. Je důležité připomenout, že je odpovědností ÚV zajistit, že ministři dostanou informace potřebné k tomu, aby kvalifikovaně rozhodli. I když tyto informace má poskytnout navrhující ministerstvo, konečnou odpovědnost za jejich kvalitu a úplnost má ÚV. Pokud je dobře připraven, krátký souhrn často poskytuje ministrům těžiště jejich přípravy na zasedání RM a často slouží jako hlavní podklad pro jejich diskuse během samotného zasedání.

Hlavní podklady obecně požadované pro předložení dokumentů RM jsou obsaženy v dalších dvou příkladech.

Obecný příklad formátu krátkého souhrnu pro Radu ministrů

<p>1. Požadované rozhodnutí V této části je sděleno RM v jedné nebo dvou větách, jaké věci jim předkladatel předkládá k posouzení a odsouhlasení.</p>
<p>2. Zvažované alternativy V této části se stručně vysvětluje, jaké alternativy byly předkladatelem zvažovány. Pro každou alternativu je nutno podat kritický popis a informaci o souvislostech, nejlépe s komentářem v rozsahu jedné až dvou vět. Komentář by měl obsahovat hlavní dopady, stejně jako přednosti a nevýhody alternativy.</p>
<p>3. Hlavní výsledek konzultací V této části by měly být identifikovány ministerstva, nevládní organizace a ostatní cílové skupiny, na něž by měl mít návrh hlavní dopad, a označeny ty organizace, jež byly osloveny a vyjádřily zásadní nevyřešené připomínky. Je důležité, aby tato hlediska byla vyjádřena otevřeně a přesně v souhrnu.</p>
<p>4. Doporučená alternativa a odůvodnění V této části by měla být uvedena doporučená alternativa a vysvětleno, proč byla vybrána právě tato alternativa. Pokud možno, měly by být vyznačeny její vztahy k vládním strategickým prioritám a k ostatním závazkům a rozhodnutím RM. Úvahy o nákladech a efektivnosti a o hlediscích veřejnosti jsou rovněž informacemi užitečnými k zahrnutí do této části.</p>
<p>5. Náklady doporučené alternativy V této části mají být označeny očekávané náklady doporučené alternativy založené na komplexní finanční analýze a pokud možno navrženy zdroje finančních prostředků (například vlastní fondy ministerstva, rozpočet příštího roku, rezerva atd.) V některých případech (například v Makedonii) tato část musí být podpořena odhadem komplexního fiskálního dopadu.</p>
<p>6. Očekávané dopady V této části jsou stručně shrnuty dopady, které toto rozhodnutí může mít například na veřejnost, cílové skupiny, daňové poplatníky, ekonomiku, zaměstnání, životní prostředí. Tento souhrn by měl čerpat z analýzy a z kvantitativního výzkumu obsaženého v dokumentaci předložené RM.</p>
<p>7. Harmonizace s legislativou EU V této části by měl být vysvětlen význam, který má navrhovaný materiál ve vztahu k harmonizaci národní legislativy s legislativou EU. Jde-li o návrh zákona, mělo by být uvedeno, zda materiál byl zkontrolován a potvrzen kompetentním orgánem odpovědným za právní kompatibilitu.</p>
<p>8. Komunikační zprávy V této části by měl být RM navržen malý počet klíčových komunikačních zpráv, kterých by se mělo využít pro oznámení tohoto rozhodnutí, a/nebo vysvětlení, proč se RM rozhodla je přijmout. To je zvláště důležité v případech, kdy lze očekávat, že rozhodnutí bude nepopulární u veřejnosti nebo u specifických veřejných skupin, anebo vystaveno veřejnému nesouhlasu.</p>

Rámeček 1: Směrnice pro přípravu zpráv pro zasedání Rady ministrů v Norsku

(neoficiální překlad)

Ministr zdravotnictví

DŮVĚRNÉ

MEMORANDUM RADĚ VLÁDY

13. srpna 2000

Nadpisy podávající stručný a koncise popis obsahu memoranda

1. Pozadí

Účelem tohoto memoranda je získat souhlas vlády pro nové schéma refundace lékařských předpisů. 22 října 1997 komise ustanovená k posouzení zavedení takového schématu předložila doporučení

2. Alternativní řešení

Zvážil jsem několik alternativních způsobů, jak tuto záležitost řešit. Jedna alternativa může být

3. Argumenty pro a proti návrhu

Argumenty pro

Argumenty proti

4. Moje doporučení

Po zvážení různých okolností jsem se rozhodl doporučit alternativu 2. Moje důvody jsou následující:

.....
.....

5. Předložení k připomínkám

Vládní memorandum bylo předloženo ministrowi financí a ministrowi životního prostředí. Ministr financí neměl žádné připomínky. Ministr životního prostředí měl následující připomínku:

(Alternativní závěr, pokud je vhodný)

6. Závěr

1. Schéma by mělo být zavedeno

2. Náklady na schéma budou uhrazeny v rámci stávajícího rozpočtového rámce ministerstva zdravotnictví

4.4.2 Politická kontrola v úřadu vlády: koordinace a řešení konfliktů

Jakmile návrh pro RM dojde na ÚV, je důležité zkontrolovat obsah, aby se zabezpečilo, že je připraven na diskusi a rozhodnutí na zasedání RM nebo v ministerských komisích. Většina ÚV v zemích OECD uvádí politickou koordinaci a řešení rozporů jako jednu ze svých hlavních funkcí; některé ji dokonce vykazují jako svoji jedinou funkci. Například v Německu jedna ze tří uváděných funkcí ÚV je „vybavit kancléře informačními a koordinačními kapacitami nezbytnými pro celkovou politiku vlády“. V Irsku je hlavní funkcí ÚV „poskytovat politickou radu a administrativní podporu předsedovi vlády (Taoiseach)“. Na Novém Zélandu je to „podpora kolektivního zájmu vlády a efektivní koordinace procesu politického vývoje“. V Turecku je jednou z funkcí úřadu vlády „zabezpečit koordinaci mezi ministerstvy k monitorování chodu celkového politického programu vlády“.

Situace je docela odlišná v zemích střední a východní Evropy a západního Balkánu, kde – jak dokazují hodnocení SIGMA – nedostatek politické kapacity je často hlavní slabostí ÚV. Jsou však některá povzbudivá znamení, že se tato situace mění. Jedním z nejlepších příkladů je Maďarsko, kde od roku 1998 reorganizovaný úřad vlády získal vlivnější roli v implementaci vládních cílů a v zajišťování koordinace. Skupina expertů, nazvaná „Referatura“ sleduje, jak ministerstva zajišťují horizontální koordinaci. Lotyšsko zřídilo na svém ÚV odbor politické koordinace a bývalá jugoslávská republika Makedonie již také připravuje zřízení podobného odboru. Jiné země, například Bulharsko a Slovensko, již určité kapacity vybudované mají, ale potřebují ještě posílit kompetence a odbornost ÚV.

Strategická koordinace je komplexní a někdy těžko postižitelný proces. Od zaměstnanců ÚV, kteří se tímto úkolem zabývají, se neočekává hluboká znalost každého problému řešeného na ministerstvu a neměli by se normálně snažit nahradit ministerské odborníky na rozvoj politiky. Tito pracovníci inklinují spíše k tomu být „odvětvovými generalisty“, tj. ekonomy nebo experty v sociální a zahraniční politice s přehledem o celém odvětví. Studují-li návrh, mají obecně k dispozici čtyři koordinační prostředky:

- **Širokou perspektivu:** mohou použít svých znalostí o vládních prioritách a o odvětví jako celku k tomu, aby upozornili zaměstnance ministerstev, v čem by ministerský návrh měl být upraven.
- **Ochranu procesu:** mohou informovat ministerstva a připomenout jim pravidla pro přípravu návrhů pro RM a důležitost vysoce kvalitní analýzy a otevřených konzultací s naznačením případů, kdy by proces mohl být lépe řízen.
- **Řešení konfliktů:** mohou svolat meziministerské schůze úředníků (formální nebo neformální) a předsedat jim, aby se vyřešily konflikty a vyvinulo se řešení.
- **Informování nadřízených:** pokud důležité problémy nemohou být vyřešeny, mohou informovat předsedu vlády, předsedy ministerských komisí, nebo generálního sekretáře o problémech návrhu tak, aby záležitost mohla být řešena na vyšší úrovni. Mohou navrhnout generálnímu sekretáři, aby nevyřešené

záležitosti byly projednány na týdenní schůzi státních tajemníků, a mohou navrhnout předsedovi vlády (prostřednictvím generálního sekretáře), jak by mohla být věc řešena na zasedání RM.

Včasná zaangažovanost v procesu vývoje politik v ministerstvech je důležitá pro úspěšné využití výše uvedených prostředků. Obecně je příslušným zaměstnancům ÚV přidělen úkol sledovat jedno ministerstvo, určitý počet ministerstev, anebo celé odvětví (ekonomické, sociální, zahraniční a obrany). V případech, kdy se vyvíjí významná politická iniciativa v jednom z ministerstev, jež jsou jim přidělena, pracovníci ÚV by o tom měli vědět prostřednictvím svých formálních nebo neformálních sítí. Mohli by se účastnit schůzí přípravných pracovních skupin, nebo diskutovat o věcech neformálně s osobami připravujícími koncepci nebo jejich počáteční návrhy. Mohou navrhnout, aby se brzy konaly meziministerské schůze expertů k projednání záležitostí dříve, než budou rozhodnuty, nebo nabídnout další představy o informačních zdrojích a mezinárodních zkušenostech.

Pro souhrnnou tabulku zaangažovanosti ÚV v kontrole politického obsahu odkazujeme na tabulku č. 3 uvedenou výše.

Popis způsobu jednání Referatury v Maďarsku demonstruje použití některých z těchto prostředků. Experti jsou angažováni v přípravě ministerských dokumentů již od počátečního stadia, takže jsou velmi dobře informováni o jejich obsahu v době, kdy dokumenty dojdou na ÚV. Odpovědný úředník v Referatuře připraví poznámky ke každému dokumentu, včetně pozadí, popisu návrhu, výsledku meziministerských konzultací, nevyřešených bodů, věcí považovaných ÚV za problematické, a návrhů na řešení takových věcí. Zpráva s poznámkami je předána předsedovi vlády, ministři odpovědnému za ÚV, vedoucímu Referatury a mluvčímu vlády.

Pro řešení meziministerských konfliktů ve strategických záležitostech před konečným rozhodnutím RM, jsou schůzky vedoucích úředníků organizované a/nebo vedené ÚV často používaným nástrojem. Mohou být velice formální jako ve Francii (arbitráž), nebo neformální jako v Kanadě. Mohou být malé, mezi dvěma ministerstvy, kde vznikl vážný problém (například dojde-li k zásadnímu konfliktu mezi cíli ministerstva dopravy a ministerstva životního prostředí). Mohou být docela velké, je-li dotčeno více ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů anebo i krajských úřadů. Zaměstnanec ÚV, který svolává a předsedá takovým schůzím, má výhodu, že jedná jako „čestný zprostředkovatel“, protože nezastupuje zájmy žádného ministerstva, ale výhradně kolektivní odpovědnost vlády.

Mnoho zemí (zdá se, že zejména země střední a východní Evropy) považuje za užitečné svolat schůzi státních tajemníků ze všech ministerstev za předsednictví generálního sekretáře jako konečné koordinační stadium před zvažováním jednotlivých bodů ministry (ve výborech nebo v kompletní RM). Takové schůze se konají například v Maďarsku, Litvě, Lotyšsku, bývalé jugoslávské republice Makedonii, Estonsku, Španělsku, Norsku, Finsku a Německu. Pro takovou schůzi potřebuje být generální sekretář dobře informován příslušnými zaměstnanci úřadu vlády tak, aby byl schopen

soustředit se na nevyřešené problémy a možná některé z nich vyjasnit dříve, než o nich budou rozhodovat ministři. Zde opět včasná a permanentní angažovanost zaměstnanců úřadu vlády ve věcech a ministerstvech, jež mají na starosti, zvyšuje kvalitu informací, které poskytují generálnímu sekretáři.

Konečně, četné země vyvinuly systém ministerských výborů, které se schází proto, aby důkladně prodiskutovaly příslušné záležitosti a vyřešily konflikty před kompletním zasedáním RM. V těchto výborech, někdy označovaných jako „filtrovací výbory“, se setkávají ministři (a někdy podporující úředníci) obvykle v širokém odvětvovém seskupení, například ve výboru pro ekonomickou politiku, výboru pro sociální věci nebo výboru pro evropskou integraci. Tyto výbory mohou být řízeny předsedou vlády, místopředsedou vlády nebo hlavním (senior) ministrem specifické oblasti. Výbor může být požádán, aby zkontroloval všechny body, jež budou předloženy RM, anebo mohou být výbory svolány za účelem diskuse o specifických, politicky a strategicky důležitých otázkách. Ve většině případů je práce těchto výborů podporována ÚV.

Tabulka č. 5: Koordinační schůze před zasedáním Rady ministrů

Členské země OECD	Jsou body diskutovány ministerskými výbory před rozhodnutím RM?	Schází se týdenní schůze vedoucích ministerských úředníků k diskusi a konečné úpravě bodů programu?
Austrálie	Ano, to je požadavek	Ne
Rakousko	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Francie	Ano, to je požadavek	Ne (ale značné využití arbitrážních schůzí)
Německo	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Island	Jenom důležité věci	Ne
Irsko	Jenom důležité věci jsou diskutovány v komisích	Ne
Nizozemsko	Ano, to je požadavek	Ne
Norsko	Ne	Ano, každý týden
Španělsko	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Švédsko	Ne, není ministerská komise. Body se projednávají mezi ministry na všeobecných poradách	Ne

CEEC	Jsou body diskutovány ministerskými výbory před rozhodnutím RM?	Schází se týdenní schůze vedoucích ministerských úředníků k diskusi a konečné úpravě bodů programu?
Bulharsko	Jenom důležité věci	Ano, každý týden
Česká republika	Jenom důležité věci	Ano, každý týden
Estonsko	Ne	Ano, každý týden
Maďarsko	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Lotyšsko	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Litva	Jenom důležité věci	Ano, každý týden
Polsko	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Slovensko	Jenom důležité věci	Ne
Slovinsko	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden

Západobalkánské země	Jsou body diskutovány ministerskými výbory před rozhodnutím RM?	Schází se týdenní schůze vedoucích ministerských úředníků k diskusi a konečné úpravě bodů programu?
Albánie	Jenom důležité věci	Někdy
Bosna a Hercegovina (státní úroveň)	Ano, to je požadavek	Ne
Bosna a Hercegovina (federace)	Ne	Ne
Chorvatsko	Ano, to je požadavek	Ne
Makedonie	Ano, to je požadavek	Ano
Srbsko a Č. Hora (federace)	Ano, to je požadavek	Ne
Srbsko a Č. Hora/Černá Hora	Ano, to je požadavek	Ano, každý týden
Srbsko a Č. Hora/ Kosovo	Jenom důležité věci	Ano, každý týden

Velmi užitečným nástrojem pro zajištění, aby úsilí úřadu vlády o politickou koordinaci ovlivnilo výsledek diskusí RM, je příprava instruktážních poznámek pro předsedajícího RM (obecně premiéra). Takové poznámky umožňují ÚV informovat předsedajícího o mimořádných otázkách nebo nevyřešených konfliktech mezi ministerstvy, které by měly vyžadovat speciální pozornost na zasedání. Skutečnost, že ÚV instruuje předsedajícího před zasedáním, také dává ÚV určitý status v systému a určitou neformální pravomoc vyžadovat lepší informace a řešit konflikty. Kdyby ministerstva věděla, že předsedající může být informován v instruktážní poznámce, že materiál není dostatečně připraven pro RM, mohla by se více snažit vyřešit problémy a vyhnout se „negativní“ instruktáži.

Pokud jde o přípravu instrukcí ohledně politik, výsledky dotazníku svědčí o tom, že stredo- a východoevropské země dosáhly značného pokroku v posledních letech, od posledního hodnocení SIGMA v roce 2000. Pokud nejde o důsledek sebehodnocení, mohly by výsledky naznačovat vítanou vzrůstající roli ÚV v politicky orientovaných věcech. Stejně jako v mnoha dalších otázkách obsažených v této zprávě se i zde země západního Balkánu se jeví jako zaostávající.

Tabulka č. 6: Politické poradenství úřadu vlády

Členské země OECD	Připravuje ÚV poznámky předsedovi RM o bodech programu pro zasedání RM?	Obsahují poznámky pro předsedu doporučení o řešení bodů na zasedání?	Jsou poznámky pro předsedu rozeslány i dalším členům RM?
Austrálie	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Rakousko	Ne	Ne	Poznámky se nepřipravují
Francie	Ano, pro každý bod	Ano (Úřadem předsedy vlády)	Ne, pouze předsedovi a mluvčímu
Německo	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Island	Ne	Poznámky se nepřipravují	Poznámky se nepřipravují
Irsko	Ano, pro každý bod	Někdy	Ne, pouze předsedovi
Nizozemsko	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Norsko	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Španělsko	Jen pro některé body	Někdy	Ne, pouze předsedovi
Švédsko	Jen pro některé body	Ano	Ne, pouze předsedovi

CEEC	Připravuje ÚV poznámky předsedovi RM o bodech programu pro zasedání RM?	Obsahují poznámky pro předsedu doporučení o řešení bodů na zasedání?	Jsou poznámky rozeslány i dalším členům RM?
Bulharsko	Ano, pro každý bod	Ano	Ano, všem členům
Česká republika	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Estonsko	Ano, pro každý bod	Někdy	Ne, pouze předsedovi
Maďarsko	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Lotyšsko	Jen pro některé body	Ano	Ne, pouze předsedovi
Litva	Ano, pro každý bod	Ano	Ano, všem členům
Polsko	Ano, pro každý bod	Ano	Ne, pouze předsedovi
Slovensko	Jen pro některé body	Někdy	Ne, pouze předsedovi
Slovinsko	Ano, pro každý bod	Ano	Ano, všem členům

Západobalkánské země	Připravuje ÚV poznámky předsedovi RM o bodech programu pro zasedání RM?	Obsahují poznámky pro předsedu doporučení o řešení bodů na zasedání?	Jsou poznámky rozeslány i dalším členům RM?
Albánie	Ano, pro každý bod	Někdy	Ne, pouze předsedovi
Bosna a Herc.(státní úr.)	Ne	Ne	Poznámky se nepřipravují
Bosna a Herc.(federace)	Ne	Ne	Poznámky se nepřipravují
Chorvatsko	Ne	Poznámky se nepřipravují	Poznámky se nepřipravují
Makedonie	Ne	Ne	Poznámky se nepřipravují
Srb. a Č.Hora (federace)	Ano, pro každý bod	Ne	Ne, pouze předsedovi
Srb. a C.H/ Černá Hora	Ano, pro každý bod	Ano	Ano, všem členům
Srb. s Č.H./ Kosovo	Jen pro některé body	Někdy	Jen přímo dotčeným ministrům

4.5 Koordinace komunikačních zpráv

V posledních dekadách se posílily vztahy mezi politikou a sděleními souběžně se spojením mezi politikou a sdělovacími prostředky. Výsledkem je, že proces tvorby politik a sdělení vlády jsou vzájemně propojeny. Důvody pro užší vazbu mezi tvorbou politiky a sděleními jsou následující:

- Klíčovou charakteristikou moderní demokracie se stále více stává transparentnost, která ukládá vládám povinnost vysvětlovat široké veřejnosti, co dělají a proč to dělají. Přístup k informacím o vládní politice a rozhodování vlády je považován za zásadní právo občanů.
- Úspěch vládních činností je v samé podstatě odvislý od tolerance a akceptace veřejnosti: je-li nějaký zákon (nebo daň) vnímán jako nespravedlivý, je pravděpodobné, že nebude dodržován(a) nebo bude obcházen(a). Zdůvodnění vládních rozhodnutí zvyšuje pravděpodobnost, že vládní aktivity budou úspěšné.
- Jestliže vláda selže v odůvodnění svých činností, vystavuje se spekulacím, že její motivy nejsou čisté. Klade-li tisk otázky a vláda na ně neposkytne dostatečné odpovědi, anebo ministři nabízí protichůdné odpovědi, mnoho lidí z toho odvodí nepříznivé závěry.
- Mnoho vládních aktivit vytváří jak „vítěze“, tak „poražené“. O těch, kteří prodělávají na nové vládní politice – ať jde o reformu daňového systému nebo o rozhodnutí postavit novou silnici – se bude mluvit důrazněji, než o vítězích, a tisk s největší pravděpodobností bude pátrat po důvodech pro kritiku. V zájmu získání podpory pro svou politiku má proto vláda zájem na jejím podrobném vysvětlení.
- Vlády jsou velmi citlivé na svoji image u veřejnosti během svého mandátu a zejména v době, kdy se blíží volby. Mají zájem ovlivnit způsob, jakým se o nich informuje, a rovněž obsah a načasování zpráv. Jestliže každý ministr může zcela volně poskytovat zprávy tisku, kolektivní management vlády a její politiky se spíše chová opačně.

Vzrůstající požadavky veřejnosti na informace rovněž způsobil vzrůst zájmu vlády na kontrole a koordinaci jejích zpráv, aby se zvýšila popularita a přijatelnost její politiky. Tato vládní kontrola a koordinace také zabraňuje ministerstvům ve sdělování odlišných a protichůdných zpráv. Proto mnohé vlády rozpracovávají kolektivní přístup ke sdělením, spočívající obecně v tom, že předseda vlády má nejvyšší odpovědnost za zabezpečení informování veřejnosti o práci celé vlády. Na druhé straně, ministři jsou odpovědní, po poradě s předsedou vlády, zabezpečit informovanost veřejnosti o rozvoji ve sférách jejich vlastní působnosti. Funkce každodenního řízení a koordinace sdělení je často umístěna na ÚV nebo ÚPV, přímo do rukou mluvčího vlády nebo vedoucího tiskové kanceláře vlády/ předsedy vlády.

ÚV pak vytváří mechanismy, například k zabezpečení, aby informace poskytnuté jedním ministrem byly konzistentní s informacemi dalších ministrů a mluvčího vlády a aby byly iniciativy synchronizovány a oznámení načasována tak, aby se maximalizoval jejich dopad. Koordinační mechanismy zahrnují: požadavek označit komunikační zprávy jako část souhrnného memoranda Radě ministrů (viz příklad výše); týdenní schůzky komunikačních poradců ministrů, řízené mluvčím vlády; týdenní zprávu o sděleních na zasedání RM; a strategické plánování sdělení.

Mnoho zemí má kapacitu pro koordinaci vládních sdělení na ÚV a/nebo na ÚPV. Ve Slovinsku je například „Úřad pro vztahy s veřejností a médii“ částečně službou a částečně koordinačním mechanismem. Poskytuje vládě jako celku plnou informační podporu pro styk s veřejností a veřejnosti informace o domácím a zahraničním dění, včetně záležitostí evropské integrace. Jeho ředitel plní funkci mluvčího vlády. Tento úřad také koordinuje činnost ministerstev v oblasti vztahů s veřejností prostřednictvím dobře vybudované sítě ministerských úředníků. V Rakousku se jeden z pěti odborů federálního kancléřství nazývá „Federální jednotka pro tisk a informace“ a německé kancléřství má vládní „Úřad pro tisk a informace“ s velkým počtem zaměstnanců, v jehož čele je státní tajemník.

Vládní sdělení se téměř vždy pohybují po linii mezi informacemi a propagandou. V demokracii musí být odlišováno informování od ovlivňování veřejnosti. Z toho důvodu jsou koordinace a řízení vládních informací a sdělení často umístěny spíše do politické než do administrativní části ÚV (ÚPV). V mnoha zemích jsou však tyto prvky jak na ÚV, tak na ÚPV s tím, že prvně jmenovaný je odpovědný za „informace“, kdežto druhý za „sdělení“. Tento rozdíl zdůrazňuje kolektivní povinnost vlády informovat veřejnost a její politické právo vysvětlit, ospravedlnit a dokonce i „prodat“ svoji politiku a legislativu veřejnosti.

4.6 Koordinace monitorování výkonnosti vlády

Realizace vládních rozhodnutí a monitorování výsledků je typickou odpovědností jednotlivých ministrů. Avšak vláda jako kolektiv a zejména předseda vlády osobně odpovídají (podle ústavy, podle zákona nebo na základě zvyklosti) za individuální i kolektivní výkonnost. V informaci poskytnuté pro výše zmíněné PUMA Profily to vyjadřuje Nizozemsko stručně takto: „Implementace rozhodnutí Rady ministrů je odpovědností příslušných ministrů. Program vlády a průběh projektovaných politických návrhů je pravidelně revidován Radou ministrů. Zpráva o vývoji je zpracována tajemníkem Rady ministrů (vedoucím ÚV)“. Většina zemí OECD a mnohé země střední a východní Evropy a západního Balkánu postupují podobně a většina ÚV má alespoň omezenou kapacitu pro monitorování výkonnosti.

Nejčastějším problémem ve středo- a východoevropských zemích a v západobalkánských zemích s ohledem na monitorování je, že monitorování se často zaměřuje téměř výlučně na formální aspekty monitorování; to znamená, že monitorují takové aspekty, jako jsou přidělené úkoly a termíny dokončení (často počítačovým

systémem), ale nesledují skutečné dopady a efekty na společnost a ekonomiku. Tato tendence je spojena s převážně legalistickou definicí implementace, která klade „implementaci“ na roveň přijímání zákonů a prováděcích právních předpisů (regulace). V tomto kontextu se mluví o implementaci rozhodnutí v okamžiku, kdy byl přijat zákon, a u ministra se vidí implementace rozhodnutí RM tehdy, kdy byl schválen požadovaný prováděcí předpis.

Nemůže být pochyb o tom, že přijetí právních norem je nezbytným krokem k plné implementaci, ale jistě není rozumné tvrdit, že rozpočet nebo daň nebo školní učební osnova jsou implementovány v okamžiku přijetí zákona a jeho prováděcího předpisu. Implementace spíše znamená určité konkrétní kroky; například k implementaci nových školních osnov dochází tehdy, když je všichni učitelé (nebo jejich většina) a všechny školy používají. Jednou z výzev reformy veřejné správy v zemích střední a východní Evropy a v zemích západního Balkánu je rozšíření pojmů implementace a monitorování nad jejich čistě formální a legalistické definice. ÚV může k tomuto vývoji přispět tím, že rozšíří definici toho, co představuje kolektivní výkonnost, a rozšířením svých monitorovacích aktivit tak, že je zaměří na skutečnou a konkrétní implementaci politik a legislativy.

4.7 Koordinace vztahů s ostatními částmi státu (prezidentem, parlamentem)

Úkol udržovat politickou koherenci často znamená, že se musí pokračovat i nad rozsah rozhodnutí RM. Ve všech zde srovnávaných zemích musí parlament přijímat veškerou primární legislativu (zákony) a v tomto procesu se může pokoušet o novelizaci vládní legislativy. Kromě toho je parlament rovněž iniciátorem zákonů a takové zákony mohou (ale ne vždy) být v dobrém souladu s vládními prioritami a politikami. Tento problém je velmi kritický ve středo- a východoevropských zemích, kde parlamenty mají sklon iniciovat velký počet zákonů a kde jsou kromě toho často obtížně sestavené a nestabilní koalice, takže vláda může mít problémy s kontrolou politického programu. Je proto zapotřebí koordinovat vztahy s parlamentem, aby se zabezpečilo, že ministři budou ochotni diskutovat a obhajovat zákony v rámci svého portfolia a představit společnou pozici, bude-li to nutné.

Dalším důležitým vztahem pro vládu je prezident (a jeho/její úřad). To je jasné v případě poloprezidentských systémů, kde bývají společné a související oblasti odpovědnosti mezi prezidentem a předsedou vlády. Ale i v čistě parlamentních systémech má hlava státu vliv na politiku, přinejmenším čas od času, a v každém případě prezident obvykle stvrzuje svým podpisem návrhy zákonů v zákony, ale ne vždy automaticky.

Z těchto důvodů je docela běžné, aby ÚV byl odpovědný za řízení a koordinaci vztahů s parlamentem za vládu, zejména pokud jde o plánování a předkládání vládní legislativy. Například v Itálii, Belgii, Francii a Německu má ÚV jednotku, která zařizuje vztahy vlády s parlamentem. Ve středo- a východoevropských zemích je tato funkce také často docela významná. V Litvě jde o odpovědnost vedoucího úředníka v rámci

ÚV. V Polsku je důležitou funkcí ÚV „koordinace spolupráce Rady ministrů a předsedy vlády se *Sejmem* (parlamentem), senátem a prezidentem republiky“. Úkoly příslušných jednotek zahrnují monitorování průběhu projednávání vládních návrhů zákonů, organizování a časový plán účasti členů vlády v parlamentu, poskytování informací o přípravě „vládní hodiny“, nebo kladení otázek v parlamentu, monitorování písemných odpovědí na otázky poslanců a poskytování obecných informací a rad o vztazích s parlamentem a s jednotlivými poslanci“.

V parlamentních systémech jsou jednotky pro vztahy s hlavou státu méně obvyklé než jednotky pro koordinaci vztahů s parlamentem, protože takové vztahy jsou často omezené co do rozsahu, obecně spíše ceremoniální, než politické, a nikoli kontroverzní. Nicméně v některých zemích, například ve Spojeném království, Německu a Kanadě, ÚV řídí speciálně vztahy s hlavou státu. Management vztahů mezi vládou a prezidentem je hlavním úkolem v poloprezidentských systémech, jako ve Francii (ale též v Portugalsku, Finsku a možná v Polsku). Vymezení kompetencí mezi těmito systémy je silně rozdílné, ale detailní úvaha o problémech vznikajících v poloprezidentských systémech jde na rozsah této publikace.

4.8 Koordinace specifických horizontálních strategických priorit (evropská integrace, reforma veřejné správy)

Téměř u všech ÚV jsou nějaké další připojené funkce, v nichž úřady vykonávají úkoly, které nejsou podstatné pro jejich zásadní odpovědnosti za řízení rozhodovacího systému jménem předsedy vlády a Rady ministrů. Tyto funkce často obsahují činnosti, které jsou unikátní pro určitou zemi nebo jisté časové období. Příklady první skupiny zahrnují management záležitostí týkajících se vztahů mezi úrovněmi veřejné správy ve federacích, jako je Kanada a Německo, nebo záležitostí týkajících se dětí v Rumunsku. Příklady druhé skupiny zahrnují úřady zřízené k vyřešení výsledků povodní v Polsku, k řešení ústavní reformy ve Spojeném království, a k plnění rámcové dohody v bývalé jugoslávské republice Makedonii.

Některé připojené funkce se však nalézají na ÚV běžněji. Tyto činnosti jsou obecně prováděny ÚV, protože jsou jak průřezové, tak s vysokou strategickou prioritou a jako takové mají zásadně koordinační charakter. Například ve federálních státech, jako je Kanada, Německo a Rakousko, management a koordinace vztahů se zemskými nebo provinciálními vládami jsou umístěny na ÚV. V některých středoevropských a západobalkánských zemích jsou na ÚV zpracovávány dvě politické oblasti: reforma veřejné správy a evropská integrace. Umístění těchto činností na ÚV není v žádném případě univerzální v této oblasti, jak ukazuje další tabulka. Je nicméně docela vhodné o tom vést určitou diskusi, zejména protože zahraniční poradci často vládám doporučují umístit tyto funkce na ÚV.

Tabulka č. 7: Jednotky pro koordinaci evropské unie a reformy veřejné správy

Členské státy OECD	Jednotka pro koordinaci vztahů s EU	Jednotka pro koordinaci reformy veřejné správy
Austrálie	Nepoužitelné	ÚV
Rakousko	ÚPV Ministerstvo zahr.věcí	ÚPV
Francie	Ve zvláštním sekretariátu	Ministerstvo státní služby
Německo	ÚV	Ministerstvo vnitra
Island	Ministerstvo zahraničních věcí	ÚPV
Irsko	ÚPV/ Ministerstvo zahr. věcí	ÚPV/ Ministerstvo financí
Nizozemsko	Ministerstvo zahraničních věcí	Ministerstvo vnitra
Španělsko	Ministerstvo zahraničních věcí	Ministerstvo veřejné správy
Švédsko	ÚPV Ministerstvo zahr.věcí	Ministerstvo financí

CEEC	Jednotka pro koordinaci vztahů s EU	Jednotka pro koordinaci reformy veřejné správy
Bulharsko	ÚV	ÚV
Česká republika	Ministerstvo zahraničních věcí	Není taková jednotka
Estonsko	Ministerstvo zahraničních věcí	ÚPV
Maďarsko	Ministerstvo zahraničních věcí	ÚV
Lotyšsko	Úřad evropské integrace	ÚV (sekce v odboru politické koordinace)
Litva	ÚV ÚPV	Ministerstvo vnitra
Polsko	Ministerstvo zahraničních věcí	Ministerstvo vnitra a správy
Slovensko	ÚV	Není taková jednotka
Slovinsko	Úřad vlády pro evropské záležitosti	Ministerstvo vnitra

Západobalkánské státy	Jednotka pro koordinaci vztahů s EU	Jednotka pro koordinaci reformy veřejné správy
Albánie	ÚV (Státní ministr pro integraci)	ÚV
Bosna a Herceg. (stát.úroveň)	Nezávislý direktorát	Ministerstvo spravedlnosti
Bosna a Herceg. (federace)	Žádná	Žádná
Chorvatsko	Ministerstvo pro evropskou integraci	Vládní komando (na Ministerstvu evropské integrace)
Makedonie	ÚV	Mohla by se přesunout na ÚV
Srb. a Č.Hora (federace)	Ministerstvo pro mezinárodní ekonomické vztahy	Úřad pro organizaci a postavení veřejné správy
Srb. a C.H/ Černá Hora	Ministerstvo ekonomie a evropské integrace	Ministerstvo spravedlnosti
Srb. s Č.H./ Kosovo	ÚV	Ministerstvo veřejné služby

Je zajímavé, že evropská integrace je umístěna na ÚV přibližně v polovině zemí střední a východní Evropy a západního Balkánu, zatímco reforma veřejné správy je umístěna na ÚV v poměrně málo zemích. V členských zemích OECD je zcela neobvyklé umístit odpovědnost za reformu veřejné správy na ÚV/ ÚPV, ačkoli se v několika případech tyto úřady podílejí na této působnosti s nějakým ministerstvem.

Je umístění těchto dvou funkcí na úřadu vlády důležité? I když bylo provedeno několik hodnocení řízení evropské integrace ve středo- a východoevropských zemích, nezdá se, že by existovala přesvědčivá odpověď na tuto otázku. Zdá se však, že umístění je méně důležité než koordinace. Jsou zásadně tři modely umístění – na ÚV, na ministerstvo zahraničních věcí nebo na jiné určené ministerstvo – a všechny se ukázaly jako schopné být efektivní. Důležité je, že je jasné zaměření na koordinaci činností evropské integrace v celé administrativě; že koordinační orgán je jako takový uznáván a jeho autorita není zpochybňována byrokraticky nebo administrativně; že toto centrum je dobře spojeno s útvary na ministerstvech; a že je dostatečně vybaveno kvalifikovanými pracovníky.

Pokud jde o reformu veřejné správy, situace je mnohem méně jasná. Jak bylo výše uvedeno, zahraniční poradci často radí vládám umístit reformu veřejné správy na úřad vlády, pod pravomoc předsedy vlády. Tato rada je založena na přesvědčení, že reforma veřejné správy ovlivňuje všechna ministerstva a všechny státní orgány a je naléhavá i obtížná, proto může být účinná jedině, pokud je vedena shora, od vrcholu moci. Ve skutečnosti však neexistuje žádný významný výzkum tohoto problému a není jasný empirický důkaz o tom, že je-li reforma veřejné správy umístěna na ÚV, je účinnější než kdyby byla umístěna jinde.

5. Struktura úřadů vlád

5.1 Paradox proměnlivosti a podobnosti

Často lze pozorovat, že ÚV se mezi jednotlivými zeměmi liší více než ministerstva, jako například ministerstvo zemědělství nebo ministerstvo zdravotnictví. Jsou pro to dobré důvody. Srovnáme-li například strukturu odvětvových ministerstev se strukturou ÚV, struktura úřadu vlády je v přímějším vztahu s ústavním rozdělením pravomocí. Struktura ÚV je předmětem změn v návaznosti na politické okolnosti (jedna strana versus užší nebo širší koalice, existence nebo absence místopředsedů vlády). Je rovněž více závislá na potřebách a osobnosti určitého předsedy vlády, nežli je tomu ve vztahu ministerstva k jeho ministroví. Pouhý pohled na organizační schémata různých ÚV odhalí velmi značnou variabilitu v jejich struktuře.

V mnohých zemích střední a východní Evropy a západního Balkánu jde nejenom o výše zmíněnou různorodost, ale i o to, že ÚV sám je v přechodné fázi a dosud nebyla jeho struktura pevně stanovena a v praxi stabilizována. V některých případech jde o užitečné experimentování, které má ukázat, co je pro daný systém nejlepším řešením. V jiných případech může jít o výsledek konfliktu technické asistence a vnějšího poradenství,

nebo jiných administrativních změn, jako je přijetí nového zákona o státní službě. Ať jsou důvody jakékoli, provedené přehledy a vyhodnocení v dané oblasti v posledních dvanácti letech prokázaly, že funkce a struktury ÚV se stále mění.

Paradoxně však proměnlivost ve strukturách ÚV rovněž skrývá základní podobnosti. I když neexistuje generický ÚV, není velmi obtížné zkonstruovat obecný model ÚV, který by měl významné podobnosti s ÚV téměř ve všech zemích. Výzkum ukázal, že pokud jde o obecné funkce, ÚV převážně vykonávají činnosti, které jsou interního charakteru k práci vlády a veřejné správy, než aby sloužily veřejnosti. Obecně vykonávají některé nebo všechny dále uváděné funkce: logistické a technické funkce týkající se zasedání RM; strategické a pracovní plánování; politickou koordinaci, politické poradenství a řešení konfliktů; právní funkce; komunikační funkce; některé monitorovací funkce; a svoje vlastní manažerské funkce. Jenom zřídka vykonávají funkce poskytování služeb, regulatorní funkce nebo dozorčí (kontrolní) funkce.

Většina ÚV je řízena ministrem nebo generálním sekretářem (který je jmenován buď vládou, nebo předsedou vlády). Ve většině případů generální sekretář (i když je státním zaměstnancem) je nahrazen jinou osobou při změně předsedy vlády. Ze středo- a východoevropských zemí v Maďarsku, Polsku, Slovensku, Slovinsku a v České republice je v čele úřadu vlády ministr. Podobně v zemích OECD většina šéfů ÚV jsou vedoucí státní zaměstnanci, s významnými výjimkami Německa a Španělska.

Velmi často je organizace ÚV kombinací jednotek (odborů, sekcí, úřadů, atd.), které odpovídají za výkon činností detailně popsanych v části 4 tohoto dokumentu. Běžnými jednotkami jsou:

- ÚPV: tento úřad poskytuje administrativní a politickou podporu speciálně pro předsedu vlády;
- Kabinety místopředsedů vlád (pokud tito existují) a kabinety jiných ministrů bez portfeje;
- Tisková a komunikační jednotka: v mnoha případech jde o část úřadu předsedy vlády, s ohledem na prvořadou politickou povahu sdělení;
- Jednotka pro technickou přípravu zasedání vlády a schůze ministerských komisí (pokud tyto existují), vykonávající úlohu v rozhodovacím systému;
- Jednotka nebo jednotky pro poskytování politické koordinace a poradenství RM, předsedovi vlády a předsedům výborů. Mnohdy existuje tři až pět takových jednotek, určených podle odvětví (například ekonomická politika, sociální politika, obrana, zahraniční politika);
- Plánovací jednotka: v některých případech neexistuje samostatná jednotka a plánování je jedním z úkolů jednotky pro politickou koordinaci;
- Právní nebo legislativní jednotka;

- Jednotka pro monitorování implementace vládních rozhodnutí: tam, kde je monitorování především technického charakteru, tato funkce by mohla být prováděna toutéž jednotkou, která připravuje zasedání;
- Jednotka pro řízení vztahů vlády s parlamentem a úřadem prezidenta;
- Jednotka pro interní řízení ÚV (personální věci, rozpočet, informační technologie, atd.).

Kromě tohoto výčtu mnoho ÚV má další přidané funkce (zmíněné výše pod bodem 4.8). Tyto funkce jsou unikátní pro daný systém a neumožňují žádnou generalizaci.

5.2 Strukturální poznámka o úřadu předsedy vlády

Tento dokument se nezabývá detailně funkcemi a organizací ÚPV, který je částí ústředního aparátu sloužícího speciálně předsedovi vlády jako politické hlavě vlády (na rozdíl od předsednictví zasedání RM). V souvislosti s diskusí o organizační struktuře ÚV je však několik slov o tomto subjektu na místě.

Důležitým strukturálním problémem je rozdělení odpovědnosti mezi ÚV a ÚPV. Jak bylo poznamenáno výše, ÚPV je téměř vždy částí ÚV v administrativním smyslu. Pokud jde o funkce, jsou dva krajní modely, mezi nimiž jsou četné varianty. Jedním krajním případem je model, v němž většina podstatných funkcí (právních, politických, atd.) je částí ÚV, zatímco ÚPV je ponechána v podstatě omezená funkce sloužit přímo potřebám předsedy vlády, jako je sekretariát, řidič, řízení programu, možná autor písemných projevů, tiskový úředník, jeden nebo dva osobní političtí poradci. V tomto modelu je veškerá ostatní asistence předsedovi vlády poskytována ÚV jako část jeho služeb RM. Jasnými příklady tohoto modelu jsou Bulharsko, bývalá jugoslávská republika Makedonie a Dánsko. Druhým krajním případem je model obsahující dvě odlišné instituce, ÚPV vykonávající mnohé funkce, jaké vykonává ÚV, ale z politické perspektivy. Jasnými příklady tohoto modelu jsou Kanada a Francie; Spojené království se v posledních letech pohybovalo také v tomto směru.

Pokud jde o organizaci, zdá se, že mezi členskými zeměmi OECD jsou tyto dva modely více integrovány a hlava ÚV je téměř vždy odpovědná i za ÚPV. Ve středo- a východoevropských zemích a v zemích západního Balkánu je tendence k většímu oddělení mezi ÚV a ÚPV. V případech, kdy hlava ÚV je rovněž hlavou ÚPV, je tomu tak obvykle pro administrativní účely. To znamená, že rozpočet a osobní agenda je v působnosti ÚV, ale vedoucí ÚV nevykonává každodenní pravomoc, nepřiděluje práci ani nevykonává kontrolu nad pracovníky ÚPV.

V praxi je tato věc méně důležitá, než se může jevit. I v zemích, kde je oddělená organizace, tyto dva orgány často sdílejí tutéž budovu, stejně jako správní podporu. Nadto i země s kombinovanou organizací obvykle mají jasné funkční oddělení mezi těmito dvěma úřady a ve skutečnosti jim umožňují fungovat jako paralelní tělesa. V praxi je důležitější než formální struktura jasná funkční diferenciací mezi těmito

dvěma orgány a úzká pracovní spolupráce mezi nimi. To vyžaduje provést obtížné oddělení mezi politickými funkcemi na jedné straně, a politickými (*ve smyslu policy – pozn. překl.*) a správními funkcemi na straně druhé.

Podle toho musí být funkce a struktura ÚPV nahlížena v širším kontextu celkového správního aparátu podporujícího zasedání vlády, předsedu vlády, místopředsedy vlády a ministry bez portfeje. Je důležité zajistit, aby všechny nezbytné funkce byly vykonávány. Mohou být přiděleny buď ÚV nebo ÚPV, aby vyhovovaly potřebám a tradicím každé země.

Otázky zaměstnanců jsou centrální pro tuto diferenciaci. V rámci celkové struktury je potřebná vyváženost politického (*policy*) managementu, politického (*policy*) poradenství, politického vstupu (*political input*) a technické/ logistické podpory. V důsledku toho jsou vyžadovány dva typy lidských zdrojů:

- permanentní prvek k zajištění stability struktury a procedurální kontinuity a znalosti politiky (*policy*) tak, aby změna vlády nemusela způsobit přerušení chodu a omezenou účinnost;
- dočasné prvky, umožňující určité politické poradenství v podpoře názorů předsedy vlády, které se může měnit s každým novým předsedou vlády.

Ve většině zemí je ÚV permanentním orgánem, jehož pracovníky jsou především státní zaměstnanci, a ÚPV má pracovníky, kteří jsou dočasně politicky jmenovaní. To je případ Lotyšska, Bulharska a Kanady. I jiné země, například Francie, však rovněž úspěšně kombinovaly trvalé státní zaměstnance s dočasně politicky jmenovanými pracovníky na ÚPV, což zajišťuje užitečný prvek kontinuity při změnách vlády.

Tabulka č. 8: Vztahy mezi úřadem vlády a úřadem předsedy vlády

Členské země OECD	Jsou ÚV a ÚPV jedna nebo dvě organizace?	Je vedoucí ÚV také vedoucím ÚPV?
Austrálie	Dvě	Ne/ Ano
Rakousko	Jedna	Ano
Francie	Dvě	Ano, jen pro správní účely
Německo	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Island	Jedna	Ano
Irsko	Jedna	Ano
Nizozemsko	Jedna	Ano
Norsko	Jedna	Ano
Španělsko	Dvě	Ano, jen pro správní účely
Švédsko	Jedna	Ano

CEEC	Jsou ÚV a ÚPV jedna nebo dvě organizace?	Je vedoucí ÚV také vedoucím ÚPV?
Bulharsko	Jedna	Ne
Česká republika	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Estonsko	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Maďarsko	Jedna	Ano
Lotyšsko	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Litva	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Polsko	Jedna	Ano
Slovensko	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Slovinsko	Jedna	Ne

Západobalkánské země	Jsou ÚV a ÚPV jedna nebo dvě organizace?	Je vedoucí ÚV také vedoucím ÚPV?
Albánie	Dvě	Ne
Bosna a Hercegovina (státní úroveň)	Dvě	Ano, jen pro správní účely
Bosna a Hercegovina (federace)	Jedna	Ne
Chorvatsko	Dvě	Ne
Makedonie	Dvě	Ano, jen pro správní účely
Srbsko a Č.Hora (federace)	Dvě	Ne/ Ano
Srbsko a Č.Hora/ Černá Hora	Jedna	Ano, jen pro správní účely
Srbsko a Č.Hora/ Kosovo	Jedna	Ano

6. Závěr: směrem k posílení úřadu vlády

Tento dokument se dotkl velkého počtu problémů týkajících se účelu, funkcí a struktury úřadů vlád v zemích OECD, v zemích střední a východní Evropy a v zemích západního Balkánu. Bezpochyby se nezachoval zcela spravedlivě ke každému z těchto problémů, protože všechny jsou daleko složitější, než může prokázat stručný posudek. Nastolil však mnoho problémů k diskusi a naznačil, že se lze hodně naučit od ostatních, pokud je touha zlepšit podporu poskytovanou Radě ministrů a předsedovi vlády. Současně však samotná různorodost národních systémů naznačuje, že přímé kopírování nemusí být úspěšné.

Během let SIGMA nashromáždila značné zkušenosti v hodnocení ÚV a napomáhání jejich reformě. Dále uvádíme několik důležitějších ponaučení.

Angažovanost na nejvyšší úrovni: k úspěšnosti je nutné, aby k počátečnímu impulzu i trvalé podpoře reformy úřadu vlády docházelo z centra, nejlépe od předsedy vlády, přinejmenším však od generálního sekretáře. Nadto, vůle předsedy vlády je zásadním faktorem v udržení reformovaného systému.

Započetí od existující organizace a její další výstavba: reforma ÚV by měla začít spíše důkladnou revizí stávajícího úřadu, než vytvořením abstraktního modelu. Existující ÚV má často základnu – mnoho dobrých lidí i postupů - na níž lze stavět, a proto by bylo nevhodné a totálně nerealistické začínat reformu úřadu vlády od nepopsané stránky nebo nějakého jiného modelu. Stojí za investování času a úsilí zmapovat současnou situaci a vybudovat reformní koncepci na této základně.

Hodnota pomoci z vnějšku: pomoc z vnějšku je často užitečná, ale pokud externí experti nemají úzké pracovní vztahy s managementem a pracovníky ÚV, hodnota takové pomoci po počátečním vyhodnocení prudce klesá.

Provedení změny trvá dlouho: počáteční revize ÚV nemusí trvat dlouho; často k ní stačí dva měsíce. Na druhé straně však proces implementace je dlouhý a často obtížný, zahrnující rozhodnutí vlády, plánování, legislativní/ regulatorní změny, zdroje a školení. Může trvat rok nebo i déle, než proces začne přinášet nějaké výsledky, a dva až tři roky, než je implementace dokončena.

Reforma úřadu vlády musí postupovat spolu s růstem politické kapacity na ministerstvech: koordinátor potřebuje mít co koordinovat. Rozsah práce ÚV závisí na materiálech, které úřad dostává z ministerstev. Nemají-li ministerstva dostatečnou kapacitu pro vytváření vysoce kvalitních návrhů, konzultací a hodnocení dopadů, ÚV nemůže zabezpečit informované rozhodování.

Úspěšná reforma vyžaduje změnu v kultuře organizace: přetrvávajícím dědictvím minulosti je nedostatek zkušenosti úředníků ve využívání vlastního úsudku. V minulosti byli úředníci školeni především aplikovat pravidla, nebo přinejlepším pít se po objektivních datech a informacích. Politický vývoj a koordinace jsou však stejně tak uměním jako vědou a vyžadují především úsudek. I když se uznává, že politické

rozhodování je zásadně odpovědností RM, ministři potřebují mít rady a podporu od expertů, kteří nesetrvávají pouze na referování o minulých rozhodnutích a právních předpisech. Musejí mít k dispozici hodnocení možných výsledků konkrétní politiky (*policy*) stejně jako politicky neutrální hodnocení reakcí občanů na tuto politiku (*policy*).

Reformovat úřad vlády je jak důležité, tak možné: schopnost vyvíjet a realizovat koherentní politiku je důležitá pro evropskou integraci. Dokonce je ještě důležitější pro úspěšné členství po vstupu do Evropské unie.

Koordinace v centru vlády: Funkce a organizace úřadu vlády

Překlad: Doc. JUDr. Olga Vidláková, CSc.
Autor: Michal Ben-Gera
Vydává: Úřad vlády ČR, odbor reformy regulace a ústřední státní správy
Nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha
Autorská práva: OECD
Vytiskl: oddělení polygrafie Úřadu vlády ČR
Místo a rok vydání: Praha, 2005
ISBN 80-86734-48-x

