

Přednáška č. 5 – Význam komunikace v systému veřejné správy

1. VYMEZENÍ KOMUNIKACE

Komunikace je obecně vymezována jako přenos nejrozličnějších informačních obsahů v rámci různých komunikačních systémů za použití různých komunikačních médií, zejména prostřednictvím jazyka, sdělování. Každá komunikace tak obsahuje několik. Současná literatura uvádí následující základní prvky:

- komunikátor (vysílatel informace),
- vnímání - interpretace,
- zakódování,
- sdělení,
- materiální nosič nebo komunikační kanál pro přenos sdělení,
- dekodování příjemcem,
- zpětná vazba,
- šum.

Autor sdělení vyšel z nějakého nápadu, zprávy nebo informace, kterou si vnitřně utřídl a má zájem ji předat jednomu příjemci nebo skupině příjemců. Aby mohlo dojít k přenosu, musí se autor sdělení postarat o jeho smysluplnou formu, zakódovat je a poslat pomocí verbálních, neverbálních nebo jiných komunikačních forem určitým komunikačním kanálem. Sdělení je příjemcem dekodováno, opět převedeno do smysluplné formy, které rozumí příjemce. Různými komunikačními prostředky je dána najevo úroveň pochopení přijaté informace, realizuje se zpětná vazba.¹⁹³ „Informační šum je vcelku přirozeným znakem mezilidské komunikace, plynoucí ze stochastického charakteru každého prvku komunikace.“¹⁹⁴

Pro proces komunikace obecně je důležité odpovědět na následující základní otázky:

- Kdo je příjemcem mých informací?
- Jakou informaci tento příjemce vyžaduje? Jakou informaci mu můžu / musím poskytnout?
- Jaký způsob přenosu příjemce informace upřednostňuje?
- Čeho chci poskytnutím informace dosáhnout?

2. VÝZNAM KOMUNIKACE V ORGANIZACI

Podle *Herberta A. Simona* bez komunikace není organizace.¹⁹⁵ Komunikace v organizaci je podle něho dvousměrným procesem: zahrnuje jak předávání informací rozhodovacímu centru, tak i přenos rozhodnutí z tohoto centra k jednotlivým částem organizace. Je to proces, který existuje vertikálně, horizontálně i napříč organizací, a to vždy v určité formální (normou předepsané) a neformální (nikoliv formou předepsané, spíše spontánně vzniklé) podobě. Komunikace je mu procesem všudypřítomným. Účinná (*effective*) komunikace musí podle

¹⁹³ Srovnej Fiedler, J., Horáková, J. Komunikace v řízení. Komunikace v řízení. Praha: Česká zemědělská univerzita 2005, s. 42

¹⁹⁴ Ibidem, s. 42.

¹⁹⁵ Simon, H. A. - Administrative Behavior - A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization. Second Edition, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London; 1965, s. 154.

něho vždy zabezpečit, aby se sdělení určitým způsobem promítlo v následné aktivitě svého příjemce.

Základní problém, který existuje u složitějších organizací (kterou veřejná správa moderního státu bezesporu je) je skutečnost, že ne všechny informace relevantní pro konkrétní rozhodnutí má v rukou právě rozhodovací subjekt. Komunikace je proto podle Simona nezbytnou součástí komplexnější formy kooperačního chování, za kterou považuje **koordinaci**. Chyby v komunikaci jsou podle něho vždy výsledkem situace, kdy je opomenuta skutečnost, že chování jednotlivců je nástrojem, díky němuž organizace naplňuje svůj účel. Jakýkoliv administrativní proces si musí nejdříve zodpovědět na otázku, jak ovlivňuje rozhodnutí těchto jednotlivců.¹⁹⁶

Základní prvky organizační struktury jsou dány vybudovanou strukturou organizačních vztahů. Současně jde o vazbu organizačního života se strukturou komunikačních toků. Charakteristiky vnitřního komunikačního systému v organizaci mají klíčový význam pro zajištění bezporuchového plnění jejich funkcí. Spolu se systémem vztahů v rámci systému veřejné správy tvoří komunikace jádro organizačního života. „*Bez komunikace není ovlivňování a tedy ani řízení.*“ (Máša) Nerušené kanály komunikace jsou základní podmínkou pro plnění úkolů organizačních jednotek a pro umožnění jejich řízení. Jejich základní funkcí je podle Máši neustálé zajišťování kooperace a sladování dílčích činností v čase a prostoru.

Komunikace představuje proces, jímž se přenášejí informace mezi členy organizace. Funkcí komunikace je zajistit koordinaci činnosti jednotlivých dílčích organizačních složek, aby sloužily organizačnímu cíli a aby zajišťovaly jeho plnění. Neustálá komunikace mezi členy organizace, ochota a schopnost členů k nepřerušované výměně potřebných informací má prvořadý význam.¹⁹⁷ Konkrétně jde především o pravdivé, včasné a účelné sdělování potřebných faktů o stavu organizačního prostředí a o parametrech organizační jednotky. Příslušné informace slouží jako podklad pro rozhodování a pro zabezpečení realizace úkolů.

Komunikační kanály v organizaci mají dvojí podobu, případně dvojí strukturu – formální a neformální. Formální informační kanály vycházejí z formální organizace. Jsou založeny na neosobních vztazích a ignorují sociální prvky v chování řízených lidí.

Ve skutečnosti je však člověk jako člen organizace ovlivňován nejen faktory organizačními, ale též faktory osobními, charakterem své osobnosti, typem zkušeností, svými potřebami a zájmy. Sladování všech faktorů má zajišťovat adekvátní systém motivace, který je modelován tak, aby jednoznačně preferoval výkon užitečný pro společnost. Úkolem vedoucích je vytvářet předpoklady k posílení organizační motivace při využití osobních motivů a tak pozitivně přispívat k ovlivňování organizace. Neformální kanály jdou často napříč přes kanály formální, často jde o vztahy horizontální.

3. KOMUNIKACE VE VEŘEJNÉSPRÁVĚ

Ve veřejné správě má bez ohledu na její podobu vždy své významné místo. Komunikace uvnitř systému veřejné správy je považována za významný faktor účinnosti a hospodárnosti fungování celého systému veřejné správy jako specifického institucionálního nástroje pro realizaci veřejných politik. Kvalita informačních vztahů mezi jednotlivými subjekty veřejné

¹⁹⁶ Ibidem, s. 163: The function of the communication, after all, is not to get something off the mind of the person transmitting it, but to get something into the mind and actions of the person receiving it.

¹⁹⁷ Za informací je nutno považovat každé sdělení, jehož obsah obohacuje vědomosti příjemce. Nejde nám tu tedy o technické problémy správného přenosu signálu jako nositele informace, ale o otázky obsahového významu informace pro organizaci a pro její efektivní řízení, zvláště o informace pro rozhodovací procesy.

správy, která je determinována řadou skutečností, ovlivňuje souhrnnou systémovost celé veřejnosprávní organizace. Promítá se rovněž do kvality informačních toků probíhajících v rámci celého systému veřejné moci státu a také do charakteristik vnějších vztahů veřejné správy (vztah subjekt veřejné správy - adresát veřejné správy).

Máša praví: „*je zřejmý význam efektivního systému komunikace v organizaci, a to jak systému formálního, tak neformálního. Zvláště je třeba dbát o to, aby nedošlo k přetížení komunikačního systému a k následnému nebezpečí zkreslení obsahu informace.*“¹⁹⁸ Rozlišuje přitom dvojí formu tohoto zkreslení - úmyslnou a neúmyslnou. Možnost neúmyslného zkreslování informace podle něho existuje v důsledku složitosti organizačních vztahů, zejména u vícestupňových organizačních struktur, které jsou charakteristické právě pro vazby moderních decentralizovaných / dekoncentrovaných systémů veřejné správy. Souvisí rovněž se snahou po najetí optimálního rozpětí řízení. Velký počet stupňů v organizačních soustavách je podle Máši v zásadě nežádoucí, neboť má za následek velké přetížení informačních kanálů, což často vede ke zpoždování, zkreslování a zatarasování oběhu informací, tedy ke zpomalení řízení a k jeho vyšší nákladovosti. Při nadměrné mnohostupňovitosti řízení je kromě toho podle Máši centrální řídicí orgán nucen odvádět svou pozornost od svého vlastního určení, tj. stanovení perspektivních cílů a úkolů směrem k operativním činnostem, které by měly vykonávat nižší organizační složky. Ty však v mnohostupňové soustavě nemusejí vždy mít dost pravomocí ke komplexnímu rozhodnutí v otázkách jim příslušejících. To může podle Máši vést ke snížení iniciativnosti a v širším aspektu k návyku pohodlnosti, rutinérství a k omezení rozvoje inovačních procesů.

Koordinace je potom *Mášovi* syntetickou směrnicí spočívající v nutnosti sladování jednotlivých částí celku tak, aby maximálně přispívaly společnému cíli. Proto je podle Máši třeba, aby jednotlivé prvky byly ve vztahu pozitivní objektivní kooperace, tj. aby si vzájemně pomáhaly a aby žádné prvky celku si neškodily. Koordinace je tak jednou z možných metod (ve smyslu způsobu) řízení jako účelné činnosti, která směřuje k ovlivňování aktivit řízeného systému v souladu s vytýčeným cílem. Obecnou funkcí řízení je podle Máši zejména proces neustálého výběru cílů, prostředků a metod při zajišťování lidské kooperativní činnosti.¹⁹⁹ Podle *Pomahače* je koordinace nejstručněji organizační vztah, v němž jsou přijímána společná rozhodnutí. Je přitom jedním z nejtajemnějších organizačních vztahů v systému veřejné správy, protože tento organizační systém tíhne k vertikální uspořádanosti, tak jak to odpovídá logice vydávání úkolů. Koordinaci je proto podle Pomahače vždy potřebné definovat jen jako jeden ze základních organizačních vztahů a v souvislosti se vztahy komplementárními i kontrastními. Někdy je podle něho vhodnější vymezit, co koordinaci brání. Pomahač přitom vypočítává následující **bariéry koordinace**:

- výlučná kompetence, kterou může příslušný orgán popřípadě též volně rozšiřovat (proto se například nedařilo koordinovaně provádět mnohé privatizační akce),
- možnost substituovat určité koordinační opatření vlastní akcí (dobře známá situace, kdy se všichni dohodnou, a druhý den je náhle všechno jinak),
- uplatnění liniové, funkcionální nebo metodické nadřazenosti některé z jednotek a
- možnost jednostranné kontroly nad průběhem koordinované akce.

Podle Pomahače zároveň platí, že faktory bránící koordinaci naopak posilují subordinaci. **Subordinaci** definuje jako hierarchii s dominancí formálně nadřízené jednotky. Tato jednotka se podle jeho názoru ovšem může také sama rozhodnout jednostranně koordinovat průběh akce. Tento jev Pomahač nazývá jako nepravou či vertikální koordinaci, kdy nadřízený subjekt neřídí přímo, nevydává příkazy a nerozděluje úkoly, ale toliko organizuje práci podřízených subjektů, vytváří podmínky pro to, aby podřízené subjekty činily přesně to, co je

¹⁹⁸ Máša, M. Efektivnost veřejné správy a správní věda (vybrané kapitoly), s.31.

¹⁹⁹ Máša, M.: Správní věda. Brno: Masarykova univerzita - ESF 1994, s. 7.

po nich požadováno. Kromě toho faktory brzdící koordinaci nahrávají nejen subordinaci, ale podle Pomahače i tzv. **reordinaci** - převrácené hierarchii, v níž podřízený přehraje nadřízeného.²⁰⁰

Jak Máša, tak Pomahač vycházejí ve svých textech mimo jiné z díla Herberta A. Simona - *Administrative Behavior*. Podle Simona je správní činnosti činností skupinou a skupinové chování nevyžaduje pouze přijetí správných rozhodnutí, ale rovněž přijetí stejného rozhodnutí všemi členy skupiny, což je právě předmětem koordinace. Simon přitom rozlišuje procedurální a substantivní koordinaci (**procedural or substantive coordination**). Procedurální koordinaci rozumí vlastní specifikaci organizace, která představuje generalizovaný popis chování a vztahů členů organizace. Procedurální koordinace tak vytváří linie autority a vykresluje sféru činnosti každého člena organizace, zatímco substantivní koordinace vymezuje obsah práce jednotlivých členů.²⁰¹ Simon rovněž popisuje vlastní proces koordinace, jehož je předchozí procedurální a substantivní koordinace prvním krokem. Podle Simona v pohledu jednotlivého subjektu organizace koordinace zahrnuje několik elementů: vztah mezi cíli tohoto jednotlivce a s nimi souvisejícími zprostředkovatelskými cíli (intermediate aims) jiných segmentů organizace; zhodnocením alternativ, které jsou dostupné jak jednotlivci, tak i ostatním členům skupiny; a očekávání tohoto jednotlivce, které se týkají činností ostatních.²⁰²

V jednoduchých situacích podle Simona může jednatlivec zkoordinovat své aktivity s aktivitami ostatních pouhým vypořádáním toho, co ostatní dělají a většinou je tato tzv. **sebe-koordinace** (*self-coordination*) uskutečňována bez významných diskuzí. Ve většině situací však je pro úspěšné provádění úkolů skupinou jednotlivců vyžadována podle Simona **koordinace vyššího stupně**, která skládá nejméně ze tří následujících kroků: (I) rozvoj plánu chování pro všechny členy skupiny (nikoliv set jednotlivých plánů pro jednotlivé členy); (II) sdělení (communication) relevantní porce tohoto plánu každému jednotlivci a (III) ochotu části těchto jednotlivců chovat se řízeně podle tohoto plánu.²⁰³ V rámci této vyšší koordinace je přitom nutné rozlišovat soubor alternativ dostupných skupině a soubor alternativ dostupných jednotlivým členům této skupiny.

Sumarizací výše zmíněného je následující: „*Pouze prvním krokem na stupnici koordinace je upřesnění úkolů mezi kooperujícími jednotkami, tedy vymezení toho, co kdo dělá. Následují přímé a zpětné informační vazby a na jejich základě se teprve lze dopátrat toho, kolika různými hlasy a jazyky jednotliví účastníci koordinované akce vlastně hovoří o společném cíli a o prostředcích, které mají k dispozici. Teprve vyřeší-li se tento krok a hovoří-li všichni o problémech, jimž nadále čelí jedním hlasem, lze hledat konsensuální způsob, jak bude každý z účastníků dále postupovat. Zůstanou-li na určité části řešení rozdílné názory, je třeba dosáhnout zprostředkovatelského (mediačního), či rozhodcovského (arbitrážního) odstranění rozporů. Až poté lze vskutku koordinovaným způsobem ustavit parametry a limity politiky,*

²⁰⁰ Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 70 - 71.

²⁰¹ Srov. Simon, H. A. - *Administrative Behavior - A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Second Edition, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London; 1965, s. 7 - 8.

²⁰² Ibidem, s. 103: Viewed from the position of the individual in organization, coordination involves several elements: the relation of the individual's objectives and intermediate aims to those of other segments of the organization; the individual's assessment of the alternatives available to him and to the other members of the group; and his expectations as to the courses of action that will be followed by the others.

²⁰³ Ibidem, s. 106 - 107: The process of coordination ... consists of at least three steps: (I) the development of a plan of behavior for all the members of the group (not a set of individual plans for each member); (2) the communication of the relevant portions of this plan to each member; and (3) a willingness on the part of the individual members to permit their behavior to be guided by the plan.

*které budou základem pro vymezení jednotných priorit a cílů, od nichž by se nadále správní orgán již neměl odchylovat.*²⁰⁴

Z výše uvedeného je patrné, že komunikace je významnou složkou / nástrojem koordinace, který ovlivňuje samotnou účinnost koordinace. Sama se však může stát předmětem koordinace. Obě tyto dimenze by měly být v rámci reformátorských snah odlišovány. „V procesu integrace skupiny, komunikace vyplňuje mezeru ... způsobenou absencí organických spojení mezi jednotlivci.“²⁰⁵ Je zde tedy zdůrazňována vícestrannost komunikace a její zpětnovazební aspekt. Podle Garnetta by tato vícestranná komunikace měla zahrnovat koordinaci, sdílení informací, multidisciplinární řešení problémů a vzájemnou emocionální podporu.²⁰⁶ V důsledku potřeby komunikace se tak vytváří tzv. síť komunikací (communications network), která může být podle Longa definována jako proces, kde pomocí něhož jsou přenášeny rozhodovací premisy od jednoho člena organizace k druhému.²⁰⁷ Tato síť představuje podle něj podobně jako zmíněnému Simonovi integrující zařízení pro seskupování často konfliktních elementů organizace, aby bylo dosaženo kooperativních skupinových aktivit. Long přitom definuje tři základní kroky procesu komunikací:

- 1) nejdříve musí někdo iniciovat komunikaci,
- 2) následně musí být určitý příkaz přenesen od svého zdroje ke své destinaci,
- 3) komunikace se musí určitým způsobem odrazit v chování recipienta a „cestuje“ organizací formálními či plánovanými kanály nebo kanály neplánovanými a neformálními.²⁰⁸

Proces komunikace může být ve veřejné správě často blokován v důsledku řady skutečností. Long hovoří o těchto možných příčinách blokace komunikačního procesu: bariérách jazyka, rozdílných referenčních rámců příjemců sdělení, rozdílnosti v postavení příjemce sdělení, geografické vzdálenosti příjemců sdělení, sebe-ochraně příjemců sdělení, pracovním zatížením příjemce sdělení či cenzuře.²⁰⁹ Nelze rovněž na již Weberem pronesené tvrzení, že moderní (ve smyslu písemná) komunikace byla rovněž jedním z faktorů růstu stupně byrokratizace života společnosti.²¹⁰

Vášnivý obhájce přístupu New Public Management ve veřejné správě Kettl ve své knize *The Global Public Management Revolution* cituje toto poněkud skeptické tvrzení Siedmana: „Jenom pokud bychom mohli najít tu správnou koordinační formuli, bylo by možné, abychom usmířili to nesmířitelné, harmonizovali navzájem si konkurující a zcela divergentní zájmy, překonali iracionality v našich vládních strukturách a prováděli obtížné volby politik, s nimiž by nebylo nesouhlasu.“²¹¹ Koordinace, i když je v praxi v systému veřejné správy vždy velmi ambiciózní, se Kettlovi stává odpovědí na vládní problémy a nástrojem diagnózy problémů. Stejně jako například Simonovi je podle něho správa obecně hledáním sociální koordinace. Ve zmíněné knize však zdůrazňuje především toto vnější působení veřejné správy a odsouvá do určitého podvědomí nutnost koordinovat i vztahy uvnitř veřejné správy.

Komunikace jako nástroj integrující rozdílné postoje ve společnosti je rovněž součástí Habermasova konceptu diskursivní etiky tvrdí, že komunikace není jen přirozenou daností

²⁰⁴ Pomahač, R., Vidláková, O.: Opus citatum, s. 71.

²⁰⁵ Simon, s. 107.

²⁰⁶ Stillman, s. 262.

²⁰⁷ Stillman, R. J.: *Public Administration: Concepts and Cases*. Eighth edition. New York: Boston: Houghton Mifflin Compagny 2005, s. 254.

²⁰⁸ Srovnej Ibidem, s. 255.

²⁰⁹ Blíže k tomu Stillman, R. J.: Opus citatum, s. 256.

²¹⁰ Weber, M.: *Autorita, etika a společnost (Pohled sociologie dějin)*. Praha: Mladá fronta 1997, s. 76.

²¹¹ Kettl, D. F.: *The Global Public Management Revolution (A Report on the Transformation of Governance)*, s. 36 Siedman argues: “If only we can find the right formula for coordination,” he wrote, “we can reconcile the irreconcilable, harmonize competing and wholly divergent interests, overcome irrationalities in our government structures, and make hard policy choices to which no one will disagree.”

lidí, ale že jejím smyslem je konsensuální porozumění. Habermas na základě svého zkoumání odhaduje ve struktuře komunikace dvě její základní formy: mimoverbální, tzn. komunikativní jednání a diskurs. Jazyk zde plní různé funkce. V mimoverbální formě se projevuje jako prostředek tvorby vztahů, interakce. V diskursivní formě má podobu argumentační řeči. Tyto dvě formy komunikace jsou navzájem komplementární, tzn. doplňují se, mohou se však i zaměňovat. Když vznikne nějaký konflikt a dochází k narušení interakce, náprava je podle Habermase možná diskursem - konflikt se nebude řešit násilím, ale „silou argumentů“, o problému se bude diskutovat s tím, aby se mu porozumělo a našel se společný závěr (konsensus). Habermas považuje diskurs za jediný možný prostředek řešení společenských poruch a konfliktů. Domníváme se, že koncepce je - se svými pozitivy i negativy - v teoretické rovině použitelná i pro veřejnou správu jako významný sociální fenomén, jehož směry činnosti jsou vytvářeny především lidmi (úředníky). Je však nutné upozornit, že v rámci systému veřejné správy nemusí v praxi platit jedna z výchozích podmínek Habermasova konceptu, kdy si účastníci nejen sdělují informace a poznatky, ale mají i dobrou vůli porozumět si a dohodnout se. V nedirektivním pluralistickém řízení komunikace demokratické veřejné správy by však měl platit další výchozí předpoklad Habermasova konceptu, kdy jsou účastníci komunikaci (v našem případě úřady v jejich různých veřejnosprávních rovinách) přesvědčeni o možnosti vzniku účinné zpětné vazby: „*Síla argumentů vede ke konsensu a k uznání platnosti určité normy, když účastníci diskursu mají stejnou šanci vznést své argumenty, tzn. projevit své zájmy a potřeby.*“ Situace diskursu tak podle filozofů práva předpokládá intersubjektivní vztahy - vzájemné působení všech komunikujících.²¹²

Na závěr tohoto krátkého exkurzu, který se snaží přiblížit význam komunikace v rámci veřejné správy je nutné zmínit některé přijímané požadavky na kvalitu komunikace, resp. etiku komunikace. Zmíněný *Garnett* pro etickou komunikaci vyžaduje pro sdělení přesnost, užitečnost, otevřenost, férovost a citlivost na názor potenciálně dotčených (accuracy, usefulness, openness, and fairness ... and responsiveness). Užitečnost charakterizuje jako vyhnutí se bombardování všech potenciálně dotčených subjektů (stakeholders) sděleními, které tyto subjekty nemohou využít kvůli irrelevantnímu obsahu nebo nevhodnosti média sdělení.²¹³

Významným pro oblast komunikace je **koncept zablokované administrativa**, který se vyznačuje metodou rozhodování, která je založena na **špatné komunikaci**. Jeho autorem je *M. Crozier*. Podle Croziera lze zjednodušeně představit hierarchickou strukturu organizace v podobě tří nad sebou umístěných vrstev: vrstvy zaměstnanců, vrstvy podřízených kádrů a vrstvy řídicích pracovníků. Komunikace mezi nimi je blokována následujícím způsobem:

Řídicí pracovníci jsou závislí na informacích, které jim poskytují střední kádry. Tito podřízení je ovšem ve svých zprávách klamou, protože při celkovém nedostatku zdrojů, který je pro chod všech správních organizací typický, mají přirozený zájem zajistit co nejvíce zdrojů právě pro své oddělení. Řídicí pracovníci dobře tuší, že nejsou schopni přinutit své podřízené k poskytování pravdivějších informací. Proto rozhodují tak, aby z jejich rozhodnutí vyplynulo co nejmenší riziko v případě, že jejich podklady byly skutečně mylné. V podstatě se snaží ve svém rozhodování od dodaných informací co nejvíce abstrahovat a přidržují se pouze obsahově prázdných formálních předpisů.

Reakce všech tří partnerů probíhá podle vžitého scénáře. Zaměstnanci, kterým bylo neadekvátním rozhodnutím ukřivděno, se rozhořčují na řídicí pracovníky. Podřízené kádry krčí rameny a zdůrazňují, že za nic nemohou, protože nerozhodují. Řídicí pracovníci věří, že rozhořčení časem pomine, protože střední kádry nakonec uklidní zaměstnance využívající

²¹² Blíže k tomuto tématu například literatura z oblasti právní filozofie.

²¹³ Viz. Stillman, s. 269 - 270.

přítom zdrojů, jejichž existenci před řídicími pracovníky zatajily.

Jak je tedy vůbec možné, že tak absurdní systém může dlouhodobě fungovat. Podle Croziera je to tím, že každý z jeho účastníků je zároveň obětí i komplicem. Řadoví zaměstnanci nechtějí být závislí přímo na nejvyšším šéfovi, cítí se být před ním chráněni mezivrstvou středních kádrů. Ty sice necítí odpovědnost za opatření řídicích pracovníků vůči zaměstnancům, cítí však s nimi určitou solidaritu, která je spojuje jakožto podřízené. Střední kádry jsou chráněny proti svým nadřízeným v té míře, v jaké nadřízeným chybějí prostředky, pomocí nichž by mohli zasahovat do jejich záležitostí. Konečně řídicí pracovníci neriskují nic a za nic nenesou skutečnou zodpovědnost. Vždy se mohou koneckonců odvolat na mylné informace, které jim byly dodány od jejich podřízených.

Všichni zúčastnění preferují zablokovanost, která je všechny, i když každého jinak, zbavuje nutnosti riskovat a nést zodpovědnost. Jde o **model dokonalé institucionalizované ne-komunikace**. Všechna hlášení, oběžníky a statistiky v něm slouží více pro vlastní ochranu než pro informaci druhých. Pokud byly podniky řízeny paternalisticky, nedostatky komunikace zůstávaly skryty. Jakmile velké organizace našly liberálnější způsoby řízení, tyto nedostatky v komunikaci vynikly. Dnes, kdy technický pokrok otevřel zcela nové možnosti, bijí tyto nedostatky do očí nejvíce.²¹⁴

4. ŘÍZENÍ KOMUNIKACE A VEŘEJNÁ SPRÁVA ČR

Podoba komunikace v celém systému státní správy ČR je determinována významným způsobem legislativou, která vymezuje postavení jednotlivých úrovní veřejné správy. V oblasti státní správy je právními předpisy vymezena základní vertikála ministerská úroveň - krajská úroveň - obecní úroveň, která určuje obecné směry komunikace, avšak nevylučuje její konkrétní specifika například v podobě komunikace horizontální či vynechání některé úrovně existujícího v systému státní správy ČR. Oblast státní správy, vykonávaná dvěma zmíněnými mladými složkami státní správy, je často také v českém kontextu, kde byl přijat tzv. smíšený model veřejné správy, doplňována jejich činností v oblasti samosprávy a v analýzách proto nelze obě tyto oblasti veřejné správy definitivně separovat.

V rámci komunikace v systému státní správy ČR je možné hovořit o Simonově dvousměrném procesu komunikace, který i v českém kontextu zahrnuje jak předávání informací rozhodovacímu centru, tak i přenos rozhodnutí z tohoto centra k jednotlivým částem organizace. Česká legislativa však zakotvuje více center, která jsou důležitá pro výkon činnosti v oblasti státní správy na nižších úrovních státněsprávní soustavy - jmenovitě příslušná ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a obcím instančně nadřazené krajské úřady (nemluvě o vztazích mezi třemi druhy obcí, které jsou legislativou rozlišovány podle objemu přenesené působnosti, kterou vykonávají). To předurčuje také složitost a srozumitelnost komunikačního procesu a může významně ovlivnit informační zkreslení (úmyslné i neúmyslné), jak o něm pojednává například Máša s ohledem na složitost organizačních vztahů vícestupňových organizačních struktur, které jsou charakteristické pro všechny vazby moderních decentralizovaných / dekoncentrovaných systémů veřejné správy, kam systém veřejné správy České republiky patří.

S ohledem na vícestupňovost systému státní správy ČR je relevantní i další tvrzení Máši, kdy nižší články soustavy nemusejí vždy mít dost pravomocí ke komplexnímu rozhodnutí v otázkách jim příslušejících, což se může, jak již bylo uvedeno výše, promítnout snížením jejich iniciativnosti a k omezení rozvoje inovačních procesů. V konečných důsledcích může nastavená podoba komunikačního procesu negativně ovlivňovat účinnost samotné

²¹⁴ Srovnej Keller, s. 102 a násl.

komunikace, která, jak již bylo řečeno výše, zabezpečuje, aby se sdělení určitým způsobem promítlo v následné aktivitě svého příjemce. Legislativou nastavená organizace státní správy ČR může negativně ovlivňovat charakteristiky kvalitního komunikačního procesu, které mohou být odhaleny například dotazníkovým šetřením. Může být také jedním z významných předpokladů duplicity komunikačních procesů a tím i snížení efektivnosti celého komunikačního procesu. S ohledem na výše uvedené charakteristiky současné podoby organizace státní správy v ČR jsou pravděpodobně v systému státní správy ČR relevantní především následující hlavní příčiny blokace komunikačního procesu, tak jak je vymezil např. Long: rozdílné referenčních rámce příjemců sdělení (a to především na úrovni krajské a na úrovni obecní), rozdílnosti v postavení příjemců sdělení (rovněž s ohledem na krajskou nebo obecní úroveň státní správy).

Existující systém státní správy může narážet na Simonem zmiňovaný základní problém, který existuje u složitějších organizací, kdy ne všechny informace relevantní pro konkrétní rozhodnutí individuálního subjektu rozhodování má v rukou právě rozhodovací subjekt. Chyby v komunikaci mohou být i v kontextu ČR výsledkem situace, kdy je opomenuta skutečnost, že chování jednotlivých (a to s ohledem na princip subsidiarity především nejnižších) článků státní správy je nástrojem, díky němuž organizace státní správy naplňuje svůj účel. Pokusem odpovědět na otázku, jak ovlivňuje rozhodnutí vyššího článku státní správy v oblasti komunikace činnost článků nižších, bylo provedené dotazníkové šetření.

Důležitou částí komunikačního systému ve státní správě ČR je potom také způsob přenosu rozhodnutí z jednotlivých center k jednotlivým částem organizace státní správy - a to jak po horizontále (v rámci snahy koordinovat činnosti mezi ministerstvy / koordinovat činnosti v oblasti státní správy vykonávané kraji), tak i po zmíněné vertikále. S ohledem na aktuální informační politiku ČR jsou i v české veřejné správě patrné snahy o praktické zavádění myšlenek e-government / e-governance. Zde je nutné poukázat na roztržičnost kompetencí v oblasti řízení komunikačních procesů v jejich elektronické podobě mezi více centrálních úřadů státní správy - konkrétně mezi Ministerstvo informatiky, Ministerstvo vnitra a Úřad vlády.

4.1 CENTRÁLNÍ ÚROVEŇ

a) Ministerstvo vnitra

Pro organizaci a fungování ústřední státní správy je z právního hlediska důležitý zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon). Oblast „všeobecné“ koordinace veřejné správy je podle tohoto zákona především v kompetenci Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra podle odst. 2 § 12 zajišťuje rovněž komunikační síť pro územní orgány státní správy. Podle webových stránek tohoto ministerstva se jeví pro oblast koordinace a komunikace jako nejdůležitější zejména *odbor modernizace veřejné správy*, *odbor rozvoje územní veřejné správy*, a *odbor informatizace veřejné správy*.

Odbor modernizace veřejné správy byl zřízen k 1. květnu 2001 a podle webových stránek ministerstva:

- zpracovává koncepce a návrhy řešení či odpovídajících legislativních návrhů v oblastech zvýšení horizontální koordinace výkonu veřejné správy na ústřední úrovni ve vazbě na územní veřejnou správu,
- připravuje návrhy na optimální nastavení koordinačních mechanismů mezi ústřední státní správou a územní veřejnou správou a koordinuje naplnění výše uvedených hlavních úkolů na úrovni ústřední státní správy,
- permanentně analyzuje systém veřejné správy a zpracovává návrhy modernizace veřejné správy formou přípravy průřezových koncepcí a připravuje návrhy řešení ke zvýšení kvality

výkonu veřejné správy jako celku,

- vyhodnocuje zahraniční zkušenosti v oblasti veřejné správy na základě činnosti příslušných výborů Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD), Rady Evropy a dalších mezinárodních organizací, zajišťuje i realizaci a koordinaci v rámci bilaterálních a multilaterálních vztahů v oblasti veřejné správy,
- zpracovává návrhy na využití pozitivních zahraničních zkušeností v oblasti modernizace a inovačních procesů veřejné správy v podmínkách České republiky,
- zpracovává koncepci, právní úpravu, koordinaci a metodické usměrňování v oblasti postavení úředníků územních samosprávných celků,
- koordinuje stanovení obsahové stránky zkoušky zvláštní odborné způsobilosti podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Předmětem činnosti *Odboru rozvoje územní veřejné správy* je potom podle webových stránek ministerstva následující:

- tvorba návrhů koncepčně nových právních předpisů s celostátní působností a návrhů právních úprav věcí dosud zákony neupravených nebo změn dosavadních právních předpisů v oboru rozvoje územní veřejné správy,
- analýza účinnosti reformy a hledání nástrojů ke zkvalitnění činnosti samosprávných celků v oblasti přenesené i samostatné působnosti a navržení způsobu snížení administrativního zatížení občanů, zjednodušení správních postupů a uplatnění moderních trendů v územní veřejné správě,
- optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků s prioritním zaměřením na malé obce,
- všeobecná celostátní koordinace a metodické usměrňování orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů při realizaci úkolů navazujících na reformu veřejné správy,
- vytváření podmínek pro přehledné a jednotné územní uspořádání veřejné správy,
- vydávání souhlasu s uzavíranými veřejnoprávními smlouvami obcí s rozšířenou působností a s jejich změnami, rušení smluv, které byly uzavřeny v rozporu s právními předpisy nebo se s nimi dostaly do rozporu,
- dokončení materiálně-logistických podmínek reformy územní veřejné správy a průběžná součinnost s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových v záležitostech s tím souvisejících atd.

Odbor informatizace veřejné správy je podle webových stránek ministerstva je útvar ministerstva vnitra pro výkon působnosti vymezené ministerstvu v oblasti informatizace veřejné správy. Předmětem činnosti odboru je plnění úkolů, vyplývajících z příslušných právních předpisů a z usnesení vlády, a to zejména

- tvorba koncepcí a programů pro zabezpečení komplexní informatizace veřejné správy,
- tvorba koncepcí, programů a metodiky využívání informačních zdrojů při výkonu veřejné správy v územních orgánech veřejné správy, včetně podpory rozvoje veřejných informačních služeb,
- tvorba koncepcí, programů a metodiky využívání informačních a komunikačních technologií při výkonu veřejné správy v územních orgánech veřejné správy, včetně přípravy a realizace projektů informačních systémů; tato oblast zahrnuje zejména
 - a. koordinaci provádění usnesení vlády, směřujících ke krajům v přenesené působnosti a k obcím s rozšířenou působností v oblasti informačních systémů a technologií,
 - b. formulování vizí, strategií a celostátních koncepcí státní informační politiky v územních orgánech veřejné správy, s respektováním mezinárodních návazností,
 - c. vypracovávání analýz potřeb a využívání informačních systémů a technologií v územních orgánech veřejné správy,

- d. zadávání, koordinaci a řízení projektů v oblasti informačních systémů územních orgánů veřejné správy,
- e. vytváření celostátních koncepcí a metodik a řízení a řešení projektů uplatňování principů procesního přístupu k racionalizaci činností územních orgánů veřejné správy,
- koordinace rozvoje informatizace územních orgánů veřejné správy a koordinace koncepčních a realizačních činností při informatizaci územních orgánů veřejné správy s ostatními orgány státní správy a samosprávy, včetně zajišťování vymezené součinnosti s dalšími zainteresovanými útvary ministerstva při rozvoji zabezpečování biometrických dat u personalizovaných identifikačních dokladů,
- výkon funkce garanta za ekonomické zabezpečení rozvoje informačních systémů územních orgánů veřejné správy v rámci svěřené působnosti, včetně metodiky finančního zabezpečení a kontroly vynakládání finančních prostředků, a to v případě centrálně plánovaných finančních prostředků,
- výkon funkce garanta za evidenci, analýzu a kontrolu informačních systémů, provozovaných v celé struktuře územních orgánů veřejné správy,
- řízení a koordinace, plánování, analytické činnosti, rozvoj projekce a programování, testování, metodické činnosti, vzdělávací činnosti, výkon projekčního dozoru Integrovaného informačního systému správních a dopravně správních informací (z pověření Ministerstva dopravy) v plném rozsahu těchto systémů (tj. centrum i v území),
- zabezpečování provádění koordinační a kontrolní činnosti u zpracovatelů a uživatelů údajů z IISSE,
- výkon předběžné a průběžné veřejnosprávní kontroly u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, jejíž opodstatněnost je oprávněn posuzovat a navrhopvat schválení jejího poskytnutí.

b) Ministerstvo informatiky

Speciálnějším ústředním úřadem v oblasti koordinace veřejné správy cestou elektronické komunikace a koordinace této elektronické komunikace bylo v České republice **Ministerstvo informatiky** jako ústředním orgánem státní správy pro informační a komunikační technologie, pro telekomunikace a poštovní služby. (§ 18 kompetenčního zákona). Jeho postavení je nyní s ohledem na politický vývoj naší země diskutováno, současná vláda jmenovaná v září 2006 s existencí tohoto samostatného ministerstva nepočítá. Uvažováno je převedení jeho kompetencí pod ministerstvo vnitra.

Ministerstvo informatiky bylo podle svých webových stránek koordinátorem rozvoje elektronické veřejné správy, e-Governmentu v České republice. K dalším prioritám Ministerstva informatiky patřila rovná soutěž na telekomunikačním trhu, rozvoj elektronického obchodu a podpora počítačové gramotnosti v České republice. Kompetence Ministerstva informatiky upravuje zatím stále ještě: zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu. Bylo zřízeno k 1. 1. 2003. Na Ministerstvo informatiky přešly v plném rozsahu kompetence Úřadu pro veřejné informační systémy (ten byl k 1. 1. 2003 zrušen), úseku spojů Ministerstva dopravy a spojů a kompetence v oblasti elektronického podpisu Úřadu pro ochranu osobních údajů. Toto ministerstvo ve spolupráci s orgány veřejné správy ve smyslu uvedené legislativy

- vyhledává, zpracovává, ukládá a vytváří nové informace, které jsou znalostní základnou pro kvalitní vytváření a rozvoj informačních systémů veřejné správy;
- zpracovává návrhy strategických dokumentů v oblasti informačních systémů veřejné správy, a to i z hlediska bezpečnosti těchto systémů, a předkládá tyto dokumenty vládě, sleduje a analyzuje informační potřeby veřejné správy a stav informačních systémů veřejné správy;
- připravuje nebo koordinuje přípravu záměrů pro budování nebo přetváření informačních

systémů veřejné správy vyvolané společnou potřebou více správců informačních systémů veřejné správy;

- připravuje nebo koordinuje přípravu záměrů pro budování nebo přetváření informačních systémů veřejné správy vyvolané potřebou spolupráce a koordinace na mezinárodní úrovni;
- zajišťuje tvorbu standardů;
- stanoví a spravuje referenční rozhraní;
- vytváří a spravuje veřejně přístupný informační systém, který obsahuje základní informace o dostupnosti a obsahu zpřístupněných informačních systémů veřejné správy;
- vytváří a spravuje veřejně přístupný informační systém o datových prvcích; i) vytváří a spravuje portál veřejné správy;
- koordinuje a vytváří podmínky pro podporu rozvoje elektronického obchodu;
- koordinuje a vytváří podmínky pro činnost veřejné správy prostřednictvím veřejných informačních systémů, včetně dálkového přístupu.

Ministerstvo dále

- kontroluje u orgánů veřejné správy dodržování povinností stanovených tímto zákonem. Při kontrole postupuje podle zvláštního zákona (zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole);
- hodnotí projekty, které mají meziresortní dopady na informační systémy veřejné správy;
- vyhláší standardy;
- vydává a odnímá pověření právníkům nebo fyzickým osobám k výkonu atestací v rámci informačních systémů veřejné správy;
- stanoví pravidla pro sdílení dat a služby mezi jednotlivými informačními systémy veřejné správy prostřednictvím referenčního rozhraní;
- kontroluje u jednotlivých správců informačních systémů veřejné správy, zda použitím nové verze produktů nebo změnou jimi vedených informačních systémů není daný informační systém podstatně změněn nebo zda příslušný správce neprovozuje neatestovaný informační systém;
- ukládá sankce za porušení povinností stanovených tímto zákonem;
- ukládá opatření směřující k nápravě nedostatků;
- vyjadřuje se k projektům informačních systémů veřejné správy a jejich finančním nárokům;
- vydává Věstník, v němž uveřejňuje standardy a oznamuje jejich platnost, seznam atestačních středisek, udělení atestů a další dokumenty vztahující se k informačním systémům veřejné správy. Obsah věstníku zároveň zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup;
- předkládá vládě návrh státní politiky elektronických komunikací a sleduje její realizaci,
- předkládá vládě návrhy hlavních zásad státní politiky v elektronických komunikacích,
- zabezpečuje mezinárodní vztahy v oblasti elektronických komunikací na úrovni vlád, vládních i nevládních organizací, s výjimkou vztahů, jejichž zabezpečováním vláda pověří Úřad,
- zabezpečuje ve věcech elektronických komunikací plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které jsou vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv, anebo závazků vyplývajících z členství České republiky v mezinárodních organizacích, s výjimkou závazků plněných Úřadem (Český telekomunikační úřad) v případech stanovených vládou,
- vykonává státní statistickou službu,
- spolupracuje s příslušnými ministerstvy členských států v oblasti elektronických komunikací,
- oznamuje Komisi regulační úřady v oblasti elektronických komunikací a poskytuje jí další vyžádané informace,
- v rámci své působnosti zastupuje Českou republiku v orgánech Evropské unie. Ministerstvo a Český telekomunikační úřad podle dále podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených prostředků a doplňkových

služeb podnikateli zejména tím, že při rozhodování ve své působnosti:

- zajišťují, aby uživatelé, včetně zdravotně postižených uživatelů, získali maximální výhody z hlediska možnosti volby služby, ceny a kvality,
- zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací,
- podporují efektivní investice do infrastruktury a podporují inovaci a
- zajišťují účinnou správu a účelné využívání rádiových kmitočtů a čísel.

Dále Ministerstvo a Úřad přispívají k rozvoji vnitřního trhu Evropských společenství zejména tím, že:

- při svém rozhodování odstraňují překážky pro zajišťování sítí elektronických komunikací, přiřazených prostředků a doplňkových služeb a poskytování služeb elektronických komunikací mezi členskými státy Evropské unie,
 - při svém rozhodování podporují zřizování a rozvoj transevropských sítí a interoperabilitu celoevropských služeb mezi členskými státy,
 - při svém rozhodování zajišťují, aby za srovnatelných podmínek nedocházelo k diskriminaci mezi podnikateli zajišťujícími síť nebo poskytujícími služby elektronických komunikací, a
 - spolupracují v souladu se zásadou transparentnosti s národními regulačními úřady jiných členských států a s Komisí Evropských společenství na zajištění jednotné regulační praxe při aplikaci příslušných směrnic Evropských společenství.
- Podle § 36 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách vykonává Ministerstvo informatiky státní správu v oblasti poštovních služeb, s výjimkou věcí svěřených tímto zákonem Úřadu (Český telekomunikační úřad). Podle § 35 zákona o poštovních službách poštovní známky vydává a dobu jejich platnosti stanoví Ministerstvo informatiky. Při vydávání poštovních známek přihlíží k potřebám držitele poštovní licence. Vydání, počátek a konec platnosti poštovních známek zveřejňuje ministerstvo v Poštovním věstníku. Ministerstvo vykonává práva a povinnosti zakladatele státního podniku Česká pošta, s.p.

Ministerstvu náleží podle § 9 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu udělování akreditací k působení jako akreditovaný poskytovatel certifikačních služeb, jakož i dozor nad dodržováním tohoto zákona. (Akreditace je osvědčení, že poskytovatel certifikačních služeb splňuje podmínky stanovené tímto zákonem pro výkon činnosti akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb.) Ministerstvo tedy:

- uděluje a odnímá akreditace k působení jako akreditovaný poskytovatel certifikačních služeb subjektům působícím na území České republiky;
- vykonává dozor nad činností akreditovaných poskytovatelů certifikačních služeb a poskytovatelů certifikačních služeb vydávajících kvalifikované certifikáty, ukládá jim opatření k nápravě a pokuty za porušení povinností podle tohoto zákona;
- vede evidenci udělených akreditací a jejich změn a evidenci poskytovatelů certifikačních služeb, kteří ministerstvu oznámili, že vydávají kvalifikované certifikáty; d) pravidelně uveřejňuje přehled udělených akreditací a přehled poskytovatelů certifikačních služeb vydávajících kvalifikované certifikáty, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup;
- vyhodnocuje shodu nástrojů elektronického podpisu s požadavky stanovenými tímto zákonem a prováděcí vyhláškou;
- ověřuje kvalifikovaný certifikát poskytovatele certifikačních služeb pro účely akreditace;
- rozhoduje o uznání zahraničních kvalifikovaných certifikátů a uzavírá dohody o vzájemném u znávaní certifikátů se zahraničními poskytovateli certifikačních služeb;
- vydává vyhlášky k provedení některých ustanovení tohoto zákona;
- uděluje stanovené sankce za porušení tohoto zákona;
- plní další povinnosti stanovené tímto zákonem (například § 13 odst. 2).

c) Úřad vlády

Dalším a posledním důležitým ústředním orgánem pro oblast koordinace (a tím i komunikace) veřejné správy je v České republice i **Úřad vlády**. Do jeho kompetencí přešla z Ministerstva vnitra oblast reformy ústřední státní správy. Je ústředním orgánem státní správy podle zák. č. 219/2002 Sb., kterým se provádí změny v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a mění se zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění. Úřad plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády. Pro účely tohoto příspěvku je relevantní především *Odbor reformy regulace a ústřední státní správy* tohoto úřadu. Podle organizačního řádu Úřadu vlády²¹⁵ tento úřad mimo jiné zajišťuje

- činnost mezíresortních pracovních skupin a koordinuje jejich výstupy,
 - spolupráci s orgány OECD a EU,
 - vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech,
 - projektovou přípravu a realizaci vzdělávacích programů a pedagogické činnosti ke vzdělávání v oblasti své působnosti,
 - řešení aktuálních a prioritních požadavků vlády v oblasti vzdělávání,
 - mezinárodní vztahy v oblasti působnosti ISS,
 - informační a publikační činnost v oblasti své působnosti;
- zpracovává
- koncepční a metodické materiály v oblasti reformy regulace a ústřední státní správy,
 - odborná stanoviska a návrhy na řešení zjištěných nedostatků,
 - a vydává Katalog vzdělávacích akcí,
 - projekty a metodiky ke vzdělávacím akcím, a
- připravuje, metodicky řídí a kontroluje
- postup reformy regulace,
 - implementaci metody RIA (analýza dopadu regulace; *regulatory impact assessment*),
 - snižování administrativní zátěže,
 - modernizaci ústřední státní správy.

Z výše uvedeného je patrné, že kompetence jednotlivých zmíněných ústředních úřadu veřejné správy pro oblast koordinace (a tím i komunikace) ve veřejné správě se mohou někdy významně překrývat, tzn. mohou být duplicitní. Výsledkem tohoto stavu může být například i Mášou zmiňované přetížení komunikačního systému a možné následné nebezpečí zkreslení obsahu informace. Celková účinnost koordinace (a tím i komunikace) v rámci systému veřejné správy potom významnou měrou záleží na koordinaci činnosti zejména těchto tří ústředních úřadů, která může být v praxi problematická. I zde se mohou projevovat již zmíněné bariéry komunikace (a tím i koordinace). Na problémy koordinace české veřejné správy poukazovala ještě před vstupem EU, která především podtrhla důležitost koordinované přípravy ČR na členství. Veřejná správa podle Národního vzdělávacího fondu, který převzal před vstupem EU odpovědnost za organizaci a realizaci projektu Phare, stála na všech stupních stále více před problémy, které nelze řešit bez koordinace. Vedle resortizmu bránily koordinaci následující skutečnosti:

- převážně úzká specializace úředníků a nedostatečný zájem o širší souvislosti a navazující činnosti;
- nedostatečný počet kompetentních úředníků-generalistů schopných kvalifikovaně řídit a koordinovat práci specialistů;
- podceňování koordinačních orgánů a jejich časté obsazování málo informovanými pracovníky;

²¹⁵ Organizační řád Úřadu vlády je dostupný na http://wtd.vlada.cz/urad/urad_org.htm.

- úzké chápání odpovědnosti.²¹⁶

Otázkou zůstává, zda-li již byly tyto bariéry překonány po vstupu České republiky do EU v květnu minulého roku.

²¹⁶ Z dokumentu Projekt Phare "Zdokonalování veřejné správy - fáze 1" - Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky z října 1998. < <http://www.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm> >