



ESTONSKO

ZÁKLADNÍ ÚDAJE

Rozloha: 42,227 km²

Počet obyvatel: 1,329,000

TYP STÁTU

Estonsko je parlamentní republika, zastupitelská demokracie, unitární stát. (viz publikace „OECD Country Profiles“)

PRÁVNÍ ZÁKLAD DĚLBY MOCI

Ústava přijata 28. června 1992; má 15 hlav a 168 článků. Součástí Ústavy jsou i ustanovení o lidských právech a povinnostech. Ústava dále popisuje základní principy vytváření a kompetence Parlamentu; kompetence a způsob volby prezidenta; složení a kompetence vlády; obecná pravidla legislativního procesu; obecná pravidla financování a rozpočtu; soudy; místní samospráva.

Hlavou státu je prezident, který jmenuje předsedu vlády, jehož následně musí schválit Parlament. Prezidenta volí Parlament nebo sbor volitelů na 5 let, s možností jednoho znovuzvolení. Jeho výkonné pravomoci jsou omezeny, takže prezident má spíše jen symbolické postavení s čestnými funkcemi. Nositelem výkonné moci je vláda.

Zákonodárnou moc má jednokomorový Parlament se 101 členy, kteří jsou voleni na 4 roky poměrným volebním systémem.

PRÁVNÍ ZÁKLAD FUNGOVÁNÍ VLÁDY A ROZDĚLENÍ KOMPETENCÍ

(*ústava, ústavní zákon, běžný zákon, podzákonný předpis, interní vládní předpis, neformální zvyklosti*)

Základní principy fungování vlády jsou dány Ústavou, která definuje základní pravomoci vlády, ustavení a složení vlády. Bližší pravidla fungování vlády jsou dány zákonem o vládě (poslední novela v roce 2014) a Jednacím řádem vlády (zákon č. 10/2011). Zákon stanovuje složení vlády, změny ve vládě, zasedání vlády, legislativní proces ve vládě, sociální záruky pro členy vlády, zastupování v EU a jiných mezinárodních institucích, pravomoci a postavení premiéra; orgány výkonné moci; organizaci ministerstev; výkonné agentury; krajské zřízení; systém vnitřní kontroly a dozoru.

Jednací řád vlády stanovuje plánování činnosti vlády; záležitosti předložené vládě k projednání a rozhodnutí; přípravu návrhů; postup zasedání vlády; formování a rozpouštění vládních výborů; komunikaci vlády a převzetí/odevzdání funkce ministra.

Vláda je sestavována premiérem, následně jí Parlament vysloví důvěru prostou většinou svých členů. Dle článku 97 Ústavy může Parlament kvalifikovanou většinou svých členů vyslovit nedůvěru vládě, premiérovi nebo ministrovi. Pokud Parlament vyslovil nedůvěru vládě nebo premiérovi, může prezident na návrh vlády do tří dnů vyhlásit předčasné volby do Parlamentu. Pokud Parlament vysloví nedůvěru ministrovi, mluvčí Parlamentu to oznámí prezidentovi, který ministra zbaví funkce.

Dle článku 3 zákona o vládě jsou **členy vlády**: premiér, ministr školství a výzkumu, ministr spravedlnosti, ministr obrany, ministr životního prostředí, ministr kultury, ministr hospodářství a komunikací, ministr zemědělství, ministr financí, ministr pro regionální záležitosti¹, ministr vnitra, ministr sociálních věcí, ministr zahraničí. Zákon rovněž stanoví, že vláda nesmí mít více než 15 členů.

Článek 7 zákona o vládě stanovuje **pravidel změn ve složení vlády**, ke kterým patří: propuštění ministra z funkce; jmenování nového ministra do úřadu; jmenování ministra do vedení několika ministerstev; propuštění ministra jmenovaného do vedení několika ministerstev z řízení jednoho ministerstva. Změny v členství ve vládě jmenované do funkce provede prezident do tří dnů od obdržení návrhu premiéra. Zároveň pokud Parlament vysloví nedůvěru některému z ministrů, prezident ho po obdržení oznámení od Parlamentu neprodleně zbaví funkce. Změny v členství ve vládě se provádějí usnesením prezidenta.

¹ Ministr pro regionální záležitosti řídí strukturální útvary ministerstva vnitra zabývající se rozvojem místní správy, plánováním a koordinací regionální správy a regionálního rozvoje, celostátní organizací a dozorem nad činnostmi souvisejícími s územním plánováním.

POSTAVENÍ PREMIÉRA

(popis hlavních kompetencí, vztah k prezidentovi, k ministrům)

Dle Ústavy (článek 89) je kandidát na premiéra nominovaný prezidentem do 14 dnů po odstoupení vlády. Kandidát do 14 dnů předloží Parlamentu zprávu o zásadách, na jejichž základě navrhuje sestavit vládu. Na základě této zprávy Parlament hlasuje o tom, zda kandidáta zmocnit k sestavení vlády. Pokud je kandidát na premiéra schválen, následně vytvoří vládu a předloží do 7 dnů seznam jejích členů prezidentovi, který do 3 dnů jmenuje vládu do úřadu.

Předseda vlády zastupuje a předsedá vládě republiky. Jmenuje dva ministry, kteří mají právo ho zastupovat během jeho nepřítomnosti. Postup nahrazování stanoví premiér.

Dle zákona o vládě (článek 17) premiér schvaluje usnesením čas a program zasedání vlády a má právo přidávat ke schválenému pořadu jednání doplňkové body.

Dle článku 36 zákona o vládě také mj. zastupuje vládu a řídí její činnost; předsedá zasedáním vlády; podepisuje legislativu vlády; může požadovat od ministra vysvětlení týkající se jeho činnosti; může navrhnout prezidentovi změny členství ve vládě; zastupuje vládu před soudem nebo pověří jinou osobu; řídí formování postojů Estonska pro zasedání Evropské rady a zastupuje Estonsko na zasedání Evropské rady a zasedání Rady na úrovni hlav států a předsedů vlád Evropské unie.

Důležitost a role premiéra ve vládě, stejně jako jeho vztahy s ostatními ministry, závisí na postavení politické strany, v jejíž čele premiér stojí.

MINISTERSTVA, MINISTRŮ

Dle Ústavy (článek 94) jsou ministerstva ustavena zákonem pro správu různých oblastí vlády. Ministr předsedá svému ministerstvu, vydává nařízení a (správní) vyhlášky pro provádění zákonů a vykonává další úkoly, které jsou mu svěřeny. Prezident může na návrh premiéra jmenovat ministry bez portfeje.

Seznam ministrů je stanoven zákonem o vládě (článek 3). Dle článku 4 tohoto zákona prezident může na návrh premiéra jmenovat ministra, který řídí dvě ministerstva.

Počet a struktura ministerstev je také dána tímto zákonem. Dle článku 45, jsou pro organizaci vládních oblastí vytvořena tato ministerstva: ministerstvo školství a výzkumu, ministerstvo obrany, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo životního prostředí, ministerstvo kultury, ministerstvo hospodářství a komunikací, ministerstvo zemědělství, ministerstvo financí, ministerstvo vnitra², ministerstvo sociálních věcí, ministerstvo zahraničí. Oblast činnosti těchto ministerstev je dána rovněž zákonem (článek 57 – 69). V současnosti je tedy 15 ministrů (včetně premiéra) na 11 ministerstev - dva ministry má ministerstvo vnitra (ministr vnitra a ministr pro regionální záležitosti), ministerstvo hospodářství a komunikací (ministr hospodářství a infrastruktury a ministr zahraničního obchodu a informačních technologií), ministerstvo financí (**ministr veřejné správy**³ a ministr financí).

Dle článku 46 zákona je ministerstvo nadřízeným orgánem výkonných agentur a inspektorátů a dalších státních orgánů v oblasti jeho působnosti. Ministerstva se dělí na odbory podle stanov ministerstva. Stanovy definují také kompetence a strukturu odborů.

Dle článku 49 ministr řídí ministerstvo a řídí záležitosti v oblasti vlády ministerstva; zodpovídá za provádění ústavy a dalších zákonů upravujících oblast vlády ministerstva; rozhoduje o otázkách v působnosti ministerstva; monitoruje výkon funkcí útvarů ministerstva; na návrh generálního tajemníka jmenuje a uvolňuje z funkce generální ředitele výkonných agentur a inspektorátů v oblasti vlády ministerstva; upřesňuje strukturu, fungování a správu státních orgánů v oblasti vlády ministerstva; schvaluje zaměstnance vládních agentur v oblasti správy ministerstva; předkládá vládě návrhy na rozhodnutí o záležitostech v působnosti ministerstva podle předepsaného postupu; podává vládě zprávu o činnosti ministerstva; zajišťuje zavedení vnitřního kontrolního systému a organizaci odborné činnosti interního auditora na ministerstvu.

² Dle článku 66 zákona o vládě do oblasti správy Ministerstva vnitra patří zajištění vnitřní bezpečnosti státu a ochrana veřejného pořádku; hlídání a ochrana státní hranice a záruka hraničního režimu a správa záležitostí související s krizovým řízením; sklady státních operací s hasičskými a záchrannými pracemi; občanství a přistěhovalectví; církve a sbory; rozvoj místní správy, plánování a koordinace regionální správy a regionálního rozvoje; národní koordinace a dohled nad činnostmi územního plánování; otázky související se zásadními statistikami a příprava příslušných návrhů právních předpisů. V působnosti ministerstva vnitra jsou tyto výkonné agentury a inspektoráty: správa bezpečnostní policie, rada policie a pohraniční stráž; záchranný sbor. Havarijní centrum a krajské vlády spadají do oblasti vlády Ministerstva vnitra.

³ <https://www.rahendusministeerium.ee/et/kov>

SPOLUPRÁCE MEZI MINISTERSTVY

(právní základ, praktická realizace, možnosti vynucení)

Článek 49 [zákona o vládě](#) stanoví, že pokud se záležitost v oblasti vlády ministra týká i oblastí vlády jiných ministerstev nebo pokud se o záležitostech rozhoduje po dohodě s jinými ministry, ministr rozhoduje s ostatními ministry. Není-li dosaženo shody, bude záležitost předložena vládě k rozhodnutí.

VZTAH K ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVĚ

(která/é centrální instituce mají koordinační úlohu, jakým způsobem ji vykonávají, zda existuje spojený či rozdělený model, zda existují dekoncentrované státní orgány v území)

Výkon veřejných služeb se dělí mezi centrální správu a místní samosprávu. V tomto ohledu je Estonsko malou a centralizovanou zemí. Území Estonska se dělí na 15 krajů/regionálních okresů a 79 obcí. Estonsko je také unitárním státem bez samosprávných regionů, které byly rozděleny na kraje/okresy, obce a města. Vytvoření samosprávných regionů a federálního Estonska je zakázáno Ústavou.

REFORMY

Od roku 2016 proběhla v Estonsku teritoriální reforma ve dvou fázích. V první fázi obce s méně než 5000 obyvateli dostaly možnost dobrovolně se sloučit. Této možnosti využilo 160 z 213 obcí. V druhé fázi došlo k povinnému slučování obcí. Důsledkem této teritoriální reformy se počet obcí snížil na 79.

Reforma se dotkla i krajů (counties) regionálních útvarů, jejichž dosavadní pravomoci byly k roku 2018 přesunuty s tím, že kraje budou nadále existovat jako jednotky státní správy. Důvodem této reformy bylo to, že kraje (counties) měly velmi málo úkolů. Místní úkoly krajů byly přeneseny na municipality a státní pravomoci byly přeneseny na ministerstva a jejich podřízené orgány. V důsledku této reformy se místní orgány zapojují do plánování rozvojových aktivit krajů, do koordinace spolupráce krajů, životně důležitých statistik, zlepšení regionální dopravy. Ministerstva jsou odpovědná spíše za implementaci programů rozvoje, sestavování plánovacích dokumentů a koordinaci dohledu v různých oblastech.

PRAVOMOCI MUNICIPALIT

Dle článku 154 [Ústavy](#) veškeré místní záležitosti určují a spravují místní orgány, které vykonávají své povinnosti samostatně a v souladu se zákonem. Povinnosti lze uložit místnímu orgánu pouze na základě zákona nebo po dohodě s místním orgánem. Finanční prostředky na pokrytí výdajů souvisejících s povinnostmi vlády, které byly uloženy zákonem místním orgánům, jsou poskytovány ze státního rozpočtu.

Estonsko má jednostupňový systém místní správy. Samosprávy rozhodují a organizují všechny záležitosti místního života nezávisle. Všechny samosprávy patří do kraje. Činnosti obce nebo města jsou organizovány a řízeny zastupitelským orgánem voleným obyvateli – **radou**, která schvaluje výkonný orgán, tj. vládu. Rada musí mít nejméně 7 členů a lichý počet zastupitelů. Rada volí předsedu, který organizuje práci rady, předsedá jejím zasedáním a zastupuje místní samosprávu. Rada může tvořit výbory – na základě [zákona o organizaci místní správy](#) musí mít rada každé místní samosprávy kontrolní výbor složený alespoň ze tří členů. Vytvoření dalších výborů je ponecháno na regulaci stanov místní samosprávy.

Podle tohoto zákona má místní rada výlučnou pravomoc rozhodovat o otázkách souvisejících s tvorbou obecních rozpočtů obcí nebo měst, zaváděním daní, půjčováním a obecním majetkem; změnit hranice místní samosprávy a vytvořit okresy nebo podoblasti; přijímat stanovy obce nebo města a plán rozvoje; volit a odvolávat předsedu, starostu obce; stanovit platové třídy a sazby zaměstnanců; vytvářet a rušit výbory rady.

Hlavní úkoly/funkce místních samospráv zajišťuje zákon o organizaci místních samospráv. Místní samospráva musí organizovat sociální pomoc a služby, péči o seniory, práci s mládeží, bydlení a komunální služby, zásobování vodou a kanalizací, údržbu, nakládání s odpady, územní plánování, veřejnou dopravu v rámci obce nebo města, údržbu obecních silnic a ulic, údržbu předškolních zařízení pro děti, základních škol, tělocvičen a zájmových škol, knihoven, komunitních center, muzeí, sportovních základen, útulků a zdravotnických/sociálních zařízení. Zákon může stanovit, že některé výdaje budou hrazeny ze státního rozpočtu nebo z jiných zdrojů. Podle zákona může obec pověřit výkonem svých funkcí např. soukromou společnost nebo neziskové sdružení.

Kromě samostatných působností je možné na municipality delegovat další agendy. Toto delegování pravomocí probíhá pouze prostřednictvím zákona nebo na základě vzájemné dohody. Největší položkou ve výdajích municipalit je vzdělávání. Sociální péče je sdílenou funkcí. Penze, děti a rodiny, financování sociální péče pro znevýhodněné občany nebo dávky v nezaměstnanosti jsou financovány ze státního rozpočtu.

I když mají municipality svou samostatnou působnost, centrální správa v posledních letech využívá instrumentů, které jim umožňují více ovlivňovat lokální politiku. Příkladem může být to, že byl omezen prostor lokálních veřejných autorit na centrální úrovni vládnutí a jejich vliv na tvoření politik.

PRAVOMOCI KRAJŮ (COUNTIES)

Kraje jsou upraveny v [zákoně o vládě](#) (kapitola 6). Hejtmana kraje jmenuje do funkce na dobu pěti let vláda na návrh ministra pro regionální záležitosti. Hejtmani krajů: zastupují zájmy státu a starají se o komplexní a vyvážený rozvoj kraje; řídí práci krajské vlády; podávají ministroví regionálních věcí zprávu o činnosti; koordinují spolupráci místních orgánů ministerstev; vyjadřují se ke jmenování a odvolávání z funkce vedoucích místních orgánů ministerstev a jiných orgánů výkonné moci umístěných v kraji; informují ministra pro regionální záležitosti o regionální politice a dalších otázkách týkajících se vztahů mezi výkonnou mocí a místními vládami; prostřednictvím ministra pro regionální záležitosti podávají návrhy vládě a ministerstvům pro řízení práce místních správních úřadů vládních orgánů a dalších státních orgánů v kraji; vyhláší doplňkové volby do zastupitelstev obcí a volby z důvodu sloučení samospráv; organizují národní informační aktivity týkající se Evropské unie v kraji.

Hejtman kraje má také právo vykonávat dohled na zákonnosti správních aktů místních samospráv kraje a v rozsahu stanoveném zákonem nad zákonností a účelností využívání státního majetku ve využívání nebo držení místních samospráv. Hejtman kraje má právo požadovat kopie zákonů místních samospráv, které vstoupily v platnost. Pokud hejtman zjistí, že správní akt místní správy nebo jeho nevydání je protiprávní a porušuje veřejný zájem, může hejtman podat písemný návrh nebo odmítnutí jej vydat, zrušit správní akt.

Vláda kraje je orgán státní správy, který poskytuje služby hejtmanovi a je jím řízen. Krajská vláda zahrnuje úřad a útvary krajské vlády.

VZTAH K MODERNÍM TRENDŮM

(digitalizace, inovace, věda a výzkum – které instituce a jak je vykonávají)

Estonsko uvádí, že 99 % služeb je online. Počátky elektronizace sahají do 90. let 20. století, kdy byly vytvořeny první principy elektronizace, byla spuštěna první e-banking služba, v roce 2000 následoval e-cabinet meeting a řada dalších služeb (např. e-tax board; m-parking; x-road; e-id a digitální podpis; i-voting; cyber security; blockchain technologie; e-health; e-prescription; e-residency) Od roku 2019 Estonsko rozvíjí strategii umělé inteligence.

Uvádí se, že 35 % občanů používá smart ID; 17 % občanů používá „mobile ID“ a 46,7 % občanů volí přes internet.

E-PARTICIPACE

Estonská vláda projevila velkou snahu v podporování rozvíjení e-participace a e-governmentu. První platforma e-participace „Today I decide“ fungovala od 2001 do 2008 jako platforma, kde občané mohou posílat své návrhy politikům a veřejným činitelům. Platforma nebyla příliš úspěšná z důvodů omezeného počtu zapojených občanů, nízké kvality nápadů, limitového dopadu nápadů občanů z důvodu neznalosti úředníků a tápání, jak nápady integrovat do tvoření politik.

Od roku 2007 do 2015 fungovala platforma „Osale.ee“, která byla na rozdíl od jejího předchůdce obohacena o funkce veřejných konzultací legislativních návrhů. I tato platforma čelila podobným problémům, které zapříčinily její neúspěch. Estonská e-participace nebyla nikdy včleněna do policy making procesu a její potenciál nebyl vcelku využit.

OPEN GOVERNMENT DATA

Estonsko patří k zemím s vysokou kapacitou, co se týče čitelnosti, implementace a dopadu vládních open dat. Přesto současné databáze obsahují jen zlomek dat, ze kterých není možné vytvářet rozsáhlé analýzy. Každá organizace navíc zveřejňuje data odlišně dle svého vlastního uvážení. Přesto se přístup k informacím ze strany veřejné správy hodnotí jako dobrý.

Obecně má Estonsko v porovnání s ostatními zeměmi rozvinutý e-government. Největší progres je možné najít hlavně v oblasti e-služeb, které jsou prioritami pro vládu. Obzvláště rozvinuté e-služby jsou např. předvyplněné formuláře. E-služby jsou akceptovány občany jako samozřejmost a jsou hojně využívány. I přesto se Estonsko potýká mj. s nedostatečnou standardizací e-služeb.

Estonsko je známé hlasováním ve volbách prostřednictvím internetu. Elektronické hlasování bylo poprvé použito v komunálních volbách v roce 2005.

AGENTURY

(zda jsou zřizovány agentury k zajištění plnění úkolů na centrální úrovni, zda jsou součástí ministerstev nebo stojí nezávisle mimo strukturu vlády, kolik jich je)

Výkonné agentury jsou upraveny [zákonem o vládě](#) (článek 70 – 74). Jsou to orgány státní správy stanovené zákonem, které působí v oblasti státní správy ministerstva; mají řídicí funkci; vykonávají státní dohled a na základě zákona a v rozsahu stanoveném zákonem vykonávají státní donucovací pravomoci. V jejich čele je generální ředitel, kterého jmenuje a uvolňuje z funkce ministr na návrh generálního tajemníka.

Celkem je v Estonsku 43 agentur. Vnitřní struktura a jejich pozice není upravena žádným ústředním zákonem. Zákonem o vládě je upraveno pouze jmenování a odstoupení ředitele agentury. Z tohoto důvodu je vnitřní struktura agentur velmi různorodá a odlišná. Agentury operují v úzké spolupráci s ministerstvy a skrze ministerstva – tj. Neexistuje žádná agentura, která by fungovala pod vládou jako celkem.

Tyto agentury mají velmi omezené pravomoci, co se týče funkcí jako HR, informační technologie, účetnictví apod., které jsou více centralizovány v posledních letech. Argumentem pro sílící centralizaci je snaha dosažení co největší efektivity, jednotnosti a standardizace, které povedou k lepšímu výkonu agentur.

Politická autonomie agentur je dána legislativou upravující jejich pole působnosti. Některé agentury mají zákonem danou vysokou míru politické autonomie. Jejich vysoký vliv může být zapříčiněn i tím, že mají monopol na know-how a zároveň ministerstva mají omezené zdroje.

Trendem v posledních 20 letech je rušení nebo slučování agentur a vytváření multifunkčních organizací, které plní úkoly z různých oblastí.



Foto: Tallin, pixabay.com



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Výstup vznikl v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125. Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.